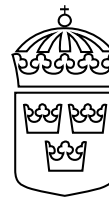


Regeringens proposition

2025/26:6



En tydlig beslutsordning för deltagande i Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar

Prop.
2025/26:6

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 11 september 2025

Ulf Kristersson

Pål Jonson
(Försvarsdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen lämnas förslag som syftar till att skapa bättre förutsättningar för Sverige att delta i det operativa militära samarbetet inom Nato. Sverige kommer kontinuerligt delta i Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar. Det föreslås att det i lag införs en reglering om hur beslut ska fattas för att sätta in svenska väpnade styrkor i sådan verksamhet. Enligt förslagen ska ett deltagande som huvudregel kräva beslut av riksdagen. Ett sådant beslut kan avse verksamhet under ett kalenderår eller annan period, men även deltagande i en särskild operation eller aktivitet. Därutöver föreslås att regeringen, även utan ett föregående beslut av riksdagen, under en begränsad tid ska få sätta in en svensk väpnad styrka med ett begränsat antal om behovet av ett svenskt deltagande uppkommer med kort varsel eller om ett dröjsmål skulle kunna leda till avsevärda men för angelägna svenska intressen.

Det föreslås att regleringen införs i lagen om operativt militärt stöd, vilken föreslås byta namn till lagen om operativt militärt samarbete. Till följd av att lagens namn ändras föreslås också ändringar i skyddslagen.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 december 2025.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	4
2	Lagtext	5
2.1	Förslag till lag om ändring i skyddslagen (2010:305)	5
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2020:782) om operativt militärt stöd	7
3	Ärendet och dess beredning	9
4	Natos uppgifter och organisation	9
4.1	Sverige i Nato	9
4.2	Nordatlantiska fördraget	10
4.3	Nordatlantiska rådet och Natos kommittéer	12
4.4	Natos militära organisation	13
4.5	Natos strategiska koncept och huvuduppgifter	14
4.6	Natos centrala processer och funktioner	16
4.7	Sveriges åtaganden som allierad	21
5	Konstitutionella förutsättningar för deltagande med väpnad styrka i Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar	22
5.1	Allmänt om de konstitutionella förutsättningarna	22
5.2	Insättande av svenska väpnade styrkor	22
5.3	Lagen om operativt militärt stöd	25
6	Internationell utblick	27
6.1.1	Amerikas förenta stater	27
6.1.2	Danmark	27
6.1.3	Estland	28
6.1.4	Finland	29
6.1.5	Frankrike	29
6.1.6	Litauen	30
6.1.7	Nederländerna	30
6.1.8	Norge	31
6.1.9	Storbritannien	31
6.1.10	Tyskland	31
7	En tydlig beslutsordning för deltagande i Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar	32
7.1	En tydlig beslutsordning för svenskt deltagande i Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar	32
7.2	Lagen om operativt militärt stöd ska byta namn till lagen om operativt militärt samarbete	48
8	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	49
9	Konsekvenser	49
10	Författningskommentar	50
10.1	Förslaget till lag om ändring i skyddslagen (2010:305)	50

10.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2020:782) om operativt militärt samarbete	51	Prop. 2025/26:6
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian En tydlig beslutsordning för deltagande i Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar (Ds 2025:11)	55	
Bilaga 2	Promemorians lagförslag	56	
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	58	
Utdrag ur	protokoll vid regeringssammanträde den 11 september 2025	59	

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringens förslag:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2020:782) om operativt militärt stöd.
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i skyddslagen (2010:305).

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i skyddslagen (2010:305)

Härigenom föreskrivs att 5 och 9 §§ skyddslagen (2010:305) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §¹

Följande byggnader, andra anläggningar, områden och objekt får också beslutas vara skyddsobjekt:

1. byggnader, andra anläggningar och områden som staten har äganderätt eller nyttjanderätt till och som disponeras av Försvarmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt eller Totalförsvarets forskningsinstitut,

2. områden där Försvarmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt eller Totalförsvarets forskningsinstitut tillfälligt bedriver övningar, prov eller försök eller områden där oförutsedda följder av sådan verksamhet kan inträffa,

3. områden där Försvarmakten har satts in för att hindra en kränkning av Sveriges territorium eller för att möta ett väpnat angrepp mot landet,

4. områden där en främmande stats militära styrka inom ramen för internationellt samarbete tillfälligt bedriver övningar här i landet i samband med utbildning för fredsfrämjande verksamhet eller för annat militärt ändamål,

5. områden där ett Nato högkvarter eller en främmande stats militära styrka bedriver militär verksamhet inom ramen för samförståndsavtalet den 4 september 2014 mellan Sverige och Nato om världlandsstöd,

6. områden där en utländsk militär styrka bedriver militär verksamhet enligt lagen (2020:782) om operativt militärt *stöd*,

6. områden där en utländsk militär styrka bedriver militär verksamhet enligt lagen (2020:782) om operativt militärt *samarbete*,

7. områden där en amerikansk styrka bedriver militär verksamhet inom ramen för avtalet den 5 december 2023 mellan Sverige och Amerikas förenta stater om försvarssamarbete,

8. vattenområden av särskild betydelse för det militära försvaret, och

9. objekten militära fartyg och luftfartyg, fordon som tillverkats särskilt för militära ändamål och militära fordonstransporter av stora mängder vapen, ammunition och sprängämnen eller andra sådana särskilt skyddsvärda transporter, inklusive utländska sådana objekt och transporter

¹ Senaste lydelse 2024:547.

inom ramen för internationellt militärt samarbete eller internationell krishantering.

9 §²

För bevakning av ett skyddsobjekt får polismän, militär personal eller annan särskilt utsedd personal anlitas.

Den som bevakar ett skyddsobjekt och som inte är polisman benämns skyddsvakt.

I lagen (2020:782) om operativt militärt *stöd* finns bestämmelser om att finsk och amerikansk militär personal i vissa fall får anlitas för bevakning av skyddsobjekt. Sådan personal benämns inte skyddsvakt.

I lagen (2020:782) om operativt militärt *samarbete* finns bestämmelser om att finsk och amerikansk militär personal i vissa fall får anlitas för bevakning av skyddsobjekt. Sådan personal benämns inte skyddsvakt.

Denna lag träder i kraft den 1 december 2025.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2020:782) om operativt militärt stöd

Prop. 2025/26:6

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2020:782) om operativt militärt stöd¹

dels att nuvarande 1 § ska betecknas 1 a §,

dels att rubriken till lagen ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 1 §, och närmast före 1 § en ny rubrik av följande lydelse,

dels att det närmast före 2 § ska införas en ny rubrik som ska lyda ”Bemyndigande att överlåta förvaltningsuppgifter för genomförande av militär verksamhet på svenskt territorium”,

dels att det närmast före 7 § ska införas en ny rubrik som ska lyda ”Samarbete med Amerikas förenta stater”.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Lag om operativt militärt stöd

Lag om operativt militärt samarbete

Medgivande till regeringen att sätta in väpnade styrkor

1 §

Regeringen får, inom de närmare ramar som riksdagen beslutar om för ett kalenderår eller en annan period, sätta in svenska väpnade styrkor för att i enlighet med internationell rätt delta i operationer eller andra aktiviteter för Natos samlade avskräckning och försvar.

Regeringen får också, utöver vad som följer av första stycket, sätta in svenska väpnade styrkor i sådan verksamhet som avses i första stycket om behovet av ett insättande uppkommer med kort varsel. Högst 500 personer får samtidigt tjänstgöra med stöd av detta stycke i varje enskild operation eller annan aktivitet. Högst 1 000 personer får samtidigt tjänstgöra med stöd av detta stycke. Ett insättande enligt detta stycke får för varje enskild operation eller

¹ Senaste lydelse av lagens rubrik 2022:430.

annan aktivitet bestå under högst 90 dagar.

Regeringen får även sätta in svenska väpnade styrkor i sådan verksamhet som avses i första stycket om ett dröjsmål i insättandet skulle leda till avsevärda men för angelägna svenska intressen. Högst 1 000 personer får samtidigt tjänstgöra med stöd av detta stycke. Ett insättande enligt detta stycke får för varje enskild operation eller annan aktivitet bestå under högst 60 dagar.

Denna lag träder i kraft den 1 december 2025.

3 Ärendet och dess beredning

Sverige ansökte den 18 maj 2022 om medlemskap i Nordatlantiska fördragsorganisationen (Nato). Den 22 mars 2023 beslutade riksdagen att godkänna Sveriges anslutning till nordatlantiska fördraget (Sveriges medlemskap i Nato, prop. 2022/23:74, bet. 2022/23:UU16, rskr. 2022/23:148). Sverige är sedan den 7 mars 2024 medlem i Nato.

Den 25 april 2025 remitterade Försvarsdepartementet departementspromemorian En tydlig beslutsordning för deltagande i Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar (Ds 2025:11, i propositionen benämnd promemorian). En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*.

Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissvaren finns tillgängliga på regeringens webbplats (regeringen.se) och i Försvarsdepartementet (Fö2025/00731).

Lagrådet

Det lagförslag som avser skyddslagen omfattas av Lagrådets granskningsområde. Förslaget är författningstekniskt och även i övrigt av sådan beskaffenhet att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse. Regeringen har därför inte inhämtat Lagrådets yttrande.

4 Natos uppgifter och organisation

4.1 Sverige i Nato

På grund av Ryssland rasar ett storskaligt krig i Europa. Krigets verkningar är inte begränsade till Ukraina. Förutsättningarna för svensk säkerhetspolitik har därför förändrats i grunden. Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina visar att konflikter om territorium med militära medel återigen är en realitet. Sverige är sedan den 7 mars 2024 medlem i Nato. Finland, som ansökte om Natomedlemskap samtidigt med Sverige, blev medlem i Nato den 4 april 2023.

Nato är en mellanstatlig organisation som består av en politisk och en militär del. Organisationens målsättning är att bevara fred och säkerhet i det euroatlantiska området. Det mest centrala i Natosamarbetet är de ömsesidiga försvarsgarantier som gäller mellan medlemsländerna och den gemensamma försvarsplaneringen. Försvarsgarantierna innebär att ett väpnat angrepp mot Sverige ska betraktas som ett angrepp mot samtliga medlemsstater i Nato. De andra medlemsstaterna har då en skyldighet att bistå Sverige med de åtgärder som bedöms nödvändiga. På samma sätt har

Sverige en skyldighet att bistå allierade länder om en eller flera av dessa utsätts för ett väpnat angrepp.

Sedan Rysslands stora satsningar på militär förmåga, alltmer aggressiva agerande från 2007 och inledning av kriget mot Ukraina 2014 har Natos fokus på territoriellt försvar av det euroatlantiska området ökat. Alliansen har sedan 2014 moderniserat och förstärkt försvaret av det euroatlantiska området genom framtagandet av försvarsplaner som stöds av en ny styrkemodell, stärkt lednings- och beslutsförmåga samt genom förstärkningar av alliansens östra flank.

Sverige ska vara en trovärdig, pålitlig och solidarisk allierad. För att Sverige på ett effektivt och ändamålsenligt sätt ska kunna delta i Natosamarbetet kan det krävas vissa anpassningar av den svenska lagstiftningen. Bedömningar om detta förutsätter förståelse för hur Nato är uppbyggt och vad ett medlemskap i organisationen innebär. Därför görs i detta kapitel en översiktlig genomgång av Natos uppgifter och organisation som bakgrund till den fortsatta framställningen.

4.2 Nordatlantiska fördraget

Grunden för Nato är det nordatlantiska fördraget. Fördraget utgår från varje stats i folkrätten förankrade rätt till individuellt och kollektivt självförsvar i händelse av väpnat angrepp. Denna rätt slås fast i artikel 51 i FN-stadgan. Samma rätt utgör även utgångspunkten för artikel 42.7 i fördraget om Europeiska unionen, som förpliktar medlemsstaterna i EU att lämna stöd och bistånd till en medlemsstat som utsätts för ett väpnat angrepp på sitt territorium.

Parterna till nordatlantiska fördraget har åtagit sig att upprätthålla säkerheten i det nordatlantiska området med politiska och militära medel. I artikel 3 åtar sig medlemsstaterna att, var för sig och tillsammans, genom egen beredskap och ömsesidigt bistånd, upprätthålla och utveckla sin individuella och kollektiva förmåga att stå emot väpnade angrepp. Artikel 3 utgör grunden för det arbete som Nato och de allierade bedriver för att stärka alliansens resiliens och civila beredskap, inbegripet civilt stöd till militära funktioner. Artikel 4 anger att parterna ska samråda närhelst en part anser att någon parts territoriella integritet, politiska oberoende eller säkerhet hotas. Enligt artikel 5 i nordatlantiska fördraget ska ett väpnat angrepp mot en eller flera av parterna i Europa eller Nordamerika betraktas som ett angrepp mot dem alla. Vid ett sådant angrepp ska varje part 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.

Understrykas ska att artikel 5 inte innebär att Sverige i internrättslig mening per automatik ska anses vara i krig eller krigsfara eller utsatt för ett väpnat angrepp om en annan Natomedlem angrips. Ett väpnat angrepp mot en annan medlemsstat kan, men måste inte få den följden. Det är liksom tidigare upp till i första hand regeringen att bedöma situationen och avgöra om riket är i krig eller krigsfara. Sverige kan vid ett väpnat angrepp mot en annan medlemsstat fullgöra sina skyldigheter enligt nordatlantiska

fördraget utan att nödvändigtvis beteckna situationen som krig eller krigsfåra i regeringsformens mening (se prop. 2022/23:74 s. 32 och 35 samt Stärkt konstitutionell beredskap, SOU 2023:75 s. 266–267.)

Varje medlemsstat utformar självständigt det stöd som lämnas enligt artikel 5. Vilket stöd Sverige kommer att bidra med vid ett väpnat angrepp mot en annan medlemsstat är alltså ett nationellt beslut. Försvarsplaneringen inom Nato bygger dock på att medlemsstaterna bidrar i enlighet med de nationella åtaganden som har gjorts inom ramen för Natos operations- och förmågeplanering. Vad Sverige kommer bidra med i händelse av ett väpnat angrepp mot en allierad kommer framför allt att avgöras av denna planering, Sveriges tillgängliga resurser, vad som efterfrågas av den angripna medlemsstaten samt Sveriges beslut i frågan (se prop. 2022/23:74 s. 43 och Totalförsvaret 2025–2030, prop. 2024/25:34 s. 92).

