



EUROPAPOLITISK ANALYS

Försvarsklausulen i EU-fördraget – i ljuset av Sveriges ansökan om Natomedlemskap

Inger Österdahl*

Sammanfattning

Både EU-fördraget och Natofördraget innehåller klausuler om kollektivt försvar. Artikel 42.7 i EU-fördraget föreskriver att om en medlemsstat skulle utsättas för väpnat angrepp så ska övriga medlemsstater stödja den medlemsstaten. Detta ömsesidiga försvarsåtagande har dock inte nödvändigtvis uppfattats som sådant av Sverige eller EU:s övriga medlemmar. Enligt artikel 5 i Natofördraget ska ett väpnat angrepp på en eller flera av Natos medlemmar betraktas som ett angrepp mot dem alla, och varje medlem ska bistå den eller de angripna fördragsparterna. Detta ömsesidiga försvarsåtagande har av allt att döma ovillkorligen uppfattats som sådant av parterna, inklusive av Sverige som nu har ansökt om medlemskap i Nato.

I denna Europapolitiska analys undersöker Inger Österdahl, professor i folkrätt vid Uppsala universitet, varför dessa två fördragsfästa åtaganden har uppfattats så olika. Författaren analyserar ingående innehållet i artikel 42.7 och jämför det med innehållet i Natofördragets artikel 5. Hon går också igenom det officiella svenska förhållningssättet till artikel 42.7 under årens lopp för att se vilket slags åtagande Sverige anser sig ha genom artikeln ifråga. Slutligen undersöks de svenska konstitutionellrättsliga förutsättningarna för att genomföra ömsesidiga försvarsförpliktelser, vare sig de genomförs inom ramen för Nato eller inom ramen för EU.

* Inger Österdahl är professor i folkrätt vid Uppsala universitet.
Författaren svarar själv för innehåll och slutsatser.

1. Ett nytt försvarspolitiskt landskap

Frågor om säkerhets- och försvarspolitik har hamnat högt på den politiska agendan till följd av Rysslands invasion av Ukraina den 24 februari 2022. I den svenska politiken sker och sägs plötsligt mycket som aldrig tidigare skett eller sagts, och mycket som tidigare verkat omöjligt blir möjligt. Inte minst har Sverige ansökt om medlemskap i Nato.

Att frågor om säkerhets- och försvarspolitik diskuteras är givetvis inget nytt. Först var det kallt krig mellan USA och Sovjetunionen och Sverige bedrev neutralitetspolitik. Efter Berlinmurens fall övergick Sverige snart till att föra en militärt alliansfri politik och började ingå i allt tätare säkerhets- och försvarspolitiska samarbeten med dem som åtminstone dithills hade betecknats som västmakterna. Sverige gick med i EU år 1995 och så, 2007, antog Sverige och övriga EU-medlemsstater ett reviderat EU-fördrag, Lissabonfördraget, som innehöll en ömsesidig försvarsklausul. Den klausulen hade inte diskuterats särskilt mycket i den svenska offentliga debatten förrän ansökan om medlemskap i Nato blev en fråga under vårvintern 2022.

Vad betyder egentligen EU:s försvarsklausul? Är Sverige kanske redan medlem i en kollektiv försvarsallians, det vill säga EU? Frågan kan och har besvarats på många olika sätt av politiker och forskare. Sverige och övriga EU-medlemmar har bevisligen ingått en internationell överenskommelse som klätts i rättsliga termer och som säger att vi åtar oss att försvara varandra i händelse av väpnat angrepp. Är inte det en överenskommelse om kollektivt försvar? Vad betyder det vidare att en internationell överenskommelse är av rättslig natur jämfört med om överenskommelsen är politisk utan juridiska förtecken? Betyder den rättsliga formen något i sig? För en jurist åtminstone är rättsliga internationella överenskommelser av högre dignitet än överenskommelser som enbart betecknas som politiska. Det borde vara svårare att inte respektera internationella överenskommelser som har en rättslig form än överenskommelser som är rent politiska. Sverige brukar också hävda folkrättens primat och folkrättens betydelse för fredligt internationellt samarbete, inte minst för små stater som inte har några andra maktmedel än rätten. Då blir det extra intressant när betydelsen av en artikel i ett fördrag som obestriddligen är rättsligt till formen relativiseras, det vill säga om artikeln ibland

framställs som rättsligt bindande och ibland inte, till exempel av politiker och forskare. Vilka blir konsekvenserna om vi hävdar att vi inte har åtagit oss ömsesidiga försvarsförpliktelser gentemot övriga EU-medlemmar? Vilka blir konsekvenserna om vi hävdar att vi har det?

"Är Sverige kanske redan medlem i en kollektiv försvarsallians, det vill säga EU? Frågan kan och har besvarats på många olika sätt av politiker och forskare."

Den här analysen behandlar innebörden av artikel 42.7 i EU-fördraget, den ömsesidiga försvarsklausulen, och närmare bestämt frågan om artikeln utgör en internationell rättsligt bindande förpliktelse för medlemsstaterna. För att tydliggöra innehållet i och innebörden av artikel 42.7 i EU-fördraget jämförs den även med motsvarande artikel i Natofördraget.

Analysen behandlar vidare frågan hur den svenska regeringsformen (RF) förhåller sig till ömsesidiga försvarsåtaganden. RF reglerar om Sverige får ingå kollektiva försvarsavtal och i så fall i vilka former detta ska ske i de svenska politiska beslutsfattande organen. RF reglerar också när Sverige får skicka väpnade trupper utomlands och på vilka premisser utländska soldater kan verka på svenskt territorium. När det gäller ömsesidiga försvarsåtaganden gör RF ingen skillnad på EU och Nato. För att åskådliggöra hur RF förhåller sig till ömsesidiga försvarsåtaganden diskuterar analysen frågan utifrån den promemoria som presenterades i början av oktober 2022 om Sveriges ansökan om medlemskap i Nato. Promemorian tar bland annat upp RF:s regler om krig och krigsfara och reglerna om överlåtelse av svensk beslutanderätt till en annan stat eller en internationell organisation. Det som sägs om RF:s regler i förhållande till de ömsesidiga försvarsåtagandena i Natofördraget gäller i princip på samma sätt i förhållande till de ömsesidiga försvarsåtagandena i EU-fördraget, om de senare skulle aktualiseras i praktiken.

Analysen behandlar också hur Sverige officiellt har förhållit sig till artikel 42.7 i EU-fördraget i olika sammanhang och olika tider. Den svenska

tolkningen av den ömsesidiga försvarsklausulen i EU-fördraget kan bitvis framstå som kluven. Den som söker ett klart rättsligt svar på frågan om Sverige anser att den ömsesidiga försvarsklausulen i 42.7 utgör en internationell rättsligt bindande förpliktelse för medlemsstaterna visar sig söka förgäves. Men vad är den då?

2. Den rättsliga innebörden av EU:s och Natos försvarsklausuler

2.1 Försvarsklausulen i EU-fördraget

År 2007 antog EU:s medlemsstater Lissabonfördraget som innebar ändringar i EU:s fördrag.¹ I fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) finns ett särskilt avsnitt med bestämmelser om den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik.² I avsnittet om den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik finns artikel 42.7 som säger följande:

Om en medlemsstat skulle utsättas för ett väpnat angrepp på sitt territorium, är de övriga medlemsstaterna skyldiga att ge den medlemsstaten stöd och bistånd med alla till buds stående medel i enlighet med artikel 51 i Förenta nationernas stadga. Detta ska inte påverka den särskilda karaktären hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik.

Åtagandena och samarbetet på detta område ska vara förenliga med åtagandena inom Nordatlantiska fördragsorganisationen, som för de stater som är medlemmar i denna också i fortsättningen ska utgöra grunden för deras kollektiva försvar och den instans som genomför det.

EU-fördraget är ett rättsligt bindande internationellt avtal och följaktligen är alla bestämmelser i fördraget rättsligt bindande. Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) är också ett rättsligt bindande internationellt avtal och alla bestämmelser i FEUF är därmed också rättsligt bindande.³

Om vi tittar närmare på artikel 42.7 ser vi att artikeln talar om ett väpnat angrepp mot en EU-medlemsstat på dess territorium. Formuleringen anknyter till FN-stadgan och självförsvarsrätten såsom den uttrycks i artikel 51 om väpnat angrepp mot någon medlem av Förenta nationerna (FN).⁴ Ett väpnat angrepp mot en stat utlöser rätten till självförsvar. Om en medlemsstat skulle utsättas för ett väpnat angrepp på sitt territorium, föreskriver artikel 42.7 i EU-fördraget vidare, är de övriga medlemsstaterna skyldiga att ge den medlemsstaten stöd och bistånd med alla till buds stående medel i enlighet med artikel 51 i Förenta nationernas stadga. Här hänvisar EU-fördraget uttryckligen till FN-stadgan.

FN-stadgans artikel 51 säger ingenting om att övriga medlemsstater i FN skulle vara skyldiga att ge stöd och bistånd till den medlemsstat som utsatts för ett väpnat angrepp. FN-stadgan konstaterar bara att det finns en naturlig rätt till individuellt och kollektivt självförsvar som uppstår i händelse av ett väpnat angrepp mot någon medlem av FN. Skyldigheten att bistå skulle i stället komma att regleras i olika regionala kollektiva självförsvarsöverenskommelser, till exempel Natorfördraget (1949) och långt senare i EU-fördraget (2007).⁵ Mellan parterna till en internationell rättsligt bindande överenskommelse om kollektivt självförsvar gäller en skyldighet att bistå varandra om någon part skulle utsättas för ett väpnat angrepp. Mellan FN:s medlemsstater – liksom mellan alla stater oavsett om dessa skulle

¹ Antaget 17 december 2007, i kraft 1 december 2009, Europeiska unionens officiella tidning 2007/C 306/01. Rubriken på Europeiska gemenskapsfördraget ändrades dessutom till fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF).

² Konsoliderad version, 7 juni 2016, Europeiska unionens officiella tidning 2016/C 202/01.

³ Enligt artikel 1 som är gemensam för EU-fördraget och funktionsfördraget (konsoliderad version, 7 juni 2016, Europeiska unionens officiella tidning 2016/C 202/1) har de båda fördragen "samma rättsliga värde".