Det som kan utlösa tillämpningen av artikel 5 är alltså ett väpnat angrepp. Artikel 5 hänvisar till artikel 51 i FN-stadgan som anger när ”den naturliga rätten till individuellt eller kollektivt självförsvar” inträder. Enligt 15 kap. 13 § regeringsformen utgör väpnat angrepp mot riket ett villkor för att regeringen ska få ”sätta in” Försvarsmakten. Varken i regeringsformen, i FN-stadgan eller i nordatlantiska fördraget ges någon definition av begreppet ”väpnat angrepp”. FN:s generalförsamling enades 1974 om en definition av det närliggande begreppet aggression, vilken kan ge viss vägledning (se United Nations [1974], General Assembly Resolution 3314 [XXIX] Definition of Aggression). Exempel på handlingar som typiskt sett anses utgöra aggression är att en stats väpnade styrkor invaderar eller attackerar en annan stat, bombarderar eller i övrigt använder vapen mot en annan stats territorium eller attackerar en annan stats väpnade styrkor. Begreppet väpnat angrepp avser ett mer storskaligt våld mot en annan stat än enskilda skärmytslingar (se prop. 2022/23:74 s. 15).

Även vissa former av cyberangrepp anses numera kunna ge upphov till rätt till självförsvar under förutsättning att skalan och effekten av angreppet når upp till den nivå som allmänt krävs för att något ska anses utgöra ett väpnat angrepp. Efter attackerna mot USA den 11 september 2001 har rättsutvecklingen vidare kommit att innebära att storskaliga terroristangrepp från icke-statliga aktörer anses kunna ge upphov till rätten till självförsvar. Den enda gång som artikel 5 i nordatlantiska fördraget åberopats var just efter 11 september-attackerna. Vidare bedömde Sverige och övriga EU-länder år 2015 att EU:s solidaritetsklausul, artikel 42.7 i fördraget om Europeiska unionen, var tillämplig efter terroristangreppen på Bataclan i Paris. I Natos strategiska koncept 2022 nämns utöver terroristattacker att en eller flera skadliga cyberaktiviteter likväl som fientliga operationer mot, från eller i rymden samt hybrida operationer mot allierade kan nå nivån av väpnat angrepp och medföra att artikel 5 i nordatlantiska fördraget blir tillämplig. Detta upprepas och utvecklas i kommunikén från Natotoppmötet i Vilnius den 11 juni 2023.

Artikel 5 bör läsas tillsammans med artiklarna 3 och 4 i nordatlantiska fördraget. Medlemsstaterna ska enligt artikel 3, var för sig och tillsammans, genom egen beredskap och ömsesidigt bistånd upprätthålla och utveckla sin individuella och kollektiva förmåga att stå emot väpnade angrepp.

Med utgångspunkt i artikel 3 bedriver Nato och de allierade ett arbete för att stärka det kollektiva försvaret och samhällets resiliens, som en nödvändig del i trovärdigheten i alliansens samlade avskräckning och försvar. Begreppet resiliens definieras i Natos strategiska konceptet 2022 som ”förmåga att förbereda sig för, stå emot, besvara och snabbt återhämta sig från strategiska chocker och avbrott”. Att stärka samhällets resiliens ses inom Nato som både ett nationellt ansvar och ett kollektivt åtagande och är inriktat mot tre kärnuppgifter: förmågan att upprätthålla politiskt beslutsfattande och centrala ledningsfunktioner, säkerställandet av viktiga samhällsfunktioner och civilt stöd till militära operationer. Natos gemensamma operations- och förmågeplanering baserar sig på de militära resurser medlemsstaterna tillhandahåller enligt kraven som anges i artikel 3.

Artikel 4 anger att medlemsstaterna ska samråda närhelst någon av dem anser att någon parts territoriella integritet, politiska oberoende eller säkerhet hotas. Artikeln ger varje medlemsstat rätt att begära samråd i Nordatlantiska rådet.

I artikel 6 avgränsas det territorium som omfattas av försvarsgarantierna i artikel 5 till medlemsstaternas territorium i Europa och i Nordamerika samt Turkiets territorium och de öar i det nordatlantiska området norr om Kräftans vändkrets som omfattas av en parts jurisdiktion. Vidare omfattas väpnade angrepp mot en medlemsstats styrkor, fartyg eller luftfartyg som befinner sig i dessa områden, Medelhavet eller det nordatlantiska området norr om Kräftans vändkrets. Artikel 7 erinrar om att fördraget inte ska påverka de rättigheter och skyldigheter som medlemsländerna har enligt FN-stadgan och inte heller FN:s säkerhetsråds huvudansvar för upprätthållande av internationell fred och säkerhet.

4.3 Nordatlantiska rådet och Natos kommittéer

Nordatlantiska rådet (North Atlantic Council, NAC) är det högsta beslutande organet i Nato. Rådet är inrättat med stöd av artikel 9 i nordatlantiska fördraget. Ordförande i Nordatlantiska rådet är Natos generalsekreterare.

Nordatlantiska rådet består i sin permanenta konstellation av medlemsstaternas ständiga representanter, som på ambassadörsnivå representerar sina länder vid Natos högkvarter i Bryssel. Beslut fattas med konsensus i rådet och bereds vanligtvis innan dess på kommitténivå. Nordatlantiska rådet sammanträder normalt flera gånger i veckan. Nordatlantiska rådet kan också sammanträda i en konstellation av ministrar eller stats- och regeringschefer vid ministermöten och toppmöten. Nordatlantiska rådets formella befogenheter att fatta beslut är då desamma, men en högre politisk nivå ger besluten större tyngd. Försvarsministrarna i Natos medlemsstater håller vanligen officiella möten tre gånger per år. Utrikesministrarna sammanträder likaså tre gånger per år. Ett av deras möten är ett informellt möte. Extra möten hålls vid behov. De officiella ministermötena hålls i allmänhet vid Natos högkvarter i Bryssel. Ministrarna kan också sammanträda digitalt.

Nordatlantiska rådets högsta nivå är toppmötena när stats- och regeringscheferna deltar. Vid toppmötena fattas vanligen beslut om strategiskt viktiga frågor, såsom Natos strategiska koncept, nya medlemmar eller centrala partnerskap. Nordatlantiska rådet håller toppmöten vid behov. Åren 1949–2024 har Nato hållit trettiofem toppmöten. Toppmötena hålls i Natos medlemsstater eller i högkvarteret i Bryssel. Även toppmötena kan hållas digitalt.

Nordatlantiska rådets arbete stöds av Natos civila kommittéer, som är underställda Nordatlantiska rådet. De sammanträder med personal ur Natos internationella stab som ordförande. Alla medlemsstater är företrädare i kommittéerna, precis som i Nordatlantiska rådet. Ett undantag från detta är gruppen för kärnvapenplanering (Nuclear Planning Group, NPG), i vars arbete Frankrike inte deltar.

Natos militära struktur är underställd den politiska styrning som medlemsstaterna ger genom Nordatlantiska rådet. Natos högsta militära organ är militärkommittén (Military Committee, MC), som har till uppgift att bereda militära råd (military advice) för de beslut som fattas av Nordatlantiska rådet samt att ge vägledning till de två befälhavare som utgör den strategiska nivån i Natos befälsordning (se avsnitt 4.4). Militärkommittén sammanträder regelbundet i en konstellation av militära representanter samt tre gånger per år i en konstellation som består av befälhavarna för medlemsstaternas försvarsmakter.

4.4 Natos militära organisation

Natos militära ledningsstruktur består av permanenta multinationella staber på strategisk nivå (Strategic Commands), på operativ nivå (Joint Force Commands) och på taktisk nivå för ledning av stridskrafter. Det finns två staber på strategisk nivå, nämligen Allied Command Operations, som är belägen i Mons, Belgien, samt Allied Command Transformation, som är belägen i Norfolk, USA. Högsta befälhavaren för Natos styrkor i Europa (Supreme Allied Commander Europe, Saceur) ansvarar för planeringen, genomförandet och ledningen av Natos operationer. Natos befälhavare med ansvar för utvecklingen av Natos förmågor (Supreme Allied Commander Transformation) stöds av utvecklingsstaben.

Natos stab (Supreme Headquarters Allied Powers Europe, SHAPE) i Mons i Belgien ansvarar för planering och genomförande av Natos militära operationer på den strategiska nivån. SHAPE har tre underställda staber för gemensamma insatser på operativ nivå (Joint Force Commands).

Natos utvecklingsstab, Headquarters Supreme Allied Command Transformation (SACT) i Norfolk USA, analyserar den framtida militära förmågeutvecklingen och leder Natos förmågeplanering. SACT har tre underställda enheter: Joint Warfare Centre i Stavanger i Norge som har uppgiften att träna allierade styrkor och staber på den operativa nivån, Joint Force Training Centre i Bydgoszcz i Polen som har uppgiften att träna allierade och partners styrkor på den taktiska nivån samt Joint Analysis & Lessons Learned Centre i Monsanto i Portugal som har uppgiften att förstärka alliansens processer för systematiskt förbättringsarbete.

4.5 Natos strategiska koncept och huvuduppgifter

Natos strategiska koncept är vid sidan av det nordatlantiska fördraget ett av de mest grundläggande styrdokumenterna inom alliansen. De strategiska koncepterna är politiska åtaganden som beskriver Natos strategi och syfte, organisationens grundläggande uppgifter och värden samt de utmaningar och möjligheter som den rådande säkerhetspolitiska miljön innebär. Det nu gällande strategiska konceptet beslutades vid Natotoppmötet i Madrid i juni 2022. Natos föregående strategiska koncept var från 2010.

Tillkomsten av ett nytt strategiskt koncept ska ses mot bakgrund av det försämrade omvärldsläget som uppstått genom Rysslands allt mer aggressiva agerande men också som en följd av den ökade globala rivaliteten.

I det strategiska konceptet framhålls Ryssland som det mest signifikanta och direkta hotet mot de allierades säkerhet och mot freden i det euroatlantiska området. Hotet från Ryssland ska mötas genom en förstärkning av alliansens samlade avskräckning och försvar samt genom utökad motståndskraft.

Det strategiska konceptet bekräftar Natos s.k. 360-gradersansats, dvs. beredskapen att hantera alla hot och utmaningar i land-, luft-, sjöfarts-, cyber- och rymddomänerna, oavsett varifrån hotet än kommer. Natos roll i kampen mot terrorism, som pekas ut som det mest direkta asymmetriska hotet mot säkerheten för alliansens medborgare, är en integrerad del av ansatsen.

I det strategiska konceptet fastställs att Natos tre huvuduppgifter är

1. avskräckning och försvar,
2. civil och militär krishantering och krisförebyggande,
3. säkerhetssamarbete.

Av det strategiska konceptet framgår vidare att medlemsstaterna ska arbeta för att bygga nationell och kollektiv resiliens mot såväl militära som ickemilitära hot och utmaningar. Strategiska sårbarheter och beroenden ska identifieras och begränsas, t.ex. i fråga om kritisk infrastruktur, försörjningskedjor och hälso- och sjukvård. Men även den avgörande utmaning för vår tid som klimatförändringen innebär med omfattande påverkan på alliansens säkerhet tas upp. Vidare framhävs också betydelsen av samarbetet mellan Nato och EU som anses komplettera varandra.

Avskräckning och försvar

Avskräckning och försvar är en av Natos tre huvuduppgifter. Syftet med Nato har alltid varit att förebygga krig och militära kriser inom det nordatlantiska området genom avskräckning. Natos avskräckning syftar till att få en presumtiv motståndare att avstå från aggression, eskalation eller geografisk spridning av en kris eller konflikt. Att antagonisten vet att Nato har förmågan, planerna och mandatet att kraftfullt slå tillbaka ett väpnat angrepp utgör en grundpelare i Natos avskräckningskoncept. Natos koncept för avskräckning och försvar (Concept for the Deterrence and Defence of the Euro-Atlantic Area, DDA) bygger på en kombination av konventionella styrkor, robotförsvar och kärnvapen som kompletteras med rymd- och cyberförmågor. Det strategiska konceptet anger att

avskräckning och försvar ska ske genom framskjuten närvaro i alla domäner.

Nato har under de senaste åren successivt stärkt sin förmåga till avskräckning och försvar. Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina den 24 februari 2022 ledde till att Nato aktiverade alla sina försvarsplaner och grupperade delar av Natos snabbinsatsstyrka längs den östra flanken. Vid ett extrainsatt toppmöte i mars 2022 beslutade Nato vidare att basera stridsgrupper i Bulgarien, Rumänien, Slovakien och Ungern, som tillägg till de fyra stridsgrupper som sedan 2017 fanns på plats i Estland, Lettland, Litauen och Polen. Exempel på Natos avskräckningsåtgärder och försvarsförberedelser i fredstid är den förstärkta framskjutna närvaron längs Natos östra flank, Natos luftrumsövervakning och incidentberedskap och Natos stående marina styrkor.

Natos och enskilda allierades fredstida operationer och aktiviteter för avskräckning ryms inom det s.k. DDA-konceptet när syftet är att avskräcka från väpnat angrepp och att, i händelse av ett väpnat angrepp, kunna övergå till att försvara alliansen i enlighet med Natos operationsplaner för att möta sådana angrepp. Operationer och andra aktiviteter som syftar till avskräckning och som har krigsavhållande effekt är dagliga aktiviteter som äger rum i alla domäner och över hela det nordatlantiska området (se avsnitt 4.2), vilket också är det geografiska område som utgör Natos högste militära befälhavare Saceurs ansvarsområde. Dessa aktiviteter kan genomföras i land-, luft-, sjö-, cyber- och rymddomäner. De kan genomföras under Natos ledning eller av en sammansatt styrka av allierade. Syftet med aktiviteterna är att säkerställa den lägesuppfattning och beredskap som krävs för att upprätthålla fred.

Krishantering och krisförebyggande

Natos verksamhet för krishantering och krisförebyggande kan hänföra sig såväl till alliansens kollektiva försvar som till annan militär verksamhet, t.ex. konfliktförebyggande, fredsbevarande insatser och fredsfrämjande insatser i form av fredsbyggande åtgärder. Det kan också syfta på militärt eller civilt bistånd vid epidemier eller naturkatastrofer, såsom översvämningar eller jordskalv. Bekämpning av terrorism är en viktig dimension när det gäller att förebygga och hantera kriser. Till krishantering och krisförebyggande hör också att fortlöpande öva dessa förmågor och beslutsfattandet i anslutning till dem i Natos högkvarter, i den militära ledningsstrukturen och i medlemsländerna.

Inom Nato används ofta benämningen fredsfrämjande insatser (Peace Support Operations, PSO) i fråga om krishanteringsuppdrag som inte avser avskräckning och försvar av det nordatlantiska området. Nato har sedan 1990-talet utfört mer än tio olika militära krishanteringsuppdrag, allt från övervaknings- eller utbildningsuppdrag till omfattande stabiliseringsinsatser och fredsframtvängande insatser. Nato har haft militära krishanteringsinsatser i Bosnien och Hercegovina, Kosovo, Nordmakedonien och Afghanistan, på Medelhavet, utanför Afrikas horn, i Libyens luftrum, i Irak och som stöd för Afrikanska unionen.

Nato har för närvarande tre pågående militära krishanteringsinsatser. Insatsen Sea Guardian är en marin insats på Medelhavet och till dess uppgifter hör att bidra till en gemensam lägesbild, bekämpa maritim

terrorism och utveckla den maritima säkerhetsförmågan i Medelhavet tillsammans med partnerländer och organisationer. Natos utbildningsinsats i Irak (NMI) syftar till att stärka säkerhets- och försvarssektorn i Irak genom utbildning och rådgivning samt att förebygga terroristgrupperns verksamhet. Natos insats Kosovo (KFOR) är till för att upprätthålla säkerheten i landet. Insatsen ger samtidigt en värdefull lägesbild av terrorismsituationen i Kosovo och på Balkan.

Säkerhetssamarbete

I säkerhetssamarbetet ingår de frågor som hänför sig till Natos utvidgning, partnerskapspolitiken, samarbetet med Natos partnerländer och internationella organisationer samt alliansens roll i att upprätthålla den internationella regelbaserade ordningen och att bemöta säkerhetshot orsakade av klimatförändringarna.

Den öppna dörrns politik (Open Door Policy), som grundar sig på artikel 10 i nordatlantiska fördraget, garanterar att ett medlemskap i Nato är öppet för alla europeiska demokratier som delar alliansens värderingar och som är beredda att åta sig det ansvar som ett medlemskap medför och att med sin insats bidra till alliansens gemensamma säkerhet. Beslut om att godkänna nya medlemmar fattas av medlemsstaterna med konsensus. Enligt det strategiska konceptet har Natos utvidgning stärkt de europeiska ländernas säkerhet och ökat stabiliteten i det euroatlantiska området.

Nato har cirka 40 partnersamarbeten. Syftet med dessa är att öka den samlade säkerheten. Involvering av partnerländer i Natos processer och möten sker alltid från fall till fall och kräver konsensus av Natos medlemsstater. I det strategiska konceptet anses den politiska dialogen och det praktiska samarbetet med partnerna främja hela alliansens säkerhet. Särskild vikt läggs vid det strategiska partnerskapet mellan Nato och EU.

4.6 Natos centrala processer och funktioner

Beslutsfattande i Nato

Beslut inom Nato fattas av medlemsstaterna genom konsensus. Det enda undantaget är när medlemsstaternas förmågemål ska beslutas. Ett land har inte rösträtt när det egna förmågemålet fastställs. För beslut i ett sådant fall är det tillräckligt att övriga medlemsstater uppnår samstämmighet.

Beslut fattas ofta med s.k. tyst procedur, vilket innebär att beslut i ett ärende anses vara fattat om ingen av medlemsstaterna aktivt motsätter sig beslutet.

Natos förmågeplaneringsprocess

Natos förmågeplaneringsprocess (Nato Defence Planning Process, NDPP) grundar sig på skyldigheten för medlemsländerna enligt artikel 3 i nordatlantiska fördraget att tillsammans och var för sig utveckla förmågorna att stå emot ett väpnat angrepp. Huvudsyftet med processen är att harmonisera de allierades nationella förmågeplanering och förmågeutveckling och därigenom säkerställa att Nato i sin helhet har de

militära förmågor som behövs för att genomföra sina huvuduppgifter. Förmågeplaneringsprocessen genomförs som ett samarbete mellan Natos politiska och militära delar och medlemsstaterna. Genom planeringen får Natos militära ledning en helhetsbild av de militära styrkor och förmågor som behövs, vad som står till förfogande och vad som behöver utvecklas. Utifrån denna helhetsbild lämnas sedan målsättningar för hur de allierade bör utveckla sina styrkor och förmågor för att kunna lösa alliansens uppgifter.

Den politiska styrningen (Political Guidance) av Natos förmågeplaneringsprocess fastställs utifrån Natos strategiska koncept med fyra års mellanrum. Den politiska styrningen fastställer ambitionsnivån för de insatser som Nato ska klara av att utföra (antal, omfattning och karaktär). I processens efterföljande steg fastställs grundläggande militära kravställningar för alliansen som helhet som sedan fördelas ut till medlemsländerna som s.k. förmågemål (Capability Targets). För varje medlemsstat utarbetas ett landspecifikt mål, som också omfattar prioriterade prestationsmål och tidsplaner inom vilka dessa ska uppnås. I förmågeplaneringsprocessen kan också multinationella och gemensamma lösningar användas för att utveckla mer resurskrävande förmågor. Utgångspunkten är att fördela bördan och ansvaret mellan medlemsstaterna jämlikt. Under en fyraårscykel görs två uppföljningar av tilldelade förmågemål (Capability Review).

En medlemsstat kan inte ensam hindra godkännandet av sina egna förmågemål eller sin egen landspecifika bedömning. Förmågemålen genomförs och finansieras dock genom nationella beslut. Varje medlemsstat behåller sålunda sin nationella beslutanderätt i förfarandet, och förmågemålen i förmågeplaneringsprocessen är inte juridiskt bindande. Medlemsstaternas satsningar på det kollektiva försvaret bedöms i förmågeplaneringsprocessen. I dessa bedömningar behandlas också frågor om de allierades civila beredskap i fråga om att säkerställa politiskt beslutsfattande och samhällsviktiga funktioner samt att stödja militära operationer, utifrån Natos grundläggande civila förmågekrav för resiliens. I anslutningsdiskussionerna förband sig Sverige att delta i den gemensamma förmågeplaneringsprocessen. Som ett led i processen har samtliga allierade (inklusive Sverige) i juni 2025 tilldelats nya förmågemål.

Den gemensamma operationsplaneringen

Med operationsplanering avses planering av och beredskap för användning av militära styrkor och förmågor. Natos operationsplanering omfattar fred, kris och krig. Operationsplanerna täcker in hela det nordatlantiska området och beskriver när, var och hur Nato ska avskräcka och vid behov genomföra operationsplaner inom alla domäner. Natos operationsplanering utgår ifrån Natos koncept för avskräckning och försvar som är grundläggande för Natos strategiska transformering och ambitionsökning när det gäller kollektiv avskräckning och försvar (se avsnitt 4.5). Konceptet syftar till att säkerställa att Nato har ett sammanhållet ramverk för att möta hot mot alliansen.

Efter 2014 har Nato i olika steg utvecklat sin operationsplanering. Sedan tidigare har operationsplaner funnits (Graduated Response Plan, GRP)

som stöd för de östliga medlemsstaternas försvar. Nato etablerade 2017 en förstärkt framskjuten närvaro (Enhanced Forward Presence, eFP) i de baltiska länderna och Polen. Dessutom har det i åtta medlemsstater (Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slovakien och Ungern) inrättats stödenheter (Nato Force Integration Unit, NFIU), som fokuserar på mottagande av stöd. Genom dessa åtgärder stärker Nato sin förmåga att vid behov genomföra aktiviteter för det kollektiva försvaret i dessa länder.

Efter Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina 2022 har Nato aktiverat sina operationsplaner. Nato har stärkt sin närvaro i de östra medlemsstaterna. Nya stridsgrupper har inrättats i Bulgarien, Rumänien, Slovakien och Ungern. För närvarande förnyar och stärker Nato sin operationsplanering.

En central del av Natos koncept för avskräckning och försvar är Natos nya planverk med ett antal operationsplaner på olika nivåer (s.k. Family of Plans). Till planerna hör ledningsförmåga, styrkor och mandat. Till detta kommer möjliggörandet av militära operationer (enablement). Natos militära organisation ansvarar för planeringen i samarbete med företrädare för medlemsstaternas försvarsmakter. Nordatlantiska rådet godkänner operationsplanerna på strategisk nivå.

Som allierad bidrar Sverige i Natos operationsplanering och integreras successivt i Natos operationsplaner. Det medför förändrade förutsättningar för Natos operationsplanering. Sverige bidrar med bland annat territorium, styrkor och förmågor, bemanning och till möjliggörande av militära operationer.

Styrkegenerering

Alliansens kollektiva försvar bygger på gemensam användning av de allierades militära resurser där militära styrkor från enskilda medlemsstater efter begäran från Nato och efter nationellt fattade beslut ställs under Natos befäl.

Processen för att ställa medlemsstaternas styrkor till Natos förfogande omfattar två skeden. Det första skedet är en formell process för styrkegenerering (Force Sourcing) där SHAPE lägger fram militära styrkebehov med tillhörande beredskap till medlemsstaterna för operationsplanernas genomförande samt Natos beslutade operationer och insatser. Processen genomförs över tid och vid tre styrkegenereringskonferenser per år. Processen stöds av Natos styrkemodell, NATO Force Model (NFM) som omhändertar och sorterar in styrkebidrag från de allierade. Sverige har i detta sammanhang anmält Försvarsmaktens aktuella krigsorganisation som bidrag till Nato. Detta innebär att hela den svenska krigsorganisationen planeras in i alliansens operationsplaner men att ett faktiskt insättande av väpnade styrkor kommer att kräva särskilda nationella beslut. Varje allierad fattar beslut enligt sitt eget nationella förfarande om vilket styrkebidrag den ska uppfylla och underrättar SHAPE om det.

Det andra skedet av att ställa styrkor till Natos förfogande genomförs efter ett nationellt politiskt beslut och omfattar överföring av befälsrätt från den nationella militära chefen till den militära chef som leder en viss

operation eller aktivitet. Denna process benämns på engelska Transfer of Authority (TOA) och sker enligt särskilda Natosstandarder. Prop. 2025/26:6

Processen hanterar även situationer där nya operationer beslutas och följaktligen behöver förses med militära styrkor. Dessa behandlas principiellt på samma sätt som resurssättning av övriga planer eller operationer. Då behovet av sådana operationer kan aktualiseras hastigt uppstår behov av snabbhet i beslutsfattande hos de allierade. Motsvarande behov av skyndsamhet kan också uppstå om de allierade av olika skäl inte fullt tilldelat alliansen de styrkor som behövs för en viss operation.

Natos nya styrkestruktur

Den nya styrkestrukturen inom Nato (Nato Force Model), vilken är under uppbyggnad, är en konsekvens av den höjda ambition som det strategiska konceptet från 2022 ger uttryck för. Styrkestrukturen kommer att omfatta mer än 800 000 soldater med olika beredskap att sättas in. Den nya styrkestrukturen kommer att omfatta tre olika beredskapsnivåer. Nivå 1 ska bestå av mer än 100 000 soldater med upp till 10 dagars beredskap, nivå 2 av omkring 300 000 soldater med upp till 30 dagars beredskap och nivå 3 av mer än 500 000 soldater med upp till 180 dagars beredskap. Inom förbanden i nivå 1 skapas en ny snabbinsatsstyrka (Allied Reaction Force, ARF). Syftet med snabbinsatsstyrkan är att snabbt kunna etablera och förstärka allierad närvaro i en viss geografisk riktning. Natos styrkor består till exempel av armékårsstaber i olika grader av beredskap (Graduated Readiness Force (Land), GRF (L)), luftoperationscenter i ständig beredskap (Combined Air Operations Centre, CAOC), stående flottstyrkor (Standing NATO Maritime Groups, SNMG) samt de styrkor som medlemsstaterna har ställt under Natos operativa ledning.

Den förstärkta framskjutna närvaron

Vid toppmötet i Warszawa 2016 beslutades om förstärkt framskjuten närvaro (Enhanced Forward Presence, eFP) i de baltiska länderna och i Polen. Verksamhet inleddes sommaren 2017 och för närvarande har Nato i respektive land varaktigt en rotationsbaserad stridsgrupp på cirka tusen soldater. Truppnärvaron har förstärkts efter att Ryssland inledde sin fullskaliga invasion av Ukraina 2022. Som tidigare nämnts har Nato även inrättat motsvarande stridsgrupper i fyra nya länder, nämligen i Bulgarien, Rumänien, Ungern och Slovakien. Trupperna inom den förstärkta framskjutna närvaron fungerar ramverksnationbaserat, vilket innebär att de leds av en av Natos medlemsstater. Ramverksnationerna är Storbritannien i Estland, Kanada i Lettland, Tyskland i Litauen och USA i Polen. Vid toppmötet i Washington 2024 enades alliansen om att även utveckla en framskjuten närvaro i Finland. Nästan alla Natos medlemsstater deltar på något sätt i dessa stridsgrupper. Sverige har åtagit sig rollen som ramverksnation för Natos förstärkta närvaro i Finland.

Syftet med den förstärkta framskjutna närvaron är att den ska vara avskräckande. Styrkorna är i ständig stridsberedskap, men deras viktigaste uppgift är att verka förebyggande genom att höja insatsen för en potentiell angripare. Med de multinationella styrkorna vill Nato ge ett klart budskap om att länderna i frontlinjen inte är ensamma. Ett väpnat angrepp på någon av länderna längs den östra flanken skulle leda till att en angripare direkt

skulle behöva konfrontera ett flertal Natoländer. I en krissituation ska trupperna inom den förstärkta framskjutna närvaron och de nationella styrkorna stå för det omedelbara försvaret, men snabbt kunna förstärkas av Natos snabbinsatsstyrka och andra styrkor.

I och med de riktlinjer som fastställdes vid toppmötet i Madrid 2022 har stridsgrupperna inom den förstärkta framskjutna närvaron utvecklats från att vara en snubbeltråd i syfte att avskräcka till att utgöra en robust militär förmåga inom det framskjutna försvaret (Forward Defence). Styrkorna benämns numera Forward Land Forces, FLF. Avsikten är att öka truppstyrkan till en nivå som motsvarar en brigad (ca 5 000–6 000 personer) i varje land, även om en del av styrkorna normalt kommer att finnas i sina respektive hemländer. Beredskapslagren ska ökas och en ledningsstruktur på divisionsnivå inrättas.

Natos luftrumsövervakning och incidentberedskap

Övervakningen av Natos luftrum pågår hela tiden. Verksamheten är en del av den helhet som utgörs av Natos integrerade luft- och robotförsvaret (Integrated Air and Missile Defence, IAMD). Natos gemensamma system för luft- och robotförsvaret är en kombination av medlemsstaternas nationella förmågor och Natos gemensamma förmågor. Till detta försvaret hör luftbevakning, luftvärn, system för bekämpning av ballistiska robotar, kryssningsrobotar, plattformar för indirekt eldgivning samt obemannade luftfarkoster. Under normala förhållanden upprätthåller Nato en gemensam luftbevakning och system för bekämpning av ballistiska robotar (Ballistic Missile Defence, BMD). Övriga förmågor kan aktiveras vid behov. Incidentberedskapen eller ”Air Policing”-insatserna leds av Natos flygstab (AIRCOM), medan de enskilda uppdragen leds från något av Natos luftoperationscenter (Combined Air Operations Centre, CAOC), i Udem i Tyskland eller i Torrejón i Spanien.