⁴ Antaget 26 juni 1945, i kraft 24 oktober 1945. Artikel 42.7 i EU-fördraget kan spåras tillbaka till artikel 4 i Bryssel fördraget (Treaty on Economic, Social and Cultural Collaboration and Collective Self-Defence) antaget 17 mars 1948, i kraft 25 augusti 1948, mellan Belgien, Frankrike, Luxemburg, Nederländerna och Storbritannien. Sedermera överfördes artikeln till det modifierade Bryssel fördraget antaget 23 oktober 1954, i kraft 6 maj 1955, till vilket Västtyskland och Italien anslöt sig, och blev artikel 5.

⁵ Nordatlantiska fördraget, antaget 4 april 1949, i kraft 24 augusti 1949.

vara medlemmar av FN eller inte – gäller en *rätt* att bistå varandra i fall av väpnat angrepp på någon av staterna, i enlighet med den kollektiva självförsvarsrätt som omnämns, inte någon *skyldighet*.

När artikel 42.7 i EU-fördraget hänvisar till artikel 51 i FN-stadgan är det förmodligen för att understryka rätten till individuellt och kollektivt självförsvar. Om en EU-medlemsstat skulle bli utsatt för ett väpnat angrepp har medlemsstaten en individuell rätt till självförsvar, medan övriga medlemsstater – liksom alla stater i princip – har en rätt att efter inbjudan från den angripna staten skrida in och bistå den angripna staten i dess individuella självförsvar, genom att själva utöva sin rätt till kollektivt självförsvar med alla till buds stående medel. Formuleringen ”i enlighet med FN-stadgan” torde sålunda här betyda inte att EU:s medlemsstater enligt artikel 51 i FN-stadgan är *skyldiga* att ge varandra stöd och bistånd i händelse av ett väpnat angrepp mot någon av medlemsstaternas territorium, utan att EU:s medlemsstater har en *rätt* att ge varandra sådant stöd och bistånd ”i enlighet med FN-stadgan”. Sedan går EU-fördraget ett steg längre i artikel 42.7 och stipulerar en *skyldighet* för medlemsstaterna att hjälpa varandra.

Enligt EU-fördraget är övriga EU-medlemsstater således skyldiga att ge den medlemsstat som utsatts för ett väpnat angrepp på sitt territorium, stöd och bistånd med alla till buds stående medel. Det är svårt att se formuleringen som något annat än ett uttryck för en internationell rättslig skyldighet för övriga medlemsstater att bistå en medlemsstat som utsatts för väpnat angrepp på sitt territorium. EU-fördraget är ett internationellt rättsligt bindande avtal och utgångspunkten måste därmed vara att samtliga artiklar är rättsligt bindande om inte annat uttryckligen framgår. Enligt Wienkonventionen om traktaträtt får en part som inte vill vara bunden av en viss artikel i ett visst i övrigt rättsligt bindande internationellt avtal i vissa fall reservera sig mot

bestämmelsen ifråga.⁶ Ingen EU-medlemsstat har emellertid reserverat sig mot hela eller delar av artikel 42.7. Det finns ingenting i övrigt i EU-fördragets text som talar för att artikel 42.7, eller någon annan artikel i EU-fördraget för den delen, inte skulle vara rättsligt bindande.

”Det är svårt att se formuleringen som något annat än ett uttryck för en internationell rättslig skyldighet för övriga medlemsstater att bistå en medlemsstat som utsatts för väpnat angrepp på sitt territorium.”

Artikel 42.7 i EU-fördraget föreskriver vidare att det stöd och bistånd som de övriga medlemsstaterna är skyldiga att ge den medlemsstat som utsatts för ett väpnat angrepp på sitt territorium, ska ges med alla till buds stående medel. Det kan betyda vilka (lagliga) medel som helst, inklusive militära medel. Det lämnas öppet med vilka medel varje medlemsstat väljer att stödja och bistå den angripna medlemsstaten.

En och hittills endast en gång har artikel 42.7 behövt aktiveras och EU:s medlemsstater sålunda konfronterats med sin skyldighet att ge en medlemsstat som utsatts för ett väpnat angrepp stöd och bistånd med alla till buds stående medel. Det var i november 2015 när Paris hade drabbats av ett flertal terrorattacker. Sverige bistod Frankrike med ammunition, transportflyg samt stabsofficerare.⁷

Vid ett möte i riksdagens EU-nämnd uttalade sig dåvarande utrikesministern Margot Wallström på ett för svenska förhållanden dittills ovanligt tydligt och framför allt ovanligt bejakande sätt vad angår de rättsligt bindande skyldigheter som följer av artikel 42.7:⁸

⁶ Wienkonventionen om traktaträtt, antagen 23 maj 1969, i kraft 27 januari 1980, artikel 19 och följande.

⁷ Riksdagens protokoll 2015/16:111 25 maj 2016, beslut s. 110; riksdagens protokoll 2015/16:58 26 januari 2016, utrikesminister Margot Wallström (S), anförande 2; riksdagens protokoll 2015/16:108 19 maj 2016, Mikael Oscarsson (KD), anförande 180.

⁸ Riksdagen, Uppteckningar vid EU-nämndens sammanträden 2015/16:20, 11 december 2015, § 4 Utrikes frågor, Utrikesminister Margot Wallström (S), Återrapport från möte i Europeiska unionens råd för utrikes frågor den 16 november 2015, Information och samråd inför möte i Europeiska unionens råd för utrikes frågor den 14 december 2015, anförande 141, 146 respektive 150.

Det är ju så att 42.7 innehåller en lagfäst skyldighet att bistå ett annat medlemsland som blir utsatt för väpnat angrepp på sitt territorium. Det finns inget undantag från ömsesidig solidaritet i EU-fördraget, så vi har förpliktat oss att ge bistånd.

Och vidare i samma anda:

Vi lever upp till våra åtaganden under fördragsfästa bestämmelser i EU-sammanhang och vår egen solidaritetsförklaring.

Följt av:

Jag vill klargöra att det är försvarsklausulen som är åberopad, och den är bindande.⁹

I fallet med terrorattackerna i Paris 2015 tillkom en ytterligare dimension av självförsvarsrätten (i tillägg till skyldigheten att stödja och bistå en annan EU-medlemsstat med alla till buds stående medel enligt artikel 42.7 i EU-fördraget) nämligen att det väpnade angreppet på Frankrike i det här fallet företogs inte av en annan stat utan av en icke-statlig terrororganisation (Daesh). Det är inte självklart enligt FN-stadgan och folkrätten att den rätt till individuellt och kollektivt självförsvar som uppkommer i händelse av ett väpnat angrepp av en stat mot en annan stat även uppkommer i händelse av ett väpnat angrepp av en icke-statlig

aktör mot en stat.¹⁰ Denna icke-statliga dimension komplicerade den rättsliga bilden. Margot Wallström uttalade, att "[v]i är alltid nogga med folkrätten och vi har gjort bedömningen att här befinner vi oss i en gråzon. Kommer det ett FN-mandat om en insats i Syrien kan det klarna".¹¹ Något FN-mandat kom aldrig, enligt svensk uppfattning, men till slut bestämde sig Sverige, alla potentiella rättsliga komplikationer till trots, för att bistå Frankrike.¹² Sverige hade tidigare tagit ställning för uppkomsten av en rätt till individuellt och kollektivt självförsvar i händelse av väpnade angrepp i form av storskaliga terrorattacker mot stater utförda av icke-statliga aktörer i kölvattnet av terrorattackerna mot USA den 11 september 2001.¹³

2.2 Säkerhets- och försvarspolitik av särskild karaktär

Om vi fortsätter med analysen av innehållet i artikel 42.7 i EU-fördraget ser vi att efter den första meningen rörande övriga medlemsstaters skyldighet kommer en andra mening som säger att detta inte ska påverka den "särskilda karaktären" hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik. Det är inte uppenbart vad detta syftar på, men det är ett faktum att flera av EU:s medlemmar var neutrala eller militärt alliansfria när EU-fördraget ingicks 2007 och att den "särskilda karaktären" avser dessa medlemmars säkerhets- och försvarspolitik.¹⁴

⁹ Det tredje och sista uttalandet av dåvarande utrikesministern gjordes som svar på en invändning från Johnny Skalin (SD): "När det gäller solidaritetsklausulen har frågan kommit upp till diskussion tidigare i EU. Man har ifrågasatt om solidaritetsklausulen verkligen gäller, och vissa bedömare har kommit fram till att den inte gäller. Jag hävdar att den inte gäller, och eftersom regeringen nu hävdar att den gäller anmäler jag avvikande mening i relation till solidaritetsklausulen i sig. Däremot ställer vi oss bakom Frankrikes begäran. Vill Frankrike ha stöd i kampen mot terrorism ska vi ställa upp för dem" (ibid., anförande 148); jmf även motsvarande meningsutbyte om betydelsen av artikel 42.7 i EU-fördraget mellan den dåvarande försvarsministern Peter Hultqvist (S) och Björn Söder (SD), Riksdagens protokoll 2015/16:111 25 maj 2016, under § 15 Samförståndsavtal om värdlandsstöd.

¹⁰ Se t.ex. Anne Peters och Christian Marxsen (red.), *Self-Defence Against Non-State Actors*, Cambridge: Cambridge University Press, 2019; Said Mahmoudi, *Self-Defence and "Unwilling or Unable" States*, Hague Academy of International Law, Recueil des cours, Volume 422, Leiden; Boston: Brill Nijhoff, 2021; Inger Österdahl, Yes we can, probably: The Swedish position on self-defence against non-state actors in third states, Uppsala Faculty of Law, Working Paper 2020:4, <http://uu.diva-portal.org>.

¹¹ Dagens Nyheter, 16 december 2015, "Inga Gripen i kampen mot IS", <https://www.dn.se/nyheter/politik/inga-gripen-i-kampen-mot-is/> besökt 31 oktober 2022; se vidare Inger Österdahl, Yes we can, probably, ovan not 8.

¹² Jmf FN:s säkerhetsråds resolution 2249 (2015) 20 november 2015.

¹³ Jmf SOU 2003:32 Vår beredskap efter den 11 september; Departementsserien (Ds) 2022:24 Sveriges medlemskap i Nato, ss 24, 46.