De Natoländer som har förmåga till det svar som utgångspunkt för övervakning och incidentberedskap i det egna luftrummet, medan länder som inte har tillräckligt med resurser för detta kan få hjälp inom alliansen med dessa förmågor. Nato ansvarar för luftövervakningen i de baltiska länderna samt i länderna på västra Balkan (Albanien, Montenegro, Nordmakedonien och Slovenien). I och med det försämrade säkerhetsläget har Nato intensifierat luftrumsövervakningen över den östra flanken (Enhanced Air Policing).

Ett väsentligt krav vid anslutningen till Natos gemensamma system för luft- och robotförsvaret är att alla förmågor som Sverige har inom detta område vid behov ska kunna integreras i det gemensamma systemet. Som Natomedlem deltar Sverige också i planeringen och utvecklingen av det integrerade luft- och robotförsvaret.

Natos stående marina styrkor

Natos stående marina styrkor (Standing Naval Forces, SNF) är kärnan i alliansens marina förmåga och förser Nato med kontinuerlig och trovärdig marin förmåga. Fartygsstyrkorna är multinationella, integrerade marina styrkor med hög beredskap. Genom dem kan Nato visa närvaro och utöva avskräckning, erbjuda marina förmågor för Natos olika insatser och uppgifter, öva och utveckla deltagarländernas förmågor och

samarbetsförmåga samt avlägga flottbesök hos medlems- och partnerländer. De stående flottstyrkorna leds av Natos marinstab (Allied Maritime Command, MARCOM) i Northwood i Storbritannien och står till Saceurs förfogande för alla Natouppdrag, från övningar till insatser i enlighet med Nordatlantiska rådets beslut.

Nato stående marina styrkor består av fyra grupper: de stående flottstyrkorna SNMG1 och SNMG2 (the Standing Nato Maritime Groups) samt de stående minröjningsstyrkorna SNMCMG1 och SNMCMG2 (the Standing Nato Mine Countermeasures Groups). Styrkorna opererar på Atlanten och i Östersjön, Norra medelhavet och Svarta havet. De stående flottstyrkorna utgör en del av sjöstridskrafterna i Natos snabbinsatsstyrkor.

4.7 Sveriges åtaganden som allierad

Det ömsesidiga försvarsåtagandet i Nato utgör en central del i den svenska säkerhets- och försvarspolitik. Sverige ska vara en trovärdig, pålitlig och solidarisk allierad. Sverige försvaras med utgångspunkt i det kollektiva försvaret inom Nato. Det ligger i Sveriges intresse att bidra solidariskt och pragmatiskt till hela Natos säkerhet i enlighet med alliansens 360-gradersperspektiv på avskräckning och försvar. Sveriges geostrategiska läge samt säkerhetspolitiska intressen ska utgöra utgångspunkterna för utformandet av Sveriges roll som allierad. En huvuduppgift för Sverige inom Nato är att underlätta och effektivt delta i det kollektiva försvaret av Nordeuropa enligt den operativa planering som ligger till grund för detta. Sveriges försvarsförmåga utgör en del av alliansens kollektiva försvar och bidrar till säkerheten såväl i närområdet som i hela det euroatlantiska området. Nato är den tydligaste manifestationen av den transatlantiska länken och den centrala aktören för europeisk säkerhet. Att Sverige tillsammans med övriga allierade upprätthåller tilltron till de kollektiva försvarsförpliktelserna är centralt för Natos avskräckning och för att bevara freden i det euroatlantiska området (se prop. 2024/25:34 s. 38). Regeringens avsikt är att Sverige aktivt ska delta i aktiviteterna för avskräckning och försvar (se vidare avsnitt Militärt försvar i prop. 2024/25:34). Över tid ska Sverige bidra till hela Natos säkerhet, dvs. delta på bredden i Natos insatser, aktiviteter och operationer samt bidra till Natos arbete med att bekämpa terrorism (se prop. 2024/25:34 s. 40).

Inom Natosamarbetet genomför Nato och de allierade staterna operationer och aktiviteter för avskräckning och försvar. Den 3 oktober 2024 beslutade regeringen propositionen Svenskt bidrag till Natos avskräckning och försvar under 2025 (prop. 2024/25:22). Riksdagen medgav den 12 december 2024 att regeringen ställer en svensk väpnad styrka till förfogande till och med den 31 december 2025. Syftet är att bidra till Natos samlade avskräckning och försvar av det nordatlantiska området (bet. 2024/25:UFöU2, rskr. 2024/25:104). Den väpnade styrkan ska bestå av markförband, specialförband och amfibieförband med högst 1 200 personer, högst sex örlogsfartyg med tillhörande personal och högst 24 stridsflygplan med tillhörande personal. Medgivandet omfattar bidrag till Natos framskjutna närvaro i Lettland, till Natos luftrumsövervakning, till Natos stående marina styrkor och till vissa andra fredstida operationer och

aktiviteter som bidrar till Natos samlade avskräckning och försvar under ledning av Nato eller inom ramen för bi- eller multilaterala samarbeten (se prop. 2024/25:22 s. 12–15). Bemyndigandet avseende bidragen till den framskjutna närvaron och de marina styrkorna innefattar att de styrkor som ställts under Saceurs befäl ska kunna kvarstanna vid ett väpnat angrepp och fortsätta utföra uppgifter inom ramen för Natos operationsplanering och mandat, inklusive genom att möta ett väpnat angrepp mot en allierad (se prop. 2024/25:22 s. 15). Riksdagen medgav vidare den 20 mars 2025 att regeringen ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst åtta stridsflygplan med tillhörande personal till förfogande fr.o.m. den 1 maj 2025 t.o.m. den 31 augusti 2025 för att delta i Natos luftförsvarsoperation i Polen som har i uppgift att skydda och upprätthålla säkerheten för den logistknod som används för det militära och civila stödet till Ukraina (se prop. 2024/25:113, bet. 2024/25:UFöU3, rskr. 2024/25:166).

5 Konstitutionella förutsättningar för deltagande med väpnad styrka i Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar

5.1 Allmänt om de konstitutionella förutsättningarna

Sverige har under lång tid bedrivit omfattande försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten med andra stater och organisationer. Som allierad sedan den 7 mars 2024 är Sverige en del av Natos kollektiva säkerhet och det kollektiva försvarsåtagandet inom Nato utgör därmed en central del i den svenska säkerhets- och försvarspolitik. Natomedlemskapet förändrar och förbättrar förutsättningarna för Sveriges internationella försvarspolitiska samarbeten.

Regeringsformen innehåller inte några bestämmelser som specifikt reglerar förutsättningarna för internationella försvarssamarbeten. Förutsättningsutredningen har i sitt betänkande Förutsättningar enligt regeringsformen för fördjupat försvarssamarbete, SOU 2016:64, konstaterat att detta innebär att regeringsformen inte lägger några hinder i vägen för försvarssamarbeten, inklusive operativa samarbeten som innebär gemensamt militärt agerande, så länge de konstitutionella regler som har relevans för frågan iakttas vid beslutsfattandet.

5.2 Insättande av svenska väpnade styrkor

De regler som närmast har betydelse för förutsättningarna att delta i Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar finns i 15 kap. 13 och 16 §§ regeringsformen om insättande av svenska väpnade styrkor.

Enligt 13 § får regeringen sätta in rikets försvarsmakt i enlighet med internationell rätt för att möta ett väpnat angrepp mot riket eller för att hindra en kränkning av rikets territorium. Vidare får regeringen enligt samma paragraf 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. Regeringen har utnyttjat denna föreskriftsrätt genom förordningen (1982:756) om Försvarsmaktens ingripande vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. (IKFN-förordningen). I dessa fall disponerar regeringen ensam över rikets försvarsmakt utan att något beslut av riksdagen behöver fattas. Med begreppet "sätta in" åsyftas framför allt, men inte enbart, insättande i väpnad strid (se SOU 2016:64 s. 104). Det är regeringen som har att bedöma om omständigheterna är sådana att Sverige kan anses vara utsatt för ett väpnat angrepp. Begreppet väpnat angrepp i regeringsformen anknyter till folkrättens, inklusive FN-stadgans, regler om staternas rätt till självförsvar i händelse av väpnat angrepp (jfr Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m., prop. 1973:90 s. 373, En reformerad grundlag, prop. 2009/10:80 s. 205 och prop. 2022/23:74 s. 32). Innebörden i begreppet är därmed beroende av en rättsutveckling som delvis ligger utanför svensk kontroll, framför allt genom den sedvanerättsliga utvecklingen.

Regeringens möjlighet att sätta in rikets försvarsmakt enligt regeringsformen är, utöver att detta alltid måste ske i enlighet med internationell rätt, begränsad till att möta ett sådant väpnat angrepp som riktas mot *Sverige* och att hindra kränkningar av *svenskt territorium*. Bestämmelsen i 15 kap. 13 § regeringsformen medger alltså inte att regeringen beslutar om att sätta in rikets försvarsmakt för att möta ett väpnat angrepp mot en annan stat eller för att hindra kränkningar av en annan stats territorium. Det ska dock framhållas att bestämmelsen inte är territoriellt begränsad, vilket innebär att regeringen får sätta in Försvarsmakten utanför Sveriges gränser, så länge det syftar till försvaret av Sverige. Situationen kan vara sådan att Sverige försvaras bäst utanför Sveriges gränser (se prop. 2024/25:34 s. 91).

För att svenska väpnade styrkor ska kunna sättas in i andra situationer än de som anges i 15 kap. 13 § regeringsformen inklusive att sändas till andra länder krävs att detta på något sätt har medgetts av riksdagen i enlighet med 15 kap. 16 § regeringsformen. Bestämmelsen, som anger tre sätt för riksdagen att medge när svenska väpnade styrkor får sändas till andra länder eller i övrigt sättas in, innehåller inte någon begränsning för i vilket syfte eller i vilka situationer detta får ske.

För det första får ett insättande ske om riksdagen har godkänt en internationell förpliktelse som för sitt fullgörande kräver att svenska väpnade styrkor sätts in. Bestämmelsen infördes för att möjliggöra för regeringen att i enlighet med artikel 43 i FN-stadgan, på säkerhetsrådets anmodan och enligt ett särskilt avtal, ställa väpnade styrkor till rådets förfogande. Något sådant avtal har dock inte ingåtts mellan FN och Sverige eller någon annan stat. Bestämmelsen är emellertid inte formellt begränsad till FN-fallet (se SOU 2016:64 s. 106–107). Nordatlantiska fördraget innebär dock inte någon rättsligt bindande skyldighet för parterna att sätta in väpnade styrkor i händelse av att en eller flera parter utsätts för ett väpnat angrepp; vad som krävs är att en part i sådant fall,

individuellt eller i samförstånd med de övriga parterna, utan dröjsmål vidtar de åtgärder som den anser nödvändiga, inklusive bruk av vapenmakt för att återställa och upprätthålla säkerheten i det nordatlantiska området (se prop. 2022/23:74 s. 35). Nordatlantiska fördraget är därmed inte en sådan internationell förpliktelse som avses i 15 kap. 16 § första stycket regeringsformen.

För det andra kan riksdagen anta en lag som anger under vilka förutsättningar ett insättande får ske. Riksdagen har antagit tre sådana lagar. Enligt lagen (1994:588) om utbildning inom ramen för internationellt militärt samarbete får regeringen sända en väpnad styrka utomlands för att delta i övning och annan utbildning inom ramen för sådant militärt samarbete som Sverige deltar i. Vidare får regeringen enligt lagen (2003:169) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands 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. Högst tretusen personer får samtidigt tjänstgöra i insatser enligt lagen. Därtill får regeringen enligt lagen (2020:782) om operativt militärt stöd, under förutsättning att Sverige inte är i krig och det inte råder en väpnad konflikt på finskt territorium, på begäran av Finland sätta in svenska väpnade styrkor för att i enlighet med internationell rätt stödja Finland med att hindra kränkningar av finskt territorium (se även avsnitt 5.3).

För det tredje kan riksdagen medge att svenska väpnade styrkor sänds till andra länder eller i övrigt sätts in i *ett särskilt fall*. Beslut om att Sverige ska delta med väpnade styrkor i internationella fredsfrämjande insatser enligt ett mandat från FN:s säkerhetsråd eller efter inbjudan från den mottagande staten har som regel skett efter det att regeringen inhämtat riksdagens medgivande i det särskilda fallet. Det finns ett flertal exempel på s.k. insatspropositioner, t.ex. avseende insatser i Irak och Afghanistan (se bl.a. Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan (ISAF) och framtida deltagande i Natos utbildningsinsats (RSM) i Afghanistan, prop. 2013/14:33, och Fortsatt svenskt deltagande i Natos utbildnings- och rådgivningsinsats Resolute Support Mission i Afghanistan, prop. 2018/19:5). Sedan Sveriges medlemskap i Nato har riksdagen vid två tillfällen medgett att svenska väpnade styrkor ska få delta i Natos verksamhet. Även dessa beslut har fattats med stöd av bestämmelsen i 15 kap. 16 § andra stycket 2 regeringsformen om medgivande i ett särskilt fall.

Den beskrivna kompetensfördelningen i regeringsformen enligt vilken riksdagen på något sätt ska medge insättande av svenska väpnade styrkor innebär att riksdagen tillförsäkras avgörande inflytande över svenska militära insatser som sker för annat syfte än försvaret av Sverige. Samtidigt säkerställs att regeringen redan enligt grundlag har mandat att snabbt agera för att hindra kränkningar mot svenskt territorium och möta väpnade angrepp mot Sverige; i dessa fall har det ansetts att riksdagens medgivande inte kan avvaktas (se prop. 1973:90 s. 373–374).

Vad som närmare avses med en väpnad styrka framgår inte av regeringsformen eller dess förarbeten. Regeringen har tidigare uttalat att en svensk väpnad styrka består typiskt sett av personal och utrustning från Sveriges försvarsmakt, dvs. myndigheten Försvarsmakten. Begreppet väpnad styrka innebär inte i sig en begränsning till någon särskild

personalkategori inom Försvarsmakten (se Operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland, prop. 2019/20:110 s. 23).

Det är regeringen som i det enskilda fallet tar ställning till om den styrka som ska sättas in utgör en väpnad styrka i regeringsformens mening. Som utgångspunkt rör det sig om en väpnad styrka när svensk militär personal t.ex. beväpnade förband, bestyckade och bemannade örlogsfartyg, militära luftfartyg eller fordon, eller vapensystem med den personal som krävs för att hantera det sätts in för att genomföra militär verksamhet (jfr prop. 2019/20:110 s. 23–24). Som utgångspunkt är det dock inte fråga om sändande av en sådan styrka när det rör sig om enskilda militärer, t.ex. militära experter eller stabsofficerare, som inte har stridsuppgifter och endast är beväpnade för personligt självförsvar. Regeringen har vidare i ett antal fall beslutat om svenskt deltagande med mindre grupper av beväpnad militär personal i vissa internationella utbildningsinsatser, t.ex. EU:s utbildningsinsats i Mali, utan att deltagandet har ansetts avse en väpnad styrka i regeringsformens mening (se En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland, SOU 2018:31 s. 52).

Andra former av militärt stöd än med väpnade styrkor, t.ex. stöd som endast avser materiel, som t.ex. vapen, fordon, fartyg och flygplan, är inget som direkt regleras i regeringsformen. Av 9 kap. 8 § regeringsformen framgår att det med några få undantag är regeringen som förvaltar och förfogar över statens tillgångar. Anslag och inkomster får emellertid inte användas på annat sätt än vad riksdagen har bestämt. Det är också, enligt 9 kap 7 och 9 §§ regeringsformen, riksdagen som beslutar om grunderna för förvaltningen av och förfogandet över statens tillgångar (jfr t.ex. prop. 2022/23:92 Extra ändringsbudget för 2023 – Försvarsmateriel till Ukraina).

5.3 Lagen om operativt militärt stöd

Den 15 oktober 2020 trädde lagen (2020:782) om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland i kraft. Syftet med lagen var att stärka ländernas förmåga att agera militärt tillsammans. Enligt lagen får regeringen fatta vissa beslut om att lämna respektive ta emot operativt militärt stöd inom ramen för försvarssamarbetet med Finland. I förarbetena till lagen framhålls att det svensk-finska försvarssamarbetet har en särställning genom sitt djup och omfattning och att försvarssamarbetet har bred förankring i riksdagen (se prop. 2019/20:110 s. 19). Det påpekas också att något som särskiljer samarbetet från Sveriges övriga försvarssamarbeten är att det innefattar operationsplanering och förberedelser för ett gemensamt användande av civila och militära resurser i olika scenarier, bl.a. i händelse av territoriella kränkningar eller väpnade angrepp. Slutsatsen är att detta förutsätter att beslut om att ta emot och lämna operativt militärt stöd, bl.a. i form av väpnade styrkor, kan fattas med mycket kort varsel.

I lagstiftningsärendet gjordes bedömningen att den tid det normalt tar för riksdagen att fatta de beslut som krävs för att Sverige ska kunna lämna respektive ta emot militärt stöd inom ramen för det svensk-finska samarbetet kan riskera att omintetgöra effektiviteten i samarbetet och

försvara aktiveringen av den operativa planering och de förberedelser för ett gemensamt användande av militära resurser som utvecklats. Vidare anfördes att det, eftersom det rör sig om ett långsiktigt samarbete med ett annat land som kräver kontinuerliga åtaganden och en hög grad av ömsesidig förutsebarhet, inte heller är lämpligt att göra effektueringen av samarbetet beroende av att riksdagen löpande tar till vad som i grunden är extraordinära metoder för att förkorta beslutsförfarandet. Det underströks också att även om beslutsförfarandet i riksdagen, när ideala förhållanden råder, kan kortas till ett mindre antal dagar kan det många gånger ändå vara för lång tid för att ett verksamt stöd ska kunna lämnas. Regeringen gjorde därför bedömningen, som riksdagen ställde sig bakom, att det för att det svensk-finska försvarssamarbetet ska kunna göras effektivt i praktiken finns anledning att bemyndiga regeringen att fatta nödvändiga beslut.

Lagen namnändrades och fick sin nuvarande rubrik, lagen om operativt militärt stöd, genom lagstiftning som trädde i kraft den 19 maj 2022 (se Förbättrade rättsliga förutsättningar för att kunna ta emot militärt stöd från andra stater, prop. 2021/22:246). Detta var en konsekvens av att lagens tillämpningsområde vidgades genom att regeringen bemyndigades att begära operativt militärt stöd även av en stat som är medlem i Nato eller EU. Lagändringarna tillkom mot bakgrund av det nya och försämrade säkerhetspolitiska läge som råder i Europa efter Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina den 24 februari 2022 och för att skyndsamt effektivisera Sveriges möjligheter att ta emot militärt stöd. Genom propositionen om Sveriges medlemskap i Nato (prop. 2022/23:74 vars förslag antogs av riksdagen den 22 mars 2023, se bet. 2022/23:UU16, rskr. 2022/23:148) utvidgades lagens tillämpningsområde ytterligare genom att regeringen även bemyndigades att ta emot stöd i form av militära styrkor av Nato. Denna lagändring trädde i kraft den 15 mars 2024.

De centrala bestämmelserna i lagen om operativt militärt stöd är uppbyggda kring medgivande till regeringen att ge respektive begära operativt militärt stöd. Regeringen får på begäran av Finland sätta in svenska väpnade styrkor för att i enlighet med internationell rätt stödja Finland med att hindra kränkningar av finskt territorium (1 §). Detta gäller under förutsättning att Sverige inte är i krig och det inte råder en väpnad konflikt på finskt territorium. Med svenska väpnade styrkor avses samma sak som i 15 kap. 16 § regeringsformen. Vidare får regeringen begära stöd av Nato eller en stat som är medlem i EU eller Nato i form av militära styrkor för att i enlighet med internationell rätt möta ett väpnat angrepp mot Sverige, om Sverige är i krig eller krigsfara, eller för att hindra kränkningar av svenskt territorium i fred eller under krig mellan främmande stater. Regeringen får för dessa ändamål överlåta förvaltningsuppgifter till den som lämnar sådant stöd (2 och 3 §§).

Lagen om operativt militärt stöd innehåller därutöver vissa andra bestämmelser om operativt militärt samarbete.

6 Internationell utblick

I detta avsnitt beskrivs översiktligt hur beslut om att sätta in väpnade styrkor utomlands fattas i ett antal Natomedlemsstater. Beslutsordningen i de länder som redovisas skiljer sig åt. Beslut fattas som huvudregel antingen av exekutiven (regering eller statschef, t.ex. presidenten) ensam eller av eller efter godkännande av det nationella parlamentet. I det fall exekutiven beslutar om sändande av väpnade styrkor utomlands har vissa länder också en mekanism som kräver att det sker någon form av konsultation med parlamentet. Det är svårt att göra jämförelser rakt av mellan olika konstitutionella ordningar, eftersom de enskilda reglerna om hur beslut ska fattas måste förstås i sitt konstitutionella sammanhang. Beskrivningen nedan ger dock en övergripande bild av beslutsgången i några jämförbara länder.

6.1.1 Amerikas förenta stater

Enligt USA:s konstitution har kongressen ensam makten att förklara krig. Senast USA förklarade krig var under andra världskriget. Presidenten har dock i egenskap av överbefälhavare (Commander-in-Chief) över USA:s väpnade styrkor befogenhet att i viss utsträckning sätta in väpnade styrkor utomlands utan kongressens godkännande. Gränsen för presidentens befogenhet anses gå då en militär operation anses utgöra ett ”krig” i konstitutionell mening. När presidenten använder sina konstitutionella befogenheter att sätta in väpnade styrkor ska han eller hon ge in en rapport i frågan till kongressen inom 48 timmar från det att amerikanska styrkor engageras ”into hostilities or into situations where imminent involvement in hostilities is clearly indicated by the circumstances.” Presidenten är skyldig att avsluta det amerikanska insättandet inom 60 dagar efter det att rapporten getts in om inte kongressen är fysiskt förhindrad att förklara krig eller särskilt godkänner insättandet eller utsträcker tiden för insättandet.

6.1.2 Danmark

Av § 19, stk. 2 i grundloven följer att regeringen inte utan folketingets samtycke kan använda militära maktmedel mot en främmande stat utom för försvar mot väpnat angrepp på riket eller angrepp mot danska styrkor. Regeringens förslag ska läggas fram efter diskussion i den utrikespolitiska nämnd som regeringen är skyldig att samråda med inför beslut i större utrikespolitiska frågor. Det betyder att regeringen inhämtar folketingets samtycke till varje internationell militär operation eller danskt bidrag till en internationell operation, som innefattar ett mandat för danska soldater att använda våld. Samtycke kommer till uttryck genom ett beslut av folketinget (simpelt flertal, dvs. med enkel majoritet) som ger den politiska och juridiska grunden – det nationella mandatet – för att sända styrkan.

Folketingets beslut sätter de överordnade ramarna för det danska styrkebidraget, innefattande styrkans storlek, vilka uppgifter styrkan får utföra, bidragets närmare karaktär i form av kapaciteter, geografisk avgränsning av verksamhetsområdet, ekonomiska och tidsmässiga ramar, befälsförhållanden, m.m. Inom ramarna för det nationella mandatet utarbetas sedan uppdragsspecifika direktiv som operationaliserar mandatet.

Ett förslag till beslut om att sända väpnade danska styrkor utomlands ska efter sedvanlig procedur behandlas två gånger i folketinget (till skillnad mot lagförslag som ska behandlas tre gånger). Det är dock möjligt, om det är absolut nödvändigt, att ett folketingsbeslut kan komma till stånd efter en "hasteprocedure" som innebär en snabbare beslutsprocess. En sådan process kan gå mycket snabbt och det finns exempel på att beslut har fattats i folketinget på under tolv timmar.

Folketinget beslutade under 2022 om bidrag till Natos kollektiva försvar efter två propositioner från den danska regeringen (besluten B 127 och B 194). Det rör sig om militära bidrag till bl.a. Natos snabbinsatsstyrkor och bidrag med stridsflygplan i Baltikum. I propositionerna redovisas bidragens storlek och bidragens närmare uppgifter. Den danska försvarschefen behåller befälet över de danska bidragen men rätten att använda enheterna kan delegeras till Saceur i enlighet med vissa fastställda villkor. Den danska regeringen bemyndigades att fortlöpande utvärdera sammansättningen av de danska bidragen. Om behov skulle uppstå av att justera eller utöka insatserna väsentligt eller om det skulle ske väsentliga förändringar i förhållande till de beskrivna uppgifterna eller verksamhetsområde ska regeringen samråda med utrikespolitiska nämnden och vid behov överlämna ärendet på nytt till Folketinget. Regeringen har samrått med den utrikespolitiska nämnden under 2023 och förlängt uppdraget för 2024.

6.1.3 Estland

I Estland regleras frågor om beslut om deltagande i internationella militära operationer huvudsakligen i vad som på engelska översätts till the National Defence Act. Begreppet internationell militär operation definieras i 30 § i lagen som en operation som gäller kollektivt självförsvar för att genomföra erhållna skyldigheter enligt ett avtal eller på annat sätt lagligen antagna med anledning av rättigheterna erkända i artikel 51 i FN-stadgan (collective self-defence operation) eller en militär operation organiserad enligt bestämmelserna i kapitel VI eller VII i FN-stadgan i syfte att bevara och återställa fred och säkerhet och andra militära operationer i enlighet med de allmänt erkända principerna och normerna i internationell rätt (andra internationella militära operationer).

Vid operationer som gäller kollektivt självförsvar är det parlamentet (Riigikogu) som ska besluta om att sätta in försvarsmakten genom att ratificera ett fördrag om kollektivt självförsvar eller, om det fördraget inte trätt i kraft, genom att fatta ett särskilt beslut. Regeringen ska beordra försvarsmakten att inleda och avsluta deltagande i en kollektivt självförsvarsoperation. Presidenten, parlamentets talmanskonferens och

ordföranden för parlamentets försvarsutskott ska bli omedelbart informerade om denna order (33 §).

Vid andra internationella militära operationer är det Riigikogu som ska besluta att sätta in försvarsmakten i det enskilda fallet, utom när insättandet av försvarsmakten är baserat på ett ratificerat fördrag eller när deltagandet ingår i Natos, en Natomedlemsstats eller EU:s snabbinsatsstyrkor. I det sistnämnda fallet ska Riigikogu bestämma vilka styrkor som ska ingå och den övre gränsen för antalet tjänstgörande militärer som deltar i en särskild internationell militär operation (34 § 1–3 mom.). Av 34 § 4 mom. framgår att Riigikogu, efter sitt första beslut om att överlåta styrkor, varje år ska bestämma den övre gränsen för antalet tjänstgörande militärer som kan delta i en annan internationell militär operation ledd av Nato, en Natomedlemstat, EU eller FN. Beslut om ytterligare deltagande av försvarsmakten i samma operation ska fattas i enlighet med det allmänna förfarandet i 34 § 1 mom.

Utifrån ett parlamentsbeslut eller ett fördrag enligt 34 § 1–3 mom. ska försvarsministern i samråd med utrikesministern beordra försvarsmakten att inleda eller avsluta deltagande i en annan internationell militär operation. Presidenten, parlamentets talmanskonferens och ordföranden för parlamentets försvarsutskott ska bli omedelbart informerade om beordrandet (34 § 6 mom.).

6.1.4 Finland

Enligt 93 § 1 mom. i grundlagen är det presidenten som med riksdagens samtycke beslutar om krig eller fred. Presidenten kan vidare på förslag av regeringen besluta om mobilisering av försvarsmakten.

Beslut om deltagande i Natos fredstida verksamhet och i det kollektiva försvaret i enlighet med artikel 5 i nordatlantiska fördraget fattas med stöd av lagen om beslutsfattande om internationellt bistånd, samverkan eller annan internationell verksamhet (lagen om beslutsfattande). Beslut ska normalt fattas av regeringen i plenum. Om beslutet avser en fråga som har internationell betydelse ur ett utrikes- och säkerhetspolitiskt perspektiv fattas dock beslutet av presidenten på förslag av regeringen. Om deltagandet kan innefatta militär våldsutövning ska regeringen innan beslut fattas konsultera riksdagens utrikesutskott. Om beslutet avser en särskilt krävande situation, ska regeringen vidare innan den fattar beslutet samråda med riksdagen genom att lämna en redogörelse för frågan innan regeringen fattar beslutet.

Den finländska regeringen lämnade för 2025 en redogörelse till riksdagen (SRR6/2024rd) om försvarsmaktens deltagande i uppgifter i Natos kollektiva försvar i fredstid 2025.

6.1.5 Frankrike

Enligt den franska konstitutionen är presidenten överbefälhavare för de väpnade styrkorna och leder de högre nationella försvarsråden. I detta ligger att beslutandemakten vid all utplacering av franska väpnade styrkor utomlands framför allt ligger hos presidenten. Genomförandet av beslut i detta avseende vilar i första hand på regeringen. Regeringen ska, senast tre

dagar efter ett beslut om insättande av franska väpnade styrkor utomlands, informera det franska parlamentet om beslutet. För att ett deltagande med franska väpnade styrkor ska få pågå längre än fyra månader krävs att parlamentet godkänner detta.