¹⁴ Jmf regeringens proposition 2007/08:168 Lissabonfördraget 3 juli 2008, s. 252.

Huruvida den andra meningen i artikel 42.7 befriade dessa medlemsstater från den skyldighet som stipuleras i den första meningen (att stödja och bistå en annan medlemsstat utsatt för väpnat angrepp på sitt territorium) har varit föremål för diskussion.¹⁵ Den andra meningen utgör inte någon reservation i formell mening från de neutrala och militärt alliansfria staternas sida i förhållande till åtagandet i den första meningen i artikeln. Det får i alla fall antas att för den händelse EU:s medlemsstater ansåg att de neutrala och militärt alliansfria staterna genom den andra meningen i artikel 42.7 befriade sig från sin skyldighet enligt första meningen, så skulle övriga medlemsstater, inklusive förmodligen de neutrala och militärt alliansfria, också anse sig befriade från sin skyldighet att stödja och bistå de neutrala och alliansfria medlemsstaterna om någon av de senare skulle bli föremål för ett väpnat angrepp på sitt territorium. Nu kvarstår Österrike, Malta och Cypern som de tre neutrala medlemsstaterna i EU.

2.3 Nato framför allt

Artikel 42.7 refererar även till Nato och Natomedlemmarnas åtaganden. I det andra stycket står som vi har sett ovan att åtagandena och samarbetet på detta område – det vill säga den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik – ska vara förenliga med åtagandena inom Nato, som för de stater som är medlemmar i denna också i fortsättningen ska utgöra grunden för deras kollektiva försvar och den instans som genomför det.

Innebörden och de avsedda följderna av detta är inte heller uppenbara. Andra stycket i artikel 42.7 i EU-fördraget skulle kunna tolkas som att Natomedlemmarna i EU, vilket i praktiken innebär det överväldigande flertalet medlemmar, inte heller ville förknippas med skyldigheten enligt artikel 42.7 första stycket, det vill säga att med alla till buds stående medel stödja och bistå den EU-medlemsstat som hade blivit utsatt för ett väpnat angrepp på sitt territorium, åtminstone inte i enlighet med dessa Natomedlemmars åtagande enligt artikel 42.7 i EU-fördraget (utan i stället möjligen på grundval av Natomedlemmarnas åtagande gentemot andra Natomedlemmar, i enlighet med artikel 5 i Natofördraget).

Det andra stycket i artikel 42.7 skulle kunna tolkas som att EU:s Natomedlemmar endast avser att fullgöra de ömsesidiga försvarsförpliktelser Natomedlemmarna har sinsemellan inom ramen för Natofördraget och inte de ömsesidiga försvarsförpliktelser som stipulerats i första stycket i artikel 42.7. I kombination med en möjlig tolkning av viljan hos neutrala och alliansfria EU-medlemmar att inte heller vara bundna av den ömsesidiga försvarsförpliktelsen enligt artikel 42.7 i EU-fördraget skulle den samlade bilden av EU-medlemmarnas inställning vara att ingen EU-medlem anser sig bunden av eller har för avsikt att respektera det ömsesidiga försvarsåtagande mellan EU-medlemmarna som trots allt formuleras i första meningen i artikel 42.7. Denna samlade bild överensstämmer med vad som konstateras i en svensk rapport om det säkerhetspolitiska

¹⁵ Se t.ex. Ove Bring, *En folkrättslig tolkning av solidaritetsklausulerna: Säkerhetspolitiskt och försvarspolitiskt samarbete som en internationell förpliktelse*, Bilaga 2, Försvarspolitiskt samarbete – effektivitet, solidaritet, suveränitet, Fö 2013:B, ss 81–89, ss 82, 88; Karen Devine, "Neutrality and the development of the European Union's common security and defence policy: Compatible or competing?", *Cooperation and Conflict*, vol. 46, issue 3, 2011, ss 334–369, s. 355; Sebastian Graf von Kielmansegg, "The European Union's competences in defence policy – scope and limits", *European Law Review*, vol. 32, issue 2, ss 213–231, s. 231; Bo Hugemark och Johan Tunberger, *Trovärdig solidaritet? Försvaret och solidaritetsförklaringen*, Bromma: Stiftelsen Den Nya Valfärden, 2010, s. 22 www.dnv.se/wp-content/uploads/2013/09/Fvrsvarsbok_lowres.pdf besökt 6 december 2022; Frederik Naert, *International Law Aspects of the EU's Security and Defence Policy, with a particular focus on the law of armed conflict and human rights*, Antwerp; Oxford: Intersentia, 2010, ss 227–233; Martin Reichard, *The EU-NATO Relationship: A Legal and Political Perspective*, Aldershot, Hampshire; Burlington, VT: Routledge, 2006, ss 211, 213, 223; Bart Van Vooren and Ramses A. Wessel, *EU External Relations Law: Text, Cases and Materials*, Cambridge: Cambridge University Press, 2014, s. 404; Inger Österdahl, "Sweden's Collective Defence Obligations or this is Not a Collective Defence Pact (or Is It?): Considerations of International and Constitutional Law", *Nordic Journal of International Law*, vol. 90, issue 2, 2021, ss 127–160.

läget från maj 2022, nämligen att det för EU-medlemsstaterna i Nato är Nato som ansvarar för det kollektiva försvaret samt att de militärt alliansfria EU-medlemsstaterna inte heller har velat bygga upp parallella strukturer, som det står, inom EU.¹⁶

En annan möjlig förståelse av Natomedlemmarnas markering i andra stycket i artikel 42.7 är att den är självklar, eller åtminstone inte innebär någon logisk motsägelse i förhållande till de ömsesidiga försvarsförpliktelserna enligt artikel 42.7 första meningen, nämligen att åtagandena och samarbetet inom EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik ska vara förenliga med åtagandena inom Nato samt att Nato för Natomedlemmarna utgör grunden för deras kollektiva försvar och den instans som genomför det. I Natofördraget står i artikel 8 att varje part förbinder sig att inte ingå några internationella åtaganden som står i strid med Natofördraget. Att Natomedlemmarna sinsemellan vid behov utövar sitt kollektiva självförsvar inom ramen för Nato medan de Natomedlemmar som samtidigt är medlemmar i EU i förhållande till de EU-medlemmar som inte också är medlemmar i Nato utövar kollektivt självförsvar enligt sina förpliktelser enligt artikel 42.7 i EU-fördraget, borde inte innebära någon konflikt med Natofördraget.

Ytligt sett skulle de neutrala och militärt alliansfria EU-medlemmarna kunna tyckas ha haft mest att förlora på att inget EU-medlemsland – inte ens de neutrala och militärt alliansfria EU-medlemmarna själva – ville se sig rättsligt bundet att uppfylla det ömsesidiga försvarsåtagandet enligt artikel 42.7 i EU-fördraget. Natomedlemmarna i EU var ju redan rättsligt förpliktade att ömsesidigt bistå varandra vid väpnat angrepp på någon av Natomedlemsstaterna, men inget land skulle enligt den mest restriktiva tolkningen av artikel 42.7 vara rättsligt förpliktad att bistå de neutrala och militärt alliansfria EU-medlemmarna i motsvarande situation.

2.4 Natofördragets försvarsklausul

Om vi som jämförelse med artikel 42.7 i EU-fördraget tittar på artikel 5 i Natofördraget som innehåller Natos ömsesidiga försvarsklausul finner vi följande:¹⁷

Parterna är ense om att ett väpnat angrepp mot en eller flera av dem i Europa eller Nordamerika ska betraktas som ett angrepp mot dem alla, och följaktligen enas parterna om att varje part, under utövande av den rätt till individuellt eller kollektivt självförsvar som erkänns i artikel 51 i Förenta nationernas stadga, i händelse av ett sådant väpnat angrepp ska bistå den eller de angripna parterna genom att individuellt och i samförstånd med de övriga parterna utan dröjsmål vidta de åtgärder som den anser nödvändiga, inklusive bruk av vapenmakt, för att återställa och upprätthålla säkerheten i det nordatlantiska området.

I andra stycket av artikel 5 i Natofördraget står som en ytterligare påminnelse om att rätten till självförsvar ytterst utövas i enlighet med och inom ramen för FN-stadgan:

Alla sådana väpnade angrepp och alla de åtgärder som vidtas med anledning av dem ska omedelbart inberättas till Förenta nationernas säkerhetsråd. Sådana åtgärder ska avslutas när säkerhetsrådet har vidtagit nödvändiga åtgärder för att återställa och upprätthålla internationell fred och säkerhet.

Ordalydelsen i Natofördragets artikel 5 är snarlik ordalydelsen i artikel 42.7 i EU-fördraget. Av de språkliga formuleringarna att döma säger artikel 5 respektive artikel 42.7 i stort sett samma sak och det finns ingenting i själva ordalydelsen som skulle innebära att Natofördragets artikel 5 skulle vara mer rättsligt bindande medan EU-fördragets artikel 42.7 skulle vara mindre rättsligt bindande eller inte rättsligt bindande alls, endast sett till hur de ömsesidiga försvarsförpliktelserna formuleras. De förpliktelser som stipuleras i respektive artikel är

¹⁶ Ds 2022:7 Ett försämrat säkerhetspolitiskt läge – konsekvenser för Sverige, s. 28.

¹⁷ Översättning till svenska kommer från Ds 2022:24, bilaga 2, s. 73.

identiska på det hela taget.¹⁸ Av ordalydelsen att döma är EU-fördragets artikel 42.7 snarare mer förpliktande för parterna än Natofördragets artikel 5. I EU-fördragets artikel 42.7 står att de övriga medlemsstaterna är skyldiga att ge en angripen medlemsstat stöd och bistånd med alla till buds stående medel medan det i Natofördragets artikel 5 står att var och en av parterna kommer att bistå den part som blivit angripen genom att vidta sådana åtgärder som var och en av dem anser nödvändiga, inklusive användandet av väpnat våld. Texten i artikel 5 i Natofördraget tycks lämna lite mer öppet för parterna själva att bedöma om några och i så fall vilka åtgärder var och en av dem anser vara nödvändiga, medan texten i artikel 42.7 i EU-fördraget ovillkorligen stipulerar att övriga medlemsstater är skyldiga att ge den angripna medlemsstaten stöd och bistånd med alla till buds stående medel. I Natofördraget specificeras att åtgärderna kan inkludera användandet av väpnat våld medan detta är underförstått i EU-fördraget; alla till buds stående medel inkluderar väpnat våld. På en rättsligt principiell nivå är EU-fördragets artikel 42.7 och Natofördragets artikel 5 sammantaget lika förpliktande både ur ett formellt perspektiv (båda utgör en del av en rättsligt bindande internationell traktat) och ur ett substantiellt perspektiv (innehållet i de båda artiklarna är i stort sett detsamma). Skillnaderna mellan EU-fördragets artikel 42.7 och artikel 5 i Natofördraget ligger på ett annat plan och handlar snarare om skillnader i underliggande försvarssamarbete och försvarsplanering.