6.1.6 Litauen

I Litauen regleras frågor om beslut om deltagande i internationella militära operationer huvudsakligen i vad som på engelska översätts till the Law on International Operations, Military Exercises and Other Military Co-Operation Events. Litauiska militära styrkor får enligt lagen delta i operationer utomlands i enlighet med avtal om kollektivt självförsvar, t.ex. enligt nordatlantiska fördraget, i situationer av kollektivt självförsvar som inte regleras i avtal samt i övrigt inom ramen för internationella samarbeten.

När det gäller operationer som sker enligt avtal om kollektivt självförsvar, t.ex. nordatlantiska fördraget, är det den litauiska riksdagen, efter förslag från presidenten, som fattar beslut om att sända litauiska militära styrkor utomlands. För det fall Litauen eller en annan part till ett avtal om kollektivt självförsvar är utsatt för ett väpnat angrepp ska presidenten omedelbart fatta beslut i de aktuella frågorna. Presidentens beslut blir verkställbart omedelbart men ska underställas riksdagens godkännande. Frågor om storlek på militära styrkor som sänds utomlands eller sätts in på litauiskt territorium och hur lång tid de ska stanna regleras i mellanstatliga överenskommelser och gemensamma beslut av parterna till det aktuella avtalet om kollektivt självförsvar.

Vad gäller operationer som inte baseras på avtal om kollektivt självförsvar fattas beslut om att skicka och använda litauiska militära förband till andra staters territorium av riksdagen efter förslag från presidenten. I akuta fall ska presidenten fatta beslut om deltagande som måste verkställas omedelbart. Presidenten ska vidarebefordra beslutet till riksdagen, som ska godkänna eller upphäva presidentens beslut och samtidigt anta ett beslut om hur litauiska militära enheterna ska användas.

När det gäller sändandet av väpnade styrkor utomlands beslutar parlamentet om det för det fall styrkan uppgår till fler än 800 personer. Om styrkan understiger 800 personer men överstiger 150 personer är det regeringen som fattar beslut om deltagande. Om styrkan understiger 150 person är det försvarsministern som fattar beslutet.

6.1.7 Nederländerna

Av den nederländska konstitutionen följer att regeringen har den yttersta makten över de väpnade styrkorna. Nederländernas skyldigheter enligt de ömsesidiga försvarsförpliktelserna inom Nato ses som en del av de väpnade styrkornas uppgift. Det nederländska parlamentet ska före det att de väpnade styrkorna sätts in – i operationer som inte avser försvaret inom Nato i enlighet med artikel 5 i det nordatlantiska fördraget eller försvaret inom EU enligt artikel 42.7 i EU-fördraget ges information och konsulteras. Bestämmelsen ger inte parlamentet bestämmande inflytande över regeringens beslut men möjliggör att parlamentet gör sin åsikt hörd

(Se om den nederländska ordningen särskilt artikel 97 och 100 i den nederländska grundlagen.). Prop. 2025/26:6

6.1.8 Norge

Av den norska grundlagen framgår att det är regeringen som ansvarar för utrikes- och försvarsfrågor och att regeringen har högsta beslutanderätt över det norska försvaret. Utrikes- och försvarsfrågor brukar därför beskrivas som regeringens prerogativ. I vissa fall krävs dock Stortingets medverkan.

Det är regeringen som har mandatet att kalla in eller mobilisera den norska försvarsmakten och att inleda krig till rikets försvar. Mandatet gäller endast rätten till att använda krigsmakten till försvar av landet och inte till att starta ett angreppskrig. Bestämmelsen om krig till rikets försvar anses även innefatta att bruka norsk militärmakt till försvar av Natoallierades territorium i händelse av ett väpnat angrepp mot en allierad i enlighet med artikel 5 i nordatlantiska fördraget eller deltagande i insatser som har folkrättslig grund i ett mandat från FN:s säkerhetsråd (se Stortingets Rapport fra utvalg til å utrede Grunnloven §§ 25 og 26 mv. Dokument 20 [2023–2024] s. 37). Det är i Norge etablerad praxis att det är regeringen som ensam beslutar om Norge ska delta i krigföring på främmande stats territorium och att i övrigt delta i internationella operationer inom denna ram. Regeringen är inte skyldig att inhämta Stortingets godkännande. Däremot sker konsultationer med Stortingets utrikes- och försvarskommitté, vilka omgärdas av sekretess. Det har lämnats förslag om att grundlagen ska ändras på så sätt att Stortinget i större utsträckning ska godkänna regeringens beslut om deltagande i operationer utomlands (se Stortingets Rapport fra utvalg til å utrede Grunnloven §§ 25 og 26 mv. Dokument 20 [2023–2024] s. 37). I detta sammanhang har dock deltagande i operationer i enlighet med artikel 5 i nordatlantiska fördraget framställts som ett exempel på fall då Stortinget redan godkänt deltagandet, genom medlemskapet i Nato (Stortingets Rapport fra utvalg til å utrede Grunnloven §§ 25 og 26 mv. Dokument 20 [2023–2024] s. 37). Dvs. deltagande i sådana operationer kräver inte ytterligare Stortingsbeslut.

6.1.9 Storbritannien

I Storbritannien har regeringen mandat att fatta beslut om insättandet av väpnade styrkor. Enligt praxis ska dock regeringen ge parlamentet möjlighet att debattera frågan före det att regeringen fattar beslut, med undantag för om det råder en nödsituation eller det i övrigt inte vore lämpligt.

6.1.10 Tyskland

I Tyskland är det regeringen som fattar beslut om insättandet av väpnade styrkor utomlands men enligt konstitutionell praxis och lag krävs riksdagens godkännande. Sådant godkännande ska enligt huvudregeln ges

i förväg. I särskilda fall då det finns en överhängande risk (Gefahr im Verzug) kan dock parlamentets godkännande inhämtas i efterhand. Om insatsen redan hunnit avslutas ska istället parlamentet ges information om den genomförda operationen (se ffa Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland, Parlamentsbeteiligungsgesetz, 2005).

Det finns även ett visst utryme för att besluta om deltagande utan parlamentariskt godkännande inom ramen för Natos avskräckning och försvar så länge det inte finns någon uppriktig eller omedelbar förväntan om att deltagarna i styrkan ska vara inblandade i strid.

7 En tydlig beslutsordning för deltagande i Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar

7.1 En tydlig beslutsordning för svenskt deltagande i Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar

Regeringens förslag

Regeringen får, inom de närmare ramar som riksdagen beslutar om för ett kalenderår eller annan period, i samverkan med Nato eller med en stat som är medlem i den organisationen, sätta in svenska väpnade styrkor för att i enlighet med internationell rätt delta i operationer eller andra aktiviteter för Natos samlade avskräckning och försvar. Regeringen ska därutöver kunna sätta in numerärt begränsade väpnade styrkor under en begränsad tid om behovet av deltagande uppkommer med kort varsel eller om ett dröjsmål skulle leda till avsevärda men för angelägna svenska intressen.

Regeringens bedömning

Den särskilda bestämmelsen som bemyndigar regeringen att sätta in svenska väpnade styrkor för att stödja Finland med att hindra kränkningar av finskt territorium bör inte ändras.

Promemorians förslag och bedömning

Promemorians förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna

En majoritet av remissinstanserna är positiva till, tillstyrker, har inga invändningar mot förslagen eller avstår från att yttra sig.

Lunds universitet tillstyrker förslaget men påpekar att en begränsning i antal personer i vissa delar kan tänkas bli kontraproduktiv och angivelsen vad gäller antalet soldater kan framstå som arbiträr. En möjlighet vore att ersätta antalet soldater med kriterier som vanligtvis används vid lagstiftning såsom ”synnerlig brådska”, ”proportionalitet”, kanske till och med ett uppenbarhetsrekvisit för att kunna sätta in trupp på det angivna sättet.

Försvarshögskolan tillstyrker den föreslagna beslutsordningen för deltagande i Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar, men menar att förfarandet för information till och samråd med riksdagen bör tydliggöras och att ett snabbförfarande i riksdagen bör övervägas. Försvarshögskolan framför också att det kan finnas anledning att reflektera över om en begränsning av hur omfattande (personalmängd) och långvariga de aktuella operationerna eller aktiviteterna får vara möjligen kan innebära en sårbarhet för svenskt vidkommande eftersom det för t.ex. en främmande makt kan stå klart hur stora operationer eller aktiviteter regeringen får besluta om i brådskande fall. Försvarshögskolan konstaterar att om det skulle föreligga en sådan risk kan de numerära kraven behöva mjukas upp i lagtexten, vilket också, enligt Försvarshögskolan, innebär att riksdagens roll i beslutsfattandet behöver stärkas.

Kungliga krigsvetenskapsakademien tillstyrker de förslag som lämnats men påpekar att det finns skäl som talar för att en mer generell översyn av 15 kap. i regeringsformen samt de lagar som hänger samman med regeringsformen i dessa avseenden behöver göras. Akademien påpekar även att sådana former av insättande som förslaget avser kan komma att kräva också betydande civilt stöd vilket även kan kräva särskilda beslut som behöver fattas snabbt.

Försvarsmakten, som instämmer huvudsakligen i de bedömningar som görs i promemorian och tillstyrker de förslag som lämnas, föreslår att den särskilda regleringen i lagen om operativt militärt stöd som gäller insättande av väpnade styrkor för att hindra kränkningar av finskt territorium även bör gälla övriga nordiska länder.

Stockholms universitet har inga övergripande invändningar mot förslaget men framför att regeringen på egen hand bör fatta beslut endast om ett riksdagsbeslut genom snabbprocess inte är möjligt (t ex på grund av sekretessskäl eller extrem brådska) eller lämpligt (t ex därför att frågan inte är av så stor vikt att det är befogat att kalla in riksdagen under sommaren) och att de föreslagna andra och tredje styckena i förslaget därför bör skrivas om. Det är viktigt att riksdagen involveras så långt det går och formerna för detta bör fortlöpande ses över och utvecklas. Stockholms universitet framför vidare att begreppet ”operationer eller andra aktiviteter för Natos samlade avskräckning och försvar” inte bör tolkas vitt.

Svenska freds- och skiljedomsföreningen motsätter sig förslaget och anser att frågor om insättande av svensk trupp utomlands ska tas upp i riksdagen och att det är en garant för att bl.a. en avvägning har gjorts rörande konsekvenserna av att bidra med svenskt militärt stöd. Om regeringen ska ges vissa befogenheter bör det fastställas och tydliggöras att trupper inte kommer att hantera eller delta i aktiviteter som involverar massförstörelsevapen, att ingen ska kunna skickas utomlands genom pliktlagstiftningen, att regeringens beslut ska bekräftas av riksdagen kort

efter att beslutet tagits när lagen tillämpas och att regeringen endast ska få skicka högst 500 personer utomlands under högst 60 dagar. Föreningen framför att begreppet Natos samlade avskräckning och försvar är alldeles för otydligt.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

En tydlig reglering av beslut om deltagande i operationer och andra aktiviteter för Natos samlade avskräckning och försvar

Medlemskapet i Nato innebär en grundläggande förändring av den svenska försvars- och säkerhetspolitiken. Sverige omfattas som Natomedlem av de ömsesidiga försvarsgarantier som gäller mellan medlemsländerna enligt artikel 5 i nordatlantiska fördraget. Detta innebär att Sverige vid ett väpnat angrepp ska få hjälp av övriga Natoländer, men också en skyldighet för Sverige att bistå allierade länder om en eller flera av dessa utsätts för ett väpnat angrepp. Det kollektiva försvaret inom Nato bygger på de allierades kollektiva försvarsförmågor. Genom medlemskapet i Nato har Sveriges försvarsförmåga blivit en del av alliansens kollektiva avskräckning och försvar. Sverige integreras fullt ut i Natos operationsplanering och förmågeplanering. Natomedlemskapet medför en ökad svensk försvarsförmåga och större möjligheter att samarbeta med allierade stater i både fred, kris och konflikt. Inom Nato bidrar de centrala försvarspolitiska och militära processer som kontinuerligt pågår för att i enlighet med artikel 3 i fördraget utveckla förmågorna att stå emot ett väpnat angrepp till att samordna och knyta ihop medlemsstaternas försvarsanstängningar.

Det svenska Natomedlemskapet innebär att Nato har blivit Sveriges viktigaste försvarspolitiska forum. Precis som försvarssamarbetet med Finland, vilket fortsatt kommer att vara centralt, innefattar Natosamarbetet operationsplanering och förberedelser för ett gemensamt användande av militära resurser i olika scenarier. Att jämsides med andra Natoländer delta i operationer eller andra aktiviteter för avskräckning och försvar, som är en av Natos kärnuppgifter, kommer att vara en del av Försvarsmaktens löpande verksamhet. Detta kommer bl.a. till uttryck i 1 § förordningen (2024:1333) med instruktion för Försvarsmakten, av vilken framgår att Försvarsmaktens huvuduppgift är att försvara Sverige och allierade stater mot ett väpnat angrepp med utgångspunkt i det kollektiva försvaret inom Nato.

Sverige ska som medlem i Nato över tid bidra till hela Natos säkerhet, dvs. på bredden i Natos insatser, aktiviteter och operationer samt bidra till Natos arbete med att bekämpa terrorism. Även allierades bi- och multilaterala operationer, militära övningar och andra aktiviteter bidrar till Natos samlade avskräckning och försvar (se prop. 2024/25:22 s. 5). Som Natomedlem utgör Sveriges bidrag en del av de samlade styrkor som behövs för att kunna verkställa alliansens operationsplaner.

Som även framgår i avsnitt 4.7 har regeringen efter riksdagens medgivande beslutat om svenskt deltagande med väpnade styrkor i Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar för 2025. Beslutet om det svenska deltagandet med väpnad styrka i Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar fattades genom tillämpning av

regeringsformens bestämmelse om att riksdagen kan medge ett insättande av väpnade styrkor i ett särskilt fall (15 kap. 16 § andra stycket 2 regeringsformen). Inhämtande av riksdagens medgivande i det särskilda fallet med stöd av 15 kap. 16 § regeringsformen har i praxis annars använts för att möjliggöra svenskt deltagande i avgränsade internationella fredsfrämjande insatser med stöd av mandat från FN:s säkerhetsråd eller inbjudan från den stat på vars territorium insatsen genomförs.

Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar syftar till att upprätthålla de ömsesidiga försvarsförpliktelserna mellan allierade. Natomedlemskapet innebär ett åtagande att kontinuerligt bidra till verksamheten. Svenskt deltagande i sådan verksamhet kommer alltså bestå under överskådlig tid och vara en naturlig del av Försvarmaktens verksamhet, lika naturlig som operationer i Sverige till Sveriges försvar.

Det är inte lämpligt att basera kontinuerlig verksamhet på det sätt som deltagande i Natoverksamhet utgör på en bestämmelse som medger deltagande i *ett särskilt fall*. Bestämmelsen om ett särskilt fall är inte anpassad för deltagande i Natooperationer, vilka följer med medlemskapet i alliansen och är en del av den ordinarie verksamheten inom Nato och som allierad.

Till detta kommer att det inte är möjligt att i en proposition om riksdagens medgivande i det särskilda fallet enligt 15 kap. 16 § regeringsformen ta höjd för alla behov av svenskt deltagande som kan uppkomma.

För att Sverige ska kunna vara den pålitliga, trovärdiga och solidariska allierade som eftersträvas måste Sverige ha förmåga att snabbt, effektivt och kontinuerligt över tid kunna fatta beslut om deltagande i Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar, vilket *Sveriges ständiga representation vid Nato* instämmer i. Detta är också centralt för vår egen säkerhet.

I anslutningspropositionen till Nato angav regeringen att det vid den tidpunkten, dvs. i mars 2023, inte fanns tillräckliga skäl att föreslå en lagregel som bemyndigar regeringen att fatta beslut om insättande av svenska väpnade styrkor men att det kunde finnas anledning att återkomma till i vad mån ytterligare åtgärder bör vidtas för att förbättra Sveriges förutsättningar i detta avseende (se prop. 2022/23:74 s. 36). Erfarenheterna som allierad i Nato och de stora förändringar Nato genomgår med anledning av Rysslands fullskaliga och folkrättsvidriga invasion av Ukraina understryker behovet av en långsiktigt hållbar och tydlig lagreglering som tydliggör beslutsprocessen och ansvarsfördelningen mellan riksdag och regering. Som följd av det försämrade säkerhetspolitiska läget och det hot alliansen bedömer att Ryssland utgör förstärker Nato successivt det kollektiva försvaret genom att vidta en rad åtgärder för att förstärka alliansens förmåga till avskräckning och försvar. Nato befinner sig i sitt kanske starkaste transformativa skede sedan kalla krigets slut. Försvarsplanerna har reviderats, lednings- och lydnadsförhållanden (eng. Command and Control, C2) ses över, beredskapen skärps och nya och mer ambitiösa militära förmågemål sätts.

Enligt 15 kap. 16 § andra stycket 1 regeringsformen kan riksdagen i lag ange förutsättningar för insättande av väpnade styrkor. Som framkommit i avsnitt 5.2 finns flera exempel på sådana lagar.

Deltagande i Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar är av långsiktig karaktär och utgörs av återkommande uppgifter och det talar för att det bör finnas en särskild lagreglering som anger förutsättningar för insättande av väpnade styrkor för att delta i Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar.

En ny lagreglering bör därför införas i vilken det anges under vilka förutsättningar svenska väpnade styrkor får sättas in i operationer och andra aktiviteter som sker inom ramen för Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar. I det följande avsnittet redogörs för att en sådan lagreglering bör omfatta insättande av svenska väpnade styrkor för deltagande i såväl planeringsbar som icke planerad verksamhet. Därefter redogörs för hur en sådan lagregel bör utformas.

Om en sådan reglering skulle innehålla en möjlighet för regeringen att sätta in svenska väpnade styrkor utan riksdagens medgivande är det av stort vikt att riksdagens inflytande och insyn i utrikes- och säkerhetspolitiken säkerställs och att den grundläggande funktionsfördelningen enligt regeringsformen mellan riksdag och regering inte förändras mer än vad som är motiverat. Det måste därför ske en avvägning mellan å ena sidan regeringens möjlighet att agera effektivt som allierad och den maktindelning som finns mellan riksdag och regering i fråga om insättande av väpnad styrka och att involvera Sverige i en väpnad konflikt. Annorlunda uttryckt ska regeringens beslutsbefogenheter inte bli mer långtgående än nödvändigt. De bör därför avgränsas i den mån det är förenligt med behoven av snabbt och effektivt agerande till försvaret av allierade inom Nato.

Kungliga krigsvetenskapsakademien framför att det kan ifrågasättas om inte 15 kap. regeringsformen i vissa avseenden behöver ses över för att vara mer i linje med den säkerhetspolitiska utvecklingen och vår förändrade hållning till alliansfrihet och neutralitet. Regeringen bedömer att det inte finns förutsättningar att i detta lagstiftningsärende ta ställning till frågan om en översyn av 15 kap. regeringsformen.

Planeringsbar och icke-planeringsbar verksamhet

Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar består av såväl planerad verksamhet som oplanerad verksamhet som beslutas med kort varsel.

Planerad verksamhet är mer kontinuerliga operationer eller aktiviteter inom ramen för exempelvis Natos framskjutna närvaro, Natos integrerade luft-och missilförsvar och Natos stående marina styrkor. Som *Försvarsmakten* påpekar sträcker sig Natos planeringscykel och styrkegenereringsmodell enligt Nato Force Model (dvs. deltagande i Standing Naval Forces, Air Policing och Forward Land Forces) över treårsperioder.

Operationer och andra aktiviteter kan som framkommit även beslutas med kort varsel. Det kan t.ex. röra sig om marina operationer eller flygoperationer under Natos ledning som behöver genomföras med kort varsel för att avskräcka en antagonist. Ett exempel på sådan aktivitet var Natos operation Baltic Sentry. Det kan också röra sig om motsvarande operationer som genomförs tillsammans med enskilda allierade. I denna senare kategori ingår även aktiviteter som genomförs inom ramen för de

fasta multilaterala försvarssamarbeten mellan allierade stater där Sverige ingår, t.ex. inom den brittiskleda snabbinsatsstyrkan Joint Expeditionary Force (JEF) som ska kunna agera självständigt eller inom ramen för en Natoinsats i händelse av en kris, med fokus på norra Europa. Även det nordiska samarbetet inom Nordefco är ett exempel på ett multilateralt försvarssamarbete vars betydelse kan förväntas öka när alla de nordiska länderna är Natomedlemmar. Därtill avses flygoperationer tillsammans med USA inom ramen för Bomber Task Force samt bi- och multilaterala flygoperationer med andra allierade inom ett avgränsat operationsområde. Förutsättningarna för svenska förband att delta i såväl planerad som oplanerad verksamhet, oaktat om det sker under Natobefäl eller inom ramen för andra bi- eller multilaterala samarbeten, är för närvarande begränsade om den inte omfattas av vad riksdagen tidigare medgett i ett särskilt fall.

Det kan även uppstå att ett medgivande från riksdagen i det särskilda fallet inte kan inhämtas tillräckligt skyndsamt för att Sverige ska kunna agera med den snabbhet som krävs i en hastigt försämrad säkerhetssituation, och där uteblivet eller fördröjt beslut skulle kunna leda till avsevärda men för angelägna svenska intressen.

Mot den bakgrunden krävs det att en lagreglering omfattar både möjligheten att sätta in svenska väpnade styrkor för den planeringsbara och den icke-planeringsbara verksamheten.

Behovet av att kunna fatta beslut i brådsökande fall

Ett bärande motiv för regeringens möjlighet enligt nuvarande 1 § lagen om operativt militärt stöd – vilken gäller i förhållande till Finland – är att det finns behov av ett snabbt beslutsförfarande och att riksdagens beslut i det särskilda fallet inte alltid kan avvaktas (se prop. 2019/20:110 s. 22 f.). Motsvarande behov av ett snabbt beslutsförfarande kan finnas när behov av deltagande i operationer och andra aktiviteter inom Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar, under Natobefäl eller tillsammans med en eller flera allierade, uppkommer med kort varsel.

Som framkommit ovan är inte all verksamhet planeringsbar. Behov av att genomföra en operation eller annan aktivitet med svenskt deltagande kan uppkomma plötsligt. Som anges ovan kan det handla om hastigt uppkomna behov av att delta i operationer eller aktiviteter. Natos transformativa skede gör också att aktiviteter och operationer kan ändras till sin karaktär och att nya initiativ kan beslutas vilket ytterligare försvårar att förutse alla tänkbara aktiviteter. Fler kortvariga operationer beslutas med kort varsel, t.ex. i form av s.k. Vigilance Activities och Enhanced Vigilance Activities. Vigilance Activities och Enhanced Vigilant Activities utgör en del av avskräckningen och är ett verktyg för Saceur att demonstrera alliansens försvarsförmåga genom att flexibelt nyttja styrkor under sitt befäl men också kunna anpassa och vid behov utöka närvaro eller förstärka verksamheten. Dessa aktiviteter genomförs många gånger med kort varsel och är ofta begränsade i tid. Förfrågningarna är ofta ställda till ett flertal allierade och kräver i de flesta fall ett skyndsamt agerande och snabb hantering då de är tidskritiska. Därutöver kan det finnas behov av att med kort varsel kunna fylla luckor i planeringen som annat land inte kan uppfylla, t.ex. inom de stående marina styrkorna och Air Policing. Den

säkerhetspolitiska situationen kan även hastigt försämrans på ett sätt som ställer krav på ett snabbt agerande från svensk sida för att inte angelägna svenska intressen ska hotas. Behov av deltagande kan alltså uppkomma med kort varsel och kan gå utöver det som riksdagen redan medgett, varför det skulle kunna krävas ett nytt godkännande från riksdagen om regeringen ska kunna besluta om att delta med en svensk väpnad styrka.

Om riksdagen i varje sådant fall ska fatta de beslut som krävs för att Sverige ska kunna sätta in svenska väpnade styrkor för att delta i operationer och andra aktiviteter i samverkan med Nato eller med allierade, finns det en risk att effektiviteten i samarbetet i vissa fall hämmas och att ett gemensamt användande av alliansens militära resurser inom ramen för det kollektiva försvar som Natosamarbetet bygger på försvåras.

Eftersom det rör sig om ett långsiktigt samarbete inom en försvarsallians som kräver kontinuerliga åtaganden, är det inte heller lämpligt att göra möjligheten att genomföra samarbetet i viss utsträckning beroende av att riksdagen löpande fattar beslut genom extraordinära metoder för att förkorta beslutsförfarandet. Det ska också understrykas att även om beslutsförfarandet i riksdagen, när ideala förhållanden råder, kan kortas till ett mindre antal dagar kan det många gånger ändå vara för lång tid för att Sverige ska kunna delta effektivt i vissa verksamheter. Av betydelse är även det faktum att det är två instanser som ska fatta beslut, dvs. riksdagen och regeringen. Detta utsträcker av naturliga skäl beslutsprocessen. Innan regeringen väcker förslag i riksdagen måste regeringen bereda ärendet och besluta en proposition. Även om Regeringskansliet kan vidta vissa åtgärder för att snabba på propositionsarbetet påverkas förmågan att svara upp till det behov av skyndsamhet som gäller.

Det måste också beaktas att riksdagen under perioder av året gör uppehåll i kammarens arbete. Det kan under sådana perioder ta längre tid att samla riksdagens ledamöter, vilket kan påverka möjligheterna att få till stånd ett tillräckligt snabbt beslutsfattande.

Det finns flera exempel på att riksdagen kan fatta snabba beslut när situationen så kräver, men givet att det rör sig om behov som kommer uppstå kontinuerligt är det inte lämpligt att återkommande basera beslutsfattandet om svenskt deltagande i operationer och aktiviteter inom Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar på en ordning som bygger på att riksdagen kontinuerligt tillämpar extraordinära regler.

Ett ärende kan visserligen väckas genom ett utskottsinitiativ och därmed möjliggöra ett ännu snabbare förfarande i riksdagen. Konstitutionsutskottet har anfört att rätten att väcka ärenden genom utskottsinitiativ bör användas varsamt och att det normala bör vara att ärenden väcks genom proposition eller motion (se t.ex. bet. KU 1970:27 s. 7 och bet. 2021/22:KU35 s. 46-49). Därtill kommer att när det gäller insättande av väpnade styrkor i operationer eller andra aktiviteter för Natos samlade avskräckning och försvar är det regeringen som har de nödvändiga kontakterna med Nato och med Försvarsmakten och som kan inhämta nödvändigt beredningsunderlag för beslut om deltagande i en konkret operation eller annan aktivitet för Natos samlade avskräckning och försvar. I praktiken är utskottet beroende av det underlag som regeringen och Regeringskansliet tillhandahåller utskottet. Genom att riksdagen tar initiativ om medgivande till insättande av svenska väpnade styrkor kan

riksdagens förutsättningar att granska och utkräva ansvar av regeringen försvåras. Även om utskottsinitiativ kan vara ett effektivt sätt att skyndsamt hantera ärenden i enstaka fall framstår det som olämpligt både av principiella och praktiska skäl att förlita sig på det i kontinuerligt deltagande i Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar.

För att Sverige ska kunna agera med tillräcklig snabbhet och flexibilitet bör regeringen därutöver ha ett generellt medgivande att för en begränsad tid sätta in en begränsad numerär svenska väpnade styrkor i brådskande situationer.

Riksdagen ska bestämma ramarna för svenskt deltagande i Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar

Utrikespolitiken har stor betydelse för Sveriges säkerhet. Detta har ansetts motivera att riksdagen försäkras en vidsträckt insyn i utrikespolitiken och får ett starkt inflytande över den. I lagstiftningen har detta som berörts ovan bl.a. kommit till uttryck i reglerna i 15 kap. 16 § regeringsformen, som innebär att riksdagens godkännande på något sätt – genom godkännande av internationell överenskommelse, genom lag eller genom medgivande i ett särskilt fall – krävs för att regeringen ska få sända väpnade styrkor till andra länder eller i övrigt sätta in sådana styrkor (se avsnitt 5.2).