Både EU-fördraget och Natofördraget hänvisar till artikel 51 i FN-stadgan, medan Natofördraget hänvisar till FN-stadgan i ytterligare några avseenden som kan vara värda att uppmärksamma. I artikel 1 hänvisar Natofördraget underförstått till artiklarna 2.3 och 2.4 i FN-stadgan:

Parterna förbinder sig i enlighet med Förenta nationernas stadga att lösa eventuella

internationella tvister i vilka de är parter med fredliga medel på sådant sätt att inte internationell fred och säkerhet eller rättvisan äventyras samt att i sina internationella förbindelser avhålla sig från hot om och bruk av våld på ett sätt som är oförenligt med Förenta nationernas ändamål.

Här betonas skyldigheten att lösa internationella tvister med fredliga medel samt det så kallade våldsförbudet i mellanstatliga relationer.

Som för att ytterligare understryka betydelsen av FN-stadgan och dess kollektiva säkerhetssystem föreskriver Natofördraget vidare, i artikel 7, att:

Detta fördrag inverkar inte, och ska inte tolkas som att det på något sätt inverkar, på de rättigheter och skyldigheter som de parter som är medlemmar i Förenta nationerna har i enlighet med Förenta nationernas stadga och inte heller på Förenta nationernas säkerhetsråds huvudansvar för upprätthållandet av internationell fred och säkerhet.

Återigen markeras från Natos sida att Natofördraget i det folkrättsliga systemet är underordnat FN-stadgan och att FN:s säkerhetsråd har huvudansvaret för upprätthållandet av internationell fred och säkerhet. I FN-stadgan har FN:s medlemsstater kommit överens om att i händelse av konflikt mellan medlemsstaternas skyldigheter enligt FN-stadgan och deras skyldigheter enligt någon annan internationell överenskommelse så ska skyldigheterna enligt FN-stadgan gälla (artikel 103).

¹⁸ Icke desto mindre går åsikterna isär i den juridiska doktrinen angående den rättsliga innebörden i artikel 5 i Natofördraget respektive artikel 42.7 i EU-fördraget, se t.ex. Per Ahlin, *Efter neutralitetspolitiken: Folkkräkten i svensk säkerhetspolitik 1993–2017*, Stockholm: Jure Förlag, 2018, s. 44; Ove Bring, ovan not 15, s. 83; Panos Koutrakos, "The role of law in Common Security and Defence Policy: functions, limitations and perceptions", i Panos Koutrakos (red.), *European Foreign Policy: Legal and Political Perspectives*, Cheltenham; Northampton: Edward Elgar, 2011), ss 235–258, ss 238–239; Tom Dyson and Theodore Konstadinides, *European defence cooperation in EU law and IR theory*, Houndmills, Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2013, ss 67–68; Bart Van Vooren och Ramses A. Wessel, ovan not 15, s. 404.

3. Solidaritetsförklaringar, terrorattacker och Sveriges hållning till försvarsklausulen i EU-fördraget

3.1 Sveriges solidaritetsförklaringar

Den svenska hållningen till den rättsliga statusen hos artikel 42.7 i EU-fördraget tycks under åren ha varit i viss mån ambivalent. Oftast men inte alltid har det från svensk sida betonats att artikel 42.7 inte innebär några rättsliga förpliktelser och således inte är rättsligt bindande för Sverige, och får man förmoda, inte heller för övriga EU-medlemmar. När Lissabonfördraget skulle ratificeras av den svenska riksdagen 2008 skrev regeringen i sin proposition till riksdagen att den andra meningen i artikel 42.7 angående den ”särskilda karaktären” hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik klargör att ”inget i den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken ska hindra de medlemsstater som vill föra t.ex. en militärt alliansfri politik”.¹⁹ I propositionen står det vidare att ”[r]egeringen anser således att denna bestämmelse inte innebär några former av försvarsförpliktelser för militärt alliansfria medlemsstater som Sverige”.²⁰ Detta uttalande från regeringens sida är otvetydigt.

Huruvida regeringen ansåg att de Natoanslutna EU-medlemsstaterna inte heller är bundna av några försvarsförpliktelser enligt EU-fördragets artikel 42.7 (eftersom Nato – inte EU – för Natomedlemmarna också i fortsättningen ska utgöra grunden för deras kollektiva försvar och den instans som genomför det) framgår inte. Inte heller framgår det om Sveriges uppfattning var att de EU-medlemmar som även är Natomedlemmar potentiellt hade en försvarsförpliktelse gentemot Sverige, trots att Sverige som militärt alliansfritt inte hade några försvarsförpliktelser gentemot övriga EU-medlemsstater. Vidare framgår inte vad som skulle hända om Sverige inte längre skulle vara militärt alliansfritt – kanske en svindlande tanke vid tiden för Lissabonfördraget.

Vid samma tid utfärdade den svenska Försvarsberedningen en så kallad solidaritetsförklaring

som riktar sig till övriga EU-medlemsstater samt Norge och Island.²¹ Solidaritetsförklaringen antogs sedermera av Sveriges riksdag.²²

Den svenska solidaritetsförklaringen lyder som följer:

Sverige kommer inte att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat medlemsland eller nordiskt land. Vi förväntar oss att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige drabbas.

Ur rättslig synvinkel är betydelsen av solidaritetsförklaringen inte uppenbar. Det är tydligt att kretsen av länder som Sverige vänder sig till utökas med två länder som inte är medlemmar i EU men väl nordiska, Norge och Island. I övrigt är den rättsliga betydelsen av solidaritetsförklaringen otydlig, liksom den rättsliga ambitionen med förklaringen, om det fanns någon. Förklaringen väcker flera frågor:

Betyder solidaritetsförklaringen att Sverige med hjälp av en frivilligt utformad och avgiven unilateral solidaritetsförklaring kompenserar för den ömsesidiga försvarsförpliktelse som Sverige inte anser sig ha enligt artikel 42.7, det vill säga att Sverige därmed ger med ena handen vad man tagit bort med den andra? Betyder solidaritetsförklaringen att Sverige i realiteten vill och kommer att stödja och bistå övriga länder såsom det stipuleras i artikel 42.7, fast på grundval av solidaritetsförklaringen och inte på grundval av artikel 42.7? Betyder solidaritetsförklaringen att Sverige understryker hur viktig – om än inte rättsligt förpliktande – artikel 42.7 är? Eller stryker Sverige genom solidaritetsförklaringen under att artikel 42.7 saknar betydelse? Vill Sverige säga att Sverige visserligen är (var) militärt alliansfritt, och därför inte ville eller kunde vara rättsligt bundet av artikel 42.7 i EU-fördraget, men att Sverige trots det – militärt alliansfritt eller inte – har för avsikt att bistå övriga länder i händelse av väpnat angrepp?²³

¹⁹ Proposition 2007/08:168, s. 252.

²⁰ Ibid.

²¹ Ds 2007:46 Säkerhet i samverkan, Försvarsberedningens omvärldsanalys, s. 11.

²² Proposition 2008/09:140 Ett användbart försvar, 19 mars 2009, ss 9, 29–30; Försvarsutskottets betänkande 2008/09:FöU10 Försvarets inriktning, 19 maj 2009, antaget av riksdagen med konsensus 16 juni 2009.

²³ Jmf Bo Hugemark och Johan Tunberger, ovan not 15, s. 22.

Enligt solidaritetsförklaringen tycks Sverige under alla omständigheter vänta sig bistånd från de länder gentemot vilka Sverige unilateralt markerar solidaritet om Sverige skulle bli utsatt för ett väpnat angrepp. Förväntan om hjälp från svensk sida verkar vara oberoende av om länderna är neutrala eller militärt alliansfria eller inte.

Det är också oklart på vilken rättslig grund – utöver den självklara rätten till kollektivt självförsvar enligt artikel 51 i FN-stadgan – som övriga länder skulle ge Sverige hjälp om Sverige blev utsatt för ett väpnat angrepp. På vilken grund skulle de länder som inkluderas i solidaritetsförklaringen känna sig förpliktade att ge Sverige stöd om nu Sverige självt anser att artikel 42.7 i EU-fördraget inte innebär några former av försvarsförpliktelser för Sverige? Hur sannolikt är det att de länder som Sverige riktar sin solidaritetsförklaring till skulle anse att de därmed i någon bemärkelse är skyldiga att leva upp till någon motsvarande solidaritet gentemot Sverige? Några förklaringar av vad som egentligen avses med den svenska unilaterala solidaritetsförklaringen förekommer inte i de svenska officiella dokumenten.

”På vilken grund skulle de länder som inkluderas i solidaritetsförklaringen känna sig förpliktade att ge Sverige stöd om nu Sverige självt anser att artikel 42.7 i EU-fördraget inte innebär några former av försvarsförpliktelser för Sverige?”

När det i den svenska solidaritetsförklaringen talas om ”katastrof” syftas på en annan artikel än artikel 42.7 i EU-fördraget, nämligen artikel 222 i FEUF som också har rubriken ”Solidaritetsklausul”. Artikel 222 föreskriver att ”[u]nionen och dess medlemsstater ska handla gemensamt i en anda av solidaritet om en medlemsstat utsätts för en terroristattacker eller drabbas av en naturkatastrof

eller en katastrof som orsakas av människor”. Artikel 222 avser en annan situation än den när en medlemsstat blir utsatt för ett väpnat angrepp. Artikel 222 återopades inte heller när terroristattacker i Paris ägde rum i november 2015.

I samband med Sveriges ansökan om Natomedlemskap ingick Sverige och Storbritannien i maj 2022 en uttryckligen inte rättsligt bindande överenskommelse om solidaritet.²⁴ Den politiska solidaritetsförklaringen mellan Sverige och Storbritannien är betydligt utförligare än den svenska unilaterala solidaritetsförklaringen, men kärninnehållet är detsamma:

On the basis of solidarity, values and geographical proximity, the United Kingdom and Sweden will meet challenges in peace, crisis and conflict together. Should either country suffer a disaster or an attack, the United Kingdom and Sweden will, upon request from the affected country, assist each other in a variety of ways, which may include military means. Such an intensified cooperation will remain fully in line in (sic!) with each country's security and defence policy and is designed to complement not replace existing European and Euro-Atlantic cooperation.

Denna politiska solidaritetsförklaring skulle i tillägg till det faktum att den fungerar som stöd för Sverige under ansökningsperioden till Nato kunna uppfattas som en ersättning för den solidaritetsförklaring som Sverige unilateralt utfärdade i förhållande till alla EU-medlemmar och alla nordiska länder. Efter sitt utträde ur EU finns Storbritannien inte längre med bland adressaterna för den svenska solidaritetsförklaringen.

Här verkar det till och med finnas en motsvarighet, om än mindre specifik, till resonemangen i artikel 42.7 rörande den särskilda karaktären hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik respektive att Nato för EU:s Natomedlemmar även fortsättningsvis ska utgöra grunden för deras kollektiva försvar och den instans som genomför det. Dessutom står det uttryckligen att

²⁴ Political Declaration of Solidarity, 11 May 2022; sist i dokumentet står ”This document is a political declaration and not a legally binding commitment under international law”, <https://www.gov.uk/government/publications/united-kingdom-sweden-statement-11-may-2022> besökt 12 december 2022.

det intensifierade samarbete som skulle kunna uppstå för den händelse något av länderna skulle råka ut för ett väpnat angrepp, skulle komplettera befintligt europeiskt och euroatlantiskt samarbete. Det specificeras inte vidare vilka samarbeten som åsyftas.

I samband med Sveriges ansökan om Natomedlemskap förklarade även ett antal andra länder sitt stöd för och sin solidaritet med Sverige, underförstått om Sverige skulle bli angripen under ansökningsperioden. I regeringens utrikesdeklaration i juni 2022 omnämns – förutom Storbritannien – USA, Tyskland, Frankrike, Spanien, Norge och Danmark.²⁵ På samma ställe noteras vidare i utrikesdeklarationen att "[ä]ven EU:s gemensamma försvarsklausul 42.7 spelar en viktig roll för Sveriges säkerhet".²⁶

3.2 Terrorattacker och tolkningen av 42.7

Den svenska tolkningen av artikel 42.7 blev också aktuell i samband med terrorattackerna i Paris i november 2015, som vi såg tidigare, då Frankrike till sin hjälp åberopade artikel 42.7 i EU-fördraget. Alla försvarsministrar i EU uttalade i rådet sitt stöd för Frankrike och sin beredskap att förse Frankrike med all nödvändig hjälp.²⁷ Ärendet diskuterades under rubriken "Mutual defence clause (article 42(7) TEU)", men Frankrike skulle föra bilaterala diskussioner med övriga EU-medlemsländer och det skulle inte röra sig inte om en gemensam EU-operation.²⁸ Den svenska riksdagen fattade sedermera beslut om att sälja försvarsmateriel till Frankrike i form av ammunition, att ställa transportflyg till förfogande samt att skicka stabsofficerare till FN:s operation i Mali för att frigöra fransk militär personal som då kunde användas på annat håll.²⁹

I regeringens proposition till riksdagen med anledning av Frankrikes begäran om hjälp efter terrorattackerna i Paris sägs några saker om artikel 42.7 i EU-fördraget som belyser Sveriges tolkning av bestämmelsen i fråga.³⁰ Regeringen konstaterar att med anledning av terrordåden i Paris den 13 november 2015 vädjade Frankrike vid rådet för utrikesfrågor (försvar) den 17 november 2015, under åberopande av artikel 42.7 i EU-fördraget, till medlemsstaterna att bistå Frankrike bilateralt i kampen mot Daesh.³¹ Frankrike har därefter bland annat efterfrågat stöd med viss försvarsmateriel (ammunition), enligt propositionen.³² Därefter refererar propositionen innehållet i artikel 42.7.³³

"När regeringen ska argumentera för sitt förslag att stödja Frankrike börjar regeringen med att säga att den svenska solidaritetsförklaringen intar en central position i Sveriges säkerhetspolitik."

När regeringen ska argumentera för sitt förslag att stödja Frankrike börjar regeringen med att säga att den svenska solidaritetsförklaringen intar en central position i Sveriges säkerhetspolitik.³⁴ Solidaritetsförklaringen, som redogjordes för ovan, citeras med tillägget att "Sverige ska därför kunna såväl ge som ta emot civilt och militärt stöd".³⁵ I propositionen konstateras att artikel 42.7 nu har åberopats för första gången samt att Sverige, i likhet med övriga EU-länder, har förklarat sig berett att bistå Frankrike och har redovisat ett stöd som Sverige i ett första skede kan erbjuda.³⁶

²⁵ Regeringens deklaration vid 2022 års utrikespolitiska debatt i riksdagen fredagen den 10 juni 2022, s. 4.

²⁶ Ibid.

²⁷ Council of the EU, 14120/5, Outcome of the Council Meeting, 3426th Council Meeting, Foreign Affairs, Brussels, 16 and 17 November 2015, s. 6.

²⁸ Ibid.

²⁹ Jmf ovan not 7.

³⁰ Regeringens proposition 2015/16:153 Stöd till Frankrike med försvarsmateriel, 17 mars 2016.

³¹ Ibid., s. 4.

³² Ibid.

³³ Ibid.

³⁴ Ibid.

³⁵ Ibid.

³⁶ Proposition 2015/16:153, s. 5.

Propositionen hänvisar vidare till att Frankrike har efterfrågat stöd med viss ammunition samt till att denna form av stöd från ett land till ett annat land i händelse av nödläge, kris eller väpnad konflikt även behandlas i 2001 års ramavtal mellan Sverige, Frankrike, Italien, Spanien, Storbritannien och Tyskland om åtgärder för att underlätta omstrukturering och drift av den europeiska försvarsindustrin, det så kallade sexnationsavtalet.³⁷ Utan att därmed nödvändigtvis ge uttryck för något specifikt rättsligt förhållningssätt till artikel 42.7 säger regeringen att det svenska stödet till Frankrike bidrar till att ”ge trovärdighet åt artikel 42.7 i EU-fördraget och den europeiska säkerhetspolitiken som helhet”.³⁸

”Mot bakgrund av det till synes bristande engagemanget å någon EU-medlemsstats vägnar för förpliktelserna i artikel 42.7 som redogjorts för ovan [...] kan det framstå som anmärkningsvärt att ett EU-medlemsland, Sverige i det här fallet, på samma gång skulle vilja bidra till trovärdigheten i samma artikel.”

Ur rättslig synpunkt skulle detta kunna förstås som om regeringen faktiskt vill uttrycka att artikel 42.7 är en rättsligt bindande förpliktelse för EU-medlemmarna, eller åtminstone en förpliktelse nedtecknad i en internationell traktat och därmed

typiskt sett rättsligt bindande. Det är emellertid oklart vad regeringen menar med uttrycket att ”ge trovärdighet åt”, och det förklaras inte i propositionen. Mot bakgrund av det till synes bristande engagemanget å någon EU-medlemsstats vägnar för förpliktelserna i artikel 42.7 som redogjorts för ovan – den svenska regeringen betonar ju till exempel att bestämmelsen ”inte innebär några former av försvarsförpliktelser för militärt alliansfria medlemsstater som Sverige” – kan det framstå som anmärkningsvärt att ett EU-medlemsland, Sverige i det här fallet, på samma gång skulle vilja bidra till trovärdigheten i samma artikel. Propositionen hänvisar vidare till att stödet till Frankrike är i linje med det nämnda sexnationsavtalet ”som Sverige är bundet av”, som det står i propositionen.³⁹ Tillägget är intressant men förklarar inte vilken hållning Sverige intar till traktatsbestämmelsen i artikel 42.7 om ömsesidigt försvar i EU-fördraget. Skillnaden i förhållningssätt till de respektive traktaterna skulle behöva förklaras, men någon sådan förklaring finns varken i propositionen om stöd till Frankrike eller någon annanstans. Som stöd för hjälpen till Frankrike efter terrorattackerna 2015 återopas i propositionen att stödet också ligger i linje med ”Sveriges nationella solidaritetsförklaring”.⁴⁰ Sverige har därför ett utrikes- och säkerhetspolitiskt intresse av att tillhandahålla efterfrågat stöd till Frankrike, säger regeringen i propositionen.⁴¹

3.3 Försvarsklausul eller solidaritetsklausul

Även under det dramatiska året 2022 finns exempel på uttryck för en svensk hållning till artikel 42.7 som pekar i lite olika riktningar. I regeringens utrikesdeklaration i februari 2022

³⁷ Ibid.; Ramavtal mellan Republiken Frankrike, Republiken Italien, Konungariket Spanien, Förenade Konungariket Storbritannien och Nordirland, Konungariket Sverige och Förbundsrepubliken Tyskland om åtgärder för att underlätta omstrukturering och drift av den europeiska försvarsindustrin, 27 juli 2000 (se regeringens proposition 2000/01:49 Ett ramavtal om åtgärder för att underlätta omstrukturering och drift av den europeiska försvarsindustrin, 23 januari 2001, annex, s. 38 ff).

³⁸ Proposition 2015/16:153, s. 5.