Huvudregeln bör vara att riksdagen även i fortsättningen ska fatta de övergripande besluten om svenskt deltagande med väpnade styrkor i Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar. Som konstaterats ovan är stora delar av denna verksamhet planeringsbar och förutsätter inte ett snabbt beslutsförfarande. Lagregleringen bör därför utformas på sådant sätt att riksdagen fattar beslut om de närmare ramarna för ett svenskt deltagande när det gäller merparten av de operationer och andra aktiviteter som Sverige kan förväntas bidra till. Det kan ske efter det att regeringen i en proposition föreslagit i vilka operationer eller andra aktiviteter regeringen anser att Sverige bör delta med en väpnad styrka i under en viss period. Det bör i en sådan proposition även i viss utsträckning vara möjligt att beskriva operationer och andra aktiviteter som t.ex. kan uppkomma med kort varsel men som kan förutses (jfr med de ytterligare fridstida operationer eller aktiviteter som finns beskrivna i prop. 2024/25:22). Utgångspunkten bör därför även fortsatt vara att regeringen får besluta om svenskt deltagande i Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar inom de närmare ramar som riksdagen beslutar om för t.ex. ett kalenderår eller annan period. Därmed kommer bidrag till operationer eller andra aktiviteter som exempelvis äger rum inom ramen för Natos framskjutna närvaro, Natos stående marina styrkor och Natos integrerade luft- och missilförsvar normalt endast kunna ske inom de ramar som riksdagen beslutat om. Riksdagen ska även kunna fatta beslut om deltagande under viss tid i särskilda operationer som inte omfattas av en proposition som sträcker sig över t.ex. ett kalenderår eller annan längre period, t.ex. när behov av svenskt deltagande i en ny operation uppkommer. Det föreslås därför att regeringen, inom de närmare ramar som riksdagen beslutar om för ett kalenderår eller en annan period, ska få sätta in svenska väpnade styrkor för att i enlighet med internationell rätt delta i operationer eller andra aktiviteter för Natos samlade avskräckning

och försvar. Bestämmelsen är inte begränsad till fredstida operationer eller andra aktiviteter.

Genom den föreslagna bestämmelsen säkerställs att riksdagens beslut som huvudregel ska krävas för att regeringen ska få sätta in svenska väpnade styrkor för deltagande i Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar. Bestämmelsen föreslås införas i lagen om operativt militärt stöd. Som konstaterats ovan kan även allierade inom ramen för bi- eller multilaterala operationer eller andra aktiviteter bidra till Natos samlade avskräckning och försvar. Bestämmelsen bör därför medge insättande som sker i samverkan med Nato eller med en eller flera medlemsstater.

Stockholms universitet framför att begreppet ”operationer eller andra aktiviteter för Natos samlade avskräckning och försvar” inte bör tolkas vitt. *Svenska freds och skiljedomsföreningen* framför att definitionen av vad för slags aktiviteter/operationer som berörs är alldeles för otydlig och bred. Som konstaterats i promemorian kan operationer och andra aktiviteter för Natos samlade avskräckning och försvar även ske inom ramen för multi- eller bilaterala insatser tillsammans med allierade stater. Det avgörande vid den bedömningen är om insatsens syfte är att bidra till Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar som den kommer till uttryck i det nordatlantiska fördraget, dvs. försvaret av det område som omfattas av Natos försvarsgarantier.

Regering ska i vissa fall få fatta beslut om svenskt deltagande utan att inhämta riksdagens beslut om de närmare ramarna för deltagande

All Natos verksamhet är inte planeringsbar, och det går därmed inte att i förväg förutse alla behov av svenskt deltagande som kan uppkomma. I vissa fall måste för alliansens trovärdighet och den gemensamma säkerheten beslut om svenskt deltagande kunna fattas med kort varsel.

Det allvarligt försämrade säkerhetspolitiska läget innebär att nya tidigare inte förutsedda operationer eller andra aktiviteter kan behöva inledas med kort varsel. Det rör sig framför allt om ett ökat behov av att snabbt kunna inleda nya operationer och andra aktiviteter som ofta är kortvariga, såsom Vigilance Activities och Enhanced Vigilance Activities. Behov och förfrågningar om svenskt deltagande i sådana operationer kan uppkomma med kort varsel. Det kan även uppstå behov av att med kort varsel fylla luckor exempelvis inom ramen för Nato Air Policing men där deltagandet inte omfattas av ett tidigare givet riksdagsmandat eller operationer eller andra aktiviteter som på kort varsel ändras till sin karaktär.

Det föreslås därför att regeringen, utan att inhämta riksdagens särskilda beslut om de närmare ramarna för deltagandet enligt ovan, ska få sätta in svenska väpnade styrkor i Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar om behovet av ett insättande uppkommer med kort varsel och avser en begränsad numerär. Mandatet föreslås begränsas på så sätt att den svenska väpnade styrkan som sätts in i varje enskild operation eller annan aktivitet inte får överstiga 500 personer och att totalt högst 1 000 personer får tjänstgöra samtidigt med stöd av mandatet. Riksdagens medgivande enligt mandatet i den föreslagna bestämmelsen för deltagande i en sådan

operation eller annan aktivitet ska endast gälla under en begränsad tid om 90 dagar.

Riksdagen bör emellertid besluta om deltagande med större numerärer i sådana operationer eller andra aktiviteter och för deltagande under längre tid än 90 dagar. Det får då inhämtas genom en särskild proposition i enlighet med vad som angivits i avsnittet ovan.

De 90 dagarna bedöms vara den tid som krävs för att regeringen ska kunna utvärdera och bedöma om operationen eller aktiviteten ska fortgå efter fristens utgång samt ha möjlighet att ta fram en proposition och få den behandlad i riksdagen utan vidtagande av extraordinära metoder.

En begränsning till ett maxantal personer som bidrag till en enskild operation om 500 personer skulle möjliggöra för regeringen att skicka en multidomän väpnad styrka, för deltagande i en insats. Med multidomän avses bidrag inom ramen för samma operation med flera olika stridskrafter, exempelvis såväl flyg som markstridskrafter. Det kan också handla om markförband med flygunderstöd. En total numerär om 1 000 personer motsvarar två pågående parallella insatser om varje bidrag uppgår till maxantalet 500 personer. Förslagen innebär dock inte någon begränsning i antalet parallella insatser så om några av dem är mindre kan det vara flera så länge de totalt inte överskrider maxtaket om 1 000 personer.

Därutöver föreslås att regeringen ska få sätta in en begränsad numerär svenska väpnade styrkor om ett dröjsmål annars skulle leda till avsevärda men för angelägna svenska intressen. I ett sådant fall föreslås att regeringen får sätta in högst 1 000 personer med stöd av medgivandet. Riksdagens medgivande för deltagande i en sådan operation eller annan aktivitet bör begränsas i tid till 60 dagar. Skillnaden mot operationer och aktiviteter som uppkommer med kort varsel är att regeringen i dessa situationer förfogar över en större numerär. Det som avses i dessa fall är situationer som är synnerligen brådskande och allvarliga. Bestämmelsen är tänkt att vara tillämplig i sådana situationer då det är befogat att anta att ett snabbt beslutsfattande om deltagande är nödvändigt för att avvärja ett läge som är uppenbart hotfullt för Sverige eller en fara som allvarligt äventyrar rikets säkerhet, människors liv eller hälsa eller i situationer med jämförbara konsekvenser, och det inte finns något lindrigare sätt att avvärja faran. Bestämmelsen kan t.ex. bli tillämplig om Saceur bedömer att Sverige snabbt behöver bidra med väpnade styrkor i en viss operation eller annan aktivitet för Natos samlade avskräckning och försvar, t.ex. försvaret av allierades territorium. Det kan exempelvis röra sig om situationer där beslut kan behöva fattas med mycket stor brådska eftersom det finns en överhängande risk för ett snabbt väpnat angrepp mot Nato som skulle äventyra rikets säkerhet. I vissa fall torde det inte vara möjligt att ens med de möjligheter riksdagen har att skynda på processer fatta beslut inom de tidsramar som krävs.

Förslaget innebär att styrkor som satts in med stöd av medgivandena som beskrivits ovan får kvarstanna vid ett väpnat angrepp och att regeringen kan fatta beslut med stöd av medgivandena även när ett väpnat angrepp har ägt rum. Regeringens beslut får dock enligt förslaget endast gälla under 90 respektive 60 dagar.

De bidrag med svensk väpnad styrka till Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar som regeringen föreslås få mandat att besluta om

kommer alltså inte vara begränsade till fredstid. Även om utgångspunkten är att deltagande kommer ske genom bidrag till Natos samlade fredstida verksamhet för avskräckning kan ett väpnat angrepp mot en allierad inte uteslutas. Rätten till såväl individuellt som kollektivt självförsvar enligt artikel 51 i FN-stadgan aktualiseras då. Natos operationsplanering för avskräckning och försvar är utformad så att styrkor som ställts under Natos ledning i en sådan situation ska kunna delta i försvaret av allierades territorium. Exempelvis har FLF Lettland och Natos stående marina styrkor enligt denna operationsplanering viktiga funktioner i ett sådant läge, i avvaktan på ytterligare militära förstärkningar. Det krävs därför att regeringens mandat inte är begränsat till fredstida insatser, vilket även påpekas av *Sveriges ständiga representation vid Nato*. De beslutsbefogenheter regeringen föreslås få enligt den ändrade bestämmelsen är mera omfattande än i dag. Som framgår ovan är det en naturlig följd av Natomedlemskapet och dess ömsesidiga försvarsgarantier. Genom de föreslagna begränsningarna ges regeringen ett begränsat men tillräckligt handlingsutrymme att agera i enlighet med Natos operationsplanering eller annan för Natos samlade avskräckning och försvar relevant planering i avvaktan på riksdagens ställningstagande till svenska fortsatta bidrag till det kollektiva försvaret. De föreslagna beslutsbefogenheterna bedöms därför inte bli mer långtgående än nödvändigt.

Svenska freds och skiljedomsföreningen motsätter sig att regeringen ska ges befogenheter att skicka väpnad trupp utomlands utan riksdagsbeslut, även inom de begränsade ramar som föreslås. Svenska freds- och skiljedomsföreningen anför vidare att vikten av att riksdagen deltar i besluten också handlar om att den politiska viljan att skicka väpnad trupp utomlands inte nödvändigtvis styrs endast av ambitionen att vilja stötta i samband med en enskild konflikt eller händelse; att det ofta även ligger andra politiska motiv bakom en sådan vilja samt att det därför är viktigt att ha en stark demokratisk process som kan säkerställa att de politiska besluten om att skicka svensk trupp är väl förankrade och granskade. Under alla förhållanden bör regeringens mandat, enligt Svenska freds- och skiljedomsföreningen, inte överstiga en numerär om högst 500 personer under högst 60 dagar.

Huvudregeln kommer enligt förslaget fortsättningsvis vara att det är riksdagen som beslutar om ramarna för insättandet av väpnade styrkor utomlands. Det som föreslås är att regeringen ges ett begränsat mandat att kunna fatta beslut om insättande av väpnade styrkor om behovet av ett insättande uppkommer med kort varsel och situationer där ett dröjsmål med insättandet skulle leda till avsevärda men för angelägna svenska intressen. Det är också regeringens uppfattning att det är av stor vikt att regeringen håller berörda riksdagsutskott informerade om svenskt deltagande i operationer och aktiviteter, vare sig dessa beslutats av regeringen inom ramen de närmare ramar som riksdagen beslutat om för en period eller med stöd av regeringens mandat för brådskande fall, dvs. där behovet av ett insättande uppkommer med kort varsel eller där ett dröjsmål med insättandet skulle leda till avsevärda men för angelägna svenska intressen.

Lunds universitet påpekar att en numerär begränsning i vissa delar kan tänkas bli kontraproduktiv och angivelsen vad gäller antalet soldater kan

framstå som arbiträr. Ett alternativ skulle enligt universitetet kunna vara att ersätta antalet soldater med kriterier som vanligtvis används vid lagstiftning såsom ”synnerlig brådska”, ”proportionalitet”, kanske till och med ett uppenbarhetsrekvisit för att kunna sätta in trupp på det angivna sättet. Universitetet framhåller att det är fullt tänkbart att såväl färre som fler soldater kan behöva sättas in med mycket kort varsel. Vad gäller det förra scenariot kan det vara fråga om att markera militär närvaro inför ett uppenbart och hastigt uppkommit hot, vad gäller det senare scenariot att omedelbart möta en invasion. Modern krigföring låter sig inte, enligt universitetet, helt enkelt förutses och att en flexibilitet parat med tydliga gränser är av största vikt för att kunna åstadkomma ett effektivt försvar med bibehållen legalitet. En numerär begränsning skulle, enligt universitetet, med fördel kunna ersättas med till exempel krav på att insättandet av svensk trupp måste stå i proportion till de krav som ställs vad gäller våra internationella åtaganden och hotet mot landet. Universitetet menar vidare att det i sammanhanget även går att ställa upp ett uppenbarhetskrav för de lägen då man vill vara säker på full ändamålsenlighet. Även *Försvarshögskolan* påpekar att en numerär begränsning möjligen kan innebära en sårbarhet för svenskt vidkommande, eftersom det till exempel kan stå klart för en främmande makt hur stora operationer eller andra aktiviteter som regeringen får besluta om i brådskande fall, såvida riksdagen inte har beslutat om annat. Om en sådan risk är för handen kan de numerära kraven behöva mjukas upp i lagtexten, vilket också innebär att riksdagens roll i beslutsfattandet behöver stärkas enligt *Försvarshögskolan*.

Stockholms universitet framför att det är viktigt att riksdagen involveras så långt det är möjligt och föreslår att regeringens bemyndigande bör begränsas till de situationer då ett riksdagsbeslut inte är möjligt (t.ex. på grund av sekretesskäl eller extrem brådska) eller om det inte är lämpligt (t.ex. därför att frågan inte är av så stor vikt att det är befogat att kalla in riksdagen under sommaren).

Svenska freds och skiljedomsföreningen föreslår att den nya lagstiftningen ska innehålla en bestämmelse som garanterar att regeringens beslut ska bekräftas av riksdagen kort efter att beslutet har tagits.

Som påpekas av flera remissinstanser kan en numerär begränsning ha vissa nackdelar. Samtidigt skapar det, som *Försvarshögskolan* även påpekar, en tydlighet kring regeringens mandat. Även *Lunds universitet* framför att förslaget avseende begränsningar av antalet personer i den styrka som får sättas in med stöd av bestämmelserna är ändamålsenlig, då det tydligt anger att det är fråga om en begränsad styrka under en förhållandevis kort tidsperiod. En numerär begränsning finns vidare redan idag i lagen (2003:169) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands.

Regeringen anser att det föreslagna medgivandet framstår som ändamålsenligt utifrån de ovan identifierade behoven och att en sådan ytterligare begränsning som *Stockholms universitet* föreslår inte är nödvändig.

Eftersom regeringens möjlighet att fatta beslut utan att riksdagen dessförinnan beslutat om de närmare ramarna är begränsat i tid, till 60 respektive 90 dagar, kommer operationer och andra aktiviteter som ska pågå under en längre tid alltid kräva ett medgivande från riksdagen. Det

finns därför inte skäl att komplettera lagregleringen med en sådan bestämmelse som Svenska freds och skiljedomsföreningen föreslår. Nedan utvecklar regeringen hur riksdagens insyn kan säkerställas i övrigt.

Försvarshögskolan framför även att ett snabbförfarande i riksdagen kan övervägas. Försvarshögskolan anger vidare att det kan