³⁹ Proposition 2015/16:153, s. 5.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Ibid.; ett ytterligare exempel på Sveriges till synes något ambivalenta förhållningssätt till artikel 42.7 i EU-fördraget är Försvarsberedningens rapport från 2019 där det bl.a. talas om rätten till självförsvar enligt artikel 51 i FN-stadgan och att ”[d]enna princip utgör utgångspunkten för de försvarsförpliktelser som återfinns i *Natofördragets artikel 5* och i *artikel 42.7 i EU:s Lissabonfördrag* (författarens kursivering)” (Ds 2019:8 Värnkraft – Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025 s. 88; för andra variationer på samma tema se ibid., ss 102, 252, 291).

nämns överhuvudtaget inte artikel 42.7 i EU-fördraget, vilket kanske är talande.⁴² Efter Rysslands invasion i Ukraina den 24 februari 2022 börjar den svenska statsministern påtala existensen och vikten av artikel 42.7 vid kommentarer angående säkerhetsläget, något som dittills praktiskt taget aldrig tidigare gjorts av någon svensk regering. I början av mars 2022 skickade de svenska och finska statsministrarna ett gemensamt brev till övriga medlemsländer i EU inför ett möte med Europeiska rådet, vilket syftade till att påminna övriga medlemsländer om och understryka vikten av klausulen om ömsesidigt stöd och bistånd i artikel 42.7 i EU-fördraget.⁴³

I den partiöverskridande rapport om det säkerhetspolitiska läget som presenterades i maj står i inledningen att det är uppenbart att det saknas politisk vilja bland medlemsstaterna att utveckla ett kollektivt försvar inom EU.⁴⁴ Längre fram i rapporten konstateras att artikel 42.7 har fått förnyad uppmärksamhet.⁴⁵ Därefter följer vad som åtminstone ur rättslig synvinkel måste betecknas som ett lite själv motsägande konstaterande: ”Den [artikel 42.7] utgör en internationell förpliktelse för medlemsstaterna att, om den aktiveras, bistå varandra vid ett väpnat angrepp, men utgör inte en gemensam försvarsförpliktelse.”⁴⁶ Ur både politisk och förmågemässig synvinkel saknas förutsättningar för en utveckling mot kollektivt försvar inom EU, finner rapporten.⁴⁷

I regeringens utrikesdeklaration i juni 2022 omtalas artikel 42.7 som ”EU:s gemensamma försvarsklausul” och det sägs att den ”spelar en viktig roll för Sveriges säkerhet”.⁴⁸ Begreppet ”gemensam försvarsklausul” låter som ”gemensam försvarsförpliktelse”, vilket rapporten om det säkerhetspolitiska läget som vi såg just konstaterat att artikel 42.7 inte utgör.

I den promemoria om Sveriges medlemskap i Nato som lades fram i oktober 2022 som utreder olika rättsliga frågor som aktualiseras med anledning av Sveriges förestående anslutning till Nato, tas ett delvis annorlunda grepp om artikel 42.7.⁴⁹ I denna promemoria sägs helt enkelt att ”[d]e s.k. solidaritetsklausulerna i artikel 42.7 i EU-fördraget och artikel 222 FEUF innebär att medlemsstaterna tar ett solidariskt ansvar för Europas säkerhet”.⁵⁰ Lite senare sägs att Sveriges försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten – som är många – inte omfattar ömsesidiga försvarsförpliktelser.⁵¹ Det finns därför inte någon fördragsfäst garanti för att Sverige skulle få hjälp i försvaret av landet vid ett allvarligt hot eller angrepp mot Sverige, står det i promemorian.⁵² Den formulering som användes i utrikesdeklarationen i juni som nämndes ovan, nämligen ”EU:s gemensamma försvarsklausul” får då förstås, åtminstone utifrån den senare utgivna promemorian, som att den inte är synonym med ”gemensam försvarsförpliktelse”, som skulle betyda att Sveriges samarbeten just omfattar ömsesidiga försvarsförpliktelser.

”Huruvida det finns någon ‘fördragsfäst garanti’ för att Sverige skulle få hjälp i försvaret av landet eller inte kan diskuteras.”

Huruvida det finns någon ”fördragsfäst garanti” för att Sverige skulle få hjälp i försvaret av landet eller inte kan diskuteras. Oavsett hur det är med den saken konstaterade den partiöverskridande rapporten i maj 2022 att begränsningen i artikel 42.7 snarare ligger i hur artikeln underbyggs eller snarare inte underbyggs i praktiken.⁵³ Det saknas politisk vilja bland EU:s medlemsstater att bygga

⁴² Regeringens deklaration vid 2022 års utrikespolitiska debatt i riksdagen onsdagen den 16 februari 2022.

⁴³ 8 mars 2022, <https://svenska.yle.fi/a/7-10013915> besökt 12 december 2022.

⁴⁴ Ds 2022:7, s. 8.

⁴⁵ Ibid., s. 26.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Ibid.

⁴⁸ Ovan not 25, s. 4.

⁴⁹ Ds 2022:24.

⁵⁰ Ibid., ss 34–35.

⁵¹ Ibid., ss 35, 57.

⁵² Ibid., s. 35.

⁵³ Ds 2022:7 s. 28.

upp ett kollektivt försvar säger rapporten och – förmodligen ett centralt konstaterande – EU:s medlemsstater har inte heller på egen hand den militära förmåga som krävs i sammanhanget.⁵⁴ Även om det funnes en ömsesidig försvarsförpliktelse rent formellt i artikel 42.7, vilket ordalydelsen skulle tyda på, så skulle det varken finnas vilja eller förmåga bland EU:s medlemsstater att förverkliga den. I promemorian om Sveriges medlemskap i Nato i oktober 2022 likställs artikel 42.7 i EU-fördraget och artikel 222 i EUF-fördraget under beteckningen solidaritetsklausuler, trots att det endast är artikel 222 som i fördragstexten har titeln solidaritetsklausul.

Promemorian från oktober 2022 om Sveriges medlemskap i Nato nämner också den svenska unilaterala solidaritetsförklaringen i samband med Lissabonfördraget utan att närmare kommentera dess innehåll eller eventuella avsedda rättsliga betydelse, eller betydelse i förhållande till artikel 42.7.⁵⁵ Promemorian nämner även att Sverige och Storbritannien, som vi såg ovan, har undertecknat en politisk förklaring som enligt promemorian uttrycker motsvarande solidaritet mellan länderna.⁵⁶

4. Regeringsformens regler om krig

4.1 Sverige ger stöd

Nu ska vi studera de rättsliga ramar som den svenska regeringsformen sätter för om och hur Sverige kan ingå internationella överenskommelser om ömsesidiga försvarsförpliktelser samt de sätt på vilka de ömsesidiga försvarsförpliktelserna kan förverkligas i praktiken. RF gäller såväl när Sverige ger militärt stöd utomlands som när Sverige tar emot militärt stöd på svenskt territorium. RF:s regler är desamma för ömsesidiga

försvarsförpliktelser inom Nato som för ömsesidiga försvarsförpliktelser inom EU. Studiet av EU:s regler bidrar till att belysa vad åtagandena enligt artikel 5 i Natofördraget respektive artikel 42.7 i EU-fördraget innebär och vilka effekter de får för svensk del.

"RF:s regler är desamma för ömsesidiga försvarsförpliktelser inom Nato som för ömsesidiga försvarsförpliktelser inom EU."

I RF finns ett kapitel med rubriken Krig och krigsfara, kapitel 15. Där regleras bland annat när den svenska försvarsmakten får sättas in för att möta ett väpnat angrepp mot Sverige och när svenska väpnade styrkor får sändas till andra länder eller i övrigt sättas in samt vem som beslutar om att sätta in respektive sända ut svensk väpnad trupp, det vill säga regeringen ensam eller regeringen med riksdagens medgivande.⁵⁷

I RF regleras också hur internationella överenskommelser ingås för Sveriges del, i kapitel 10. I kapitel 10 finns vidare bestämmelser om överlåtelse av ursprungligen svensk beslutanderätt till en annan stat eller en mellanfolklig organisation. Både bestämmelserna i kapitel 15 – hittills dock med undantag för bestämmelsen om självförsvar mot väpnat angrepp – och bestämmelserna i kapitel 10 har i praktiken aktualiserats många gånger.

Här kommer vi att titta på hur reglerna aktualiseras i förhållande till artikel 5 i Natofördraget och till artikel 42.7 i EU-fördraget.⁵⁸ I promemorian från

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Ds 2022:24, ss 35, 57.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Se Per Ahlin, *Folkkrätten i regeringsformen*, Skrifter utgivna av Juridiska fakulteten vid Stockholms universitet nr 87, Stockholm: Poseidon Förlag, 2019, ss 17–27; se även Inger Österdahl, "Regeringsformen och det internationaliserade svenska försvaret", i Karin Åhman (red.), *Regeringsformen 40 år 1974–2014*, De Lege Juridiska Fakultetens Årsbok 2014, ss 225–239; Inger Österdahl, "Deployment of Armed Forces: Swedish Constitutional Considerations", *Nordic Journal of International Law*, vol. 89, 2020, ss 94–116; Inger Österdahl, "Krig eller fred: Om regeringsformens definition av krig", *Svensk Juristtidning*, vol. 105, 2021, ss 261–276.

⁵⁸ I den grundliga utredning av här aktuella svenska konstitutionella regler som gjordes i SOU 2016:64, *Förutsättningar enligt regeringsformen för fördjupat försvarssamarbete*, var siktet inställt på Sveriges fördjupade försvarssamarbete med Finland.

oktober 2022 om Sveriges medlemskap i Nato diskuteras RF:s regler ingående, med avseende på både kapitel 15 om krig och krigsfara och kapitel 10 om internationella överenskommelser och överlåtande av beslutanderätt. Diskussionen om RF i promemorian om Sveriges medlemskap i Nato har indirekt bäring även på frågan om Sveriges relation till artikel 42.7 i EU-fördraget.

I RF 15 kap. 13 § står 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.

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.

Det är regeringen ensam som beslutar om att sätta in rikets försvarsmakt i händelse av ett väpnat angrepp mot Sverige. Att det är regeringen som ensam förfogar över beslutet understryks indirekt av RF 15 kap. 14 § som rör krigsförklaring och som säger att:

Förklaring att riket är i krig får, utom vid ett väpnat angrepp mot riket, inte ges av regeringen utan riksdagens medgivande.

Endast vid ett väpnat angrepp mot Sverige förfogar regeringen ensam även över utfärdandet av en krigsförklaring. I alla andra situationer där Sverige hypotetiskt skulle bli part i en väpnad konflikt, alltså hamnar i krig, måste riksdagen ge sitt medgivande innan regeringen får utfärda en krigsförklaring.

Av relevans är också 16 § som handlar om att sätta in väpnade styrkor. Paragrafen handlar om när svensk militär trupp får sändas utomlands eller i övrigt sättas in, som det uttrycks i bestämmelsen:

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.

Hittills har det från svensk sida inte ansetts att Sverige har ingått någon internationell överenskommelse som skulle innebära en sådan "internationell förpliktelse" som anges i första stycket av 16 §. Alltså återstår de två andra alternativen, i punkt 1 och 2, som alternativa rättsliga villkor för att regeringen ska få sända svenska väpnade styrkor utomlands eller i övrigt sätta in sådana styrkor. I praktiken är det punkt 2 som har aktualiserats när Sverige har skickat väpnade styrkor utomlands för att delta i olika internationella militära operationer.⁵⁹ Riksdagen har då lämnat sitt medgivande i varje särskilt fall. Det kan noteras att RF 15 kap 16 § inte innehåller någon begränsning av för vilket syfte eller i vilka situationer svenska väpnade styrkor får sättas in, inklusive sändas till andra länder.⁶⁰

I promemorian om Sveriges medlemskap i Nato påpekas att det militära stöd som lämnas inom ramen för Nato ges till ett enskilt medlemsland och att stödet alltså inte riktar sig till Nato som organisation.⁶¹ Därmed finns det inte anledning att överväga ett bemyndigande till regeringen att bistå Nato som organisation med väpnade styrkor.⁶² Däremot måste det finnas förutsättningar för Sverige att fatta beslut om att lämna stöd med väpnade styrkor till andra Natoländer, konstateras i promemorian.⁶³ När Sverige ska stödja andra Natoländer är det alltså RF 15 kap. 16 § som blir

⁵⁹ För några av de senaste, se t.ex. Inger Österdahl, An invitation is an invitation is an invitation: legitimate authority to invite in recent Swedish practice, Uppsala Faculty of Law, Working Paper 2020:2, <http://uu.diva-portal.org>; Inger Österdahl, "Svenska trupper i internationell styrka under fransk ledning i Mali – några folkrättsliga frågeställningar", *Svensk Juristtidning*, vol. 106, 2022, ss 319–338.

⁶⁰ Se även Ds 2022:24 s. 42.

⁶¹ Ds 2022:24 s. 48.

⁶² Ibid.

⁶³ Ibid.

aktuell. Precis som i fallet med 13 § om rikets försvar är det regeringen som fattar beslutet även enligt 16 §, men enligt 16 § behövs också alltid riksdagens medgivande i någon form som vi såg.

Enligt den svenska uppfattningen har Sverige inte ingått någon internationell förpliktelse som har godkänts av riksdagen som skulle kunna ligga till grund för ett beslut av regeringen att sända väpnade styrkor utomlands eller i övrigt sätta in sådana styrkor, enligt det första stycket i RF 15 kap. 16 §.⁶⁴ I promemorian om Sveriges medlemskap i Nato konstateras också att Natofördraget inte heller utgör en sådan förpliktelse, eftersom Natofördraget inte innebär någon skyldighet för parterna att sätta in väpnade styrkor när en eller flera parter utsätts för ett väpnat angrepp.⁶⁵ Vad som krävs enligt artikel 5 i Natofördraget är att varje part individuellt och i samförstånd med de övriga parterna utan dröjsmål vidtar de åtgärder parten anser nödvändiga, inklusive bruk av vapenmakt, för att upprätthålla säkerheten i det nordatlantiska området.⁶⁶ Promemorian om Sveriges medlemskap i Nato finner att ett medlemskap i Nato alltså inte medför en internationell förpliktelse vars fullgörande kräver ett insättande av väpnade styrkor enligt RF 15 kap. 16 §.⁶⁷ En annan fråga är om en sådan internationell förpliktelse över huvud taget existerar någonstans i något sammanhang, samt en följdfråga vilket syftet är med denna passus i RF.⁶⁸

Det finns sålunda ingen internationell förpliktelse enligt RF 15 kap. 16 § och inte heller någon lag som bemyndigar regeringen att lämna stöd med svenska väpnade styrkor till andra länder som är utsatta för ett väpnat angrepp.⁶⁹ Då återstår det tredje alternativa sättet för riksdagen att uttrycka sitt medgivande på, nämligen att riksdagen medger att regeringen sänder svenska trupper utomlands i ett särskilt fall.

I det här läget, inför ett Natomedlemskap, skulle regeringen kunna föreslå riksdagen att anta en lag som bemyndigar regeringen att lämna stöd med svenska väpnade styrkor till andra Natomedlemmar som är utsatta för ett väpnat angrepp. En sådan lag skulle kunna underlätta och påskynda det svenska beslutsfattandet om stöd. Men någon sådan lag föreslås inte i promemorian om Sveriges medlemskap i Nato och kommer med all sannolikhet inte heller att föreslås av regeringen i en kommande proposition till riksdagen.⁷⁰ Det konstitutionellt rättsliga resultatet blir att riksdagens medgivande kommer att krävas i varje enskilt fall av stöd med svenska väpnade styrkor till andra Natomedlemmar.

I promemorian om Sveriges medlemskap i Nato framförs flera skäl till att någon ny lag som bemyndigar regeringen att lämna stöd till Natomedlemmar inte föreslås:

- För det första skulle ett svenskt stöd med väpnade styrkor för att möta ett väpnat angrepp mot en annan Natomedlemsstat troligen innebära att Sverige blir part i den aktuella väpnade konflikten, och att Sverige därmed hamnar i krig, vilket är ett beslut, säger promemorian, som bör förutsätta riksdagens beslut.⁷¹
- För det andra, påpekas i promemorian, följer av RF 15 kap. 14 § att en krigsförklaring inte får ges av regeringen utan riksdagens medgivande, utom vid ett väpnat angrepp mot riket.⁷²
- För det tredje, framhålls i promemorian, är det inte något krav enligt Natofördraget att beslut om militärt stöd kan fattas av ett medlemslands regering enbart.⁷³ Därför anser promemorian att svenskt stöd med väpnade styrkor för

⁶⁴ Ibid., s. 48.

⁶⁵ Ibid., ss 48–49.

⁶⁶ Jmf Ds 2022:24 s. 48.

⁶⁷ Ds 2022:24 s. 49.

⁶⁸ Jmf Bo Hugemark och Johan Tunberger, ovan not 15, s. 22, som skriver: ”Ingen solidaritetsförklaring eller säkerhetsgaranti innebär med automatik ett militärt ingripande. Det är alltid en fråga om ett politiskt beslut. Det gäller även – i motsats till vad som ofta sägs i debatten – Natos artikel 5.”

⁶⁹ Ds 2022:24, ss 48–49.

⁷⁰ Ibid., s. 49.

⁷¹ Ibid.

⁷² Ibid.

⁷³ Ibid.

att som medlem i Nato möta ett väpnat angrepp mot en annan medlemsstat även i fortsättningen bör kräva ett godkännande från riksdagen i det särskilda fallet.⁷⁴ Samma konstitutionellt rättsliga förutsättningar skulle gälla även svenskt stöd med väpnade styrkor för att, hypotetiskt, som medlem i EU möta ett väpnat angrepp mot en annan medlemsstat eller för att oavsett organisationsmedlemskap under utövande av rätten till kollektivt självförsvar enligt artikel 51 i FN-stadgan möta ett väpnat angrepp mot en annan stat.

Ett möjligt problem med riksdagens deltagande i beslutsprocessen som uppmärksammas i en tidigare utredning är tidsåtgången.⁷⁵ I promemorian från oktober 2022 om Sveriges medlemskap i Nato betonas emellertid – till försvar för förslaget att riksdagens medgivande fortsatt ska krävas i varje särskilt fall av utsändande av svenska väpnade styrkor – att det faktum att ett godkännande från riksdagen fortfarande ska krävas inte innebär att beslut om att lämna stöd med väpnade styrkor inte kan fattas skyndsamt.⁷⁶ Det finns bestämmelser i en annan av Sveriges fyra grundlagar, riksdagsordningen, som möjliggör åtgärder som väsentligt kortar ned tiden för en riksdagsbehandling, som promemorian säger.⁷⁷ Promemorian framhåller också att i tillägg till de möjligheter som redan finns att skynda på beslutsprocessen kan det finnas anledning att återkomma till frågan i vad mån ytterligare åtgärder bör vidtas för att förbättra Sveriges förutsättningar att lämna operativt militärt stöd inom ramen för ett Natomedlemskap.⁷⁸

4.2 Sverige tar emot stöd

Den bestämmelse i RF som diskuteras mest ingående i promemorian om Sveriges medlemskap i Nato är RF 10 kap. 8 § som rör överlåtelse av

förvaltningsuppgift till en annan stat eller till en mellanfolklig organisation. Sådan överlåtelse kan ske, men om förvaltningsuppgiften ifråga omfattar myndighetsutövning ska riksdagen fatta beslut med kvalificerad majoritet enligt RF 10 kap. 6 § vilket innebär att minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter måste rösta för ett beslut. Alternativt kan riksdagen fatta beslut i den ordning som gäller för stiftande av grundlag, vilket innefattar ett mellanliggande val till riksdagen.

Frågan om överlåtelse av förvaltningsuppgift diskuteras i förhållande till frågan om befogenheter för den svenska regeringen att begära stöd av Nato. I promemorian sägs att uppgiften att möta ett väpnat angrepp mot Sverige och hindra kränkningar av svenskt territorium är en utpräglad svensk förvaltningsuppgift som till yttermera visso är möjlig att överlåta till en annan stat eller mellanfolklig organisation att utföra, inbegripet att delta i dess utförande.⁷⁹ I promemorian ställs frågan om förvaltningsuppgiften innefattar myndighetsutövning, och svaret blir indirekt ja genom följande konstaterande:⁸⁰

Att tillåta att stödjande utländsk militär på svenskt territorium går i strid med invaderande fiendesoldater eller använder vapenmakt för att hindra kränkningar av svenskt territorium bör anses vara en sådan överlåtelse som ska beslutas av riksdagen i den ordning som anges i 10 kap. 8 § andra stycket regeringsformen.

Sådana beslut har redan fattats av riksdagen, först beträffande det fördjupade försvarssamarbetet mellan Sverige och Finland i lagen om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland och därefter i lagen om operativt militärt stöd som omfattar ”en stat som är medlem

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ SOU 2018:31 En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland, ss 59–78.

⁷⁶ Ds 2022:24 s. 49.

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Ibid.; se även den utredning som tillsatts av Försvarsdepartementet och som ska slutredovisa senast 15 augusti 2023, Uppdrag att se över vissa rättsliga frågor inför ett medlemskap i Nato, 2022-07-14, Fö2022/00983.

⁷⁹ Ds 2022:24 s. 40.

⁸⁰ Ibid., s. 41.

i Europeiska unionen eller i Nordatlantiska fördragsorganisationen”.⁸¹ Med anledning av ett svenskt medlemskap i Nato behöver bemyndigandet till regeringen i lagen om operativt militärt stöd utökas till att även omfatta en rätt att begära operativt militärt stöd från Nato såsom organisation samt att regeringen för detta ändamål får överlåta förvaltningsuppgifter till Nato, enligt promemorian.⁸² Lagen om operativt militärt stöd kommer därefter i så fall att omfatta begäran om ”stöd i form av militära styrkor av Nordatlantiska fördragsorganisationen och av en stat som är medlem i den organisationen eller i Europeiska unionen”.⁸³ Om Sverige är utsatt för ett väpnat angrepp står Sveriges suveränitet på spel och det ligger i Sveriges intresse att så snabbt som möjligt kunna ta emot militärt stöd från Nato, argumenterar promemorian om Sveriges medlemskap i Nato.⁸⁴ Brist på sådant bemyndigande till regeringen – vilket skulle nödvändiggöra riksdagens medverkan i beslutsprocessen – kan leda till att behövligt stöd fördröjs på ett oförsvarligt sätt, argumenterar promemorian vidare.⁸⁵

Att bemyndigandet i lagen om operativt stöd behöver utökas till Nato som organisation beror på att medan militärt stöd från Nato i egentlig mening, som det står i promemorian, framför allt utgörs av militära styrkor från de enskilda medlemsstaterna, så innefattar sådant stöd även stöd från Nato som organisation eftersom medlemsstaternas styrkor ställs under Natobefäl.⁸⁶ Inom Nato har det skapats en gemensam militär ledningsstruktur.⁸⁷ På den punkten skiljer sig EU och Nato uppenbarligen åt vad gäller

verkställandet av de respektive åtagandena i artikel 42.7 i EU-fördraget respektive artikel 5 i Natofördraget.

Samma svenska konstitutionella överväganden som blir aktuella vid en begäran om stöd för att möta ett väpnat angrepp blir också aktuella vid en svensk begäran om stöd för att hindra kränkningar av svenskt territorium.⁸⁸ De föreslagna ändringarna i lagen om operativt stöd omfattar även denna situation.⁸⁹

”Själva medlemskapet i Nato innebär ingen överlåtelse av beslutanderätt [...]”

Själva medlemskapet i Nato innebär ingen överlåtelse av beslutanderätt, enligt promemorian om Sveriges medlemskap i Nato.⁹⁰ Nato är en mellanstatlig organisation, konstaterar promemorian, och beslut i Nordatlantiska rådet fattas med konsensus.⁹¹ Om regeringen enligt RF 10 kap. 1 § föreslår att Sverige ska ansluta sig till Natofördraget kan riksdagen därför enligt RF 10 kap. 3 § godkänna regeringens planerade beslut med enkel majoritet. Internationella överenskommelser för Sveriges del ingås av regeringen, men riksdagens godkännande krävs innan regeringen ingår en för Sverige bindande internationell överenskommelse, bland annat om överenskommelsen är av större vikt. I promemorian om Sveriges medlemskap i Nato sägs att Natofördraget är en internationell överenskommelse som i konstitutionellt avseende måste betraktas som ett avtal av större vikt.⁹²

⁸¹ Lag 2020:782 ändrad genom lag 2022:430; jmf riksdagens protokoll 2020/21:3 8 september 2020 § 3 ss 24–25 respektive riksdagens protokoll 2021/22:116 18 maj 2022 § 22 s. 113; se även regeringens proposition 2021/22:446 Förbättrade rättsliga förutsättningar för att kunna ta emot militärt stöd från andra stater, 16 maj 2022 respektive proposition 2019/20:110 Operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland, 5 mars 2020.

⁸² Ds 2022:24 s. 46.

⁸³ Ibid., s. 8.

⁸⁴ Ibid., s. 46.

⁸⁵ Ibid., s. 45.

⁸⁶ Ibid., ss 45; 39.

⁸⁷ Ibid., s. 39.

⁸⁸ Ibid., ss 46–48; RF 15 kap 13 § 2 stycke.

⁸⁹ Ds 2022:24 s. 8.

⁹⁰ Ibid., s. 37.

⁹¹ Ibid.; se även artikel 9 i Natofördraget.

⁹² Ds 2022:24, s. 33.

I promemorian värnas som vi har sett om riksdagens roll i beslutsprocessen när svenska trupper ska stödja andra Natomedlemmar. I promemorian värnas även om riksdagens insyn och inflytande i övrigt med anledning av regeringens föreslagna utökade beslutsbefogenheter att begära militärt stöd även från Nato som organisation. Regeringen har enligt RF 10 kap. 11 § en skyldighet att informera Utrikesnämnden om de utrikespolitiska förhållanden som kan få betydelse för riket och att överlägga med nämnden om dessa så ofta som det behövs. Enligt RF 10 kap. 11 § ska regeringen vidare i alla utrikesärenden av större vikt före avgörandet överlägga med nämnden, om det kan ske. Härmed är de formella skyldigheterna att informera och överlägga med Utrikesnämnden uttömda. Som vi kommer ihåg är det regeringen ensam som har beslutsrätten när det gäller rikets försvar enligt RF 15 kap. 13 § och enligt bemyndigande i lag när det gäller begäran om stöd från svensk sida från EU-medlemmar, Natomedlemmar och potentiellt Nato. I promemorian om Sveriges medlemskap i Nato framhålls att det även finns en rad andra, mer informella sätt för regeringen att hålla riksdagen informerad.⁹³

5. Slutsatser

Försvarsklausulen i artikel 42.7 i EU-fördraget har ofta framställts som mycket olik försvarsklausulen i artikel 5 i Natofördraget. Denna rättsliga genomgång av de respektive artiklarna visar att så kanske inte är fallet. Tvärtom har innehållet i de ömsesidiga försvarsförpliktelserna i respektive fördrag stora likheter. I inget av fallen finns någon automatik i de ömsesidiga försvarsförpliktelserna i bemärkelsen att det skulle vara obligatoriskt för deltagande medlemsländer att ställa upp för varandra utan att ha fattat ett föregående inhemskt politiskt beslut. I Sverige fattas beslutet av regeringen. Som vi såg föreslås i promemorian om Sveriges medlemskap i Nato från oktober 2022 att riksdagen dessutom alltid ska ge sitt medgivande i det särskilda fallet, för den händelse att regeringen skulle vilja sätta in militära styrkor för att stödja någon annan Natomedlem. Alternativet vore att riksdagen stiftade en lag som bemyndigade regeringen att ensam fatta ett sådant beslut, men något sådant föreslås alltså inte.

Fördragen innehåller inte heller en förpliktelse att nödvändigtvis ställa upp med väpnade styrkor när en annan part blivit utsatt för ett väpnat angrepp. Det framhålls i nämnda promemoria, som vi sett tidigare, att Natofördraget inte medför en förpliktelse att sätta in väpnade styrkor. Samma gäller enligt EU-fördraget. Som fördragsfästa ömsesidiga försvarsklausuler är således artikel 42.7 i EU-fördraget och artikel 5 i Natofördraget i stort sett identiska. Uppenbarligen är organisationerna olika; det försvarssamarbete och den gemensamma försvarsplanering som förekommer inom Nato förekommer inte inom EU, tills vidare i alla fall. Detta gör att förverkligandet av de stipulerade ömsesidiga försvarsförpliktelserna framstår som betydligt mer realistiskt och sannolikt inom ramen för Natofördraget än inom ramen för EU-fördraget. Den formella rättsliga bundenheten påverkas emellertid inte av att förpliktelserna inte förverkligas i praktiken.

"Till synes slumpartat utgör artikel 42.7 ibland en solidaritetsklausul, ibland en försvarsklausul – till och med en gemensam försvarsklausul – men absolut inte en gemensam försvarsförpliktelse."

Frågan varför Sverige har intagit en så vacklande hållning i förhållande till artikel 42.7 i EU-fördraget är svår att besvara. Stundom avfärdas eventuella internationellt rättsligt bindande åtaganden enligt artikel 42.7 helt, stundom uttalas och understryks den internationellt rättsligt bindande karaktären hos åtagandena. Till synes slumpartat utgör artikel 42.7 ibland en solidaritetsklausul, ibland en försvarsklausul – till och med en gemensam försvarsklausul – men absolut inte en gemensam försvarsförpliktelse. Ibland betonas vikten av klausulen, och ofta har det ansetts att trovärdigheten i det säkerhets- och försvarspolitiska samarbetet inom EU bör stärkas.

Ur strikt rättslig synvinkel spelar den vacklande svenska hållningen ingen egentlig roll för innehållet i de åtaganden som – eventuellt – gjorts. Ur officiella dokument går det inte att utvinna

⁹³ Ibid., ss 50–51.

någon förklaring till den olikartade terminologi som används vid olika tillfällen och i olika tider. Argument som hänför sig till Sveriges militära alliansfrihet får anses vara överspelade i och med Sveriges ansökan om Natomedlemskap. Argument som hänför sig till vilja och förmåga hos EU:s medlemsländer, även om de i och för sig inte är formellt rättsligt relevanta, är inte överspelade. Detta skulle kunna innebära att om den politiska

viljan plötsligt uppstod inom EU, och om den militära förmågan rent hypotetiskt och mot förmodan skulle uppkomma, så skulle artikel 42.7 förvandlas till en internationellt rättsligt bindande ömsesidig försvarsförpliktelse, dock inte nödvändigtvis. Samma logik skulle möjligen, kanske ännu mer hypotetiskt och tvärtom, kunna tillämpas på artikel 5 i Natofördraget. Men det är en annan historia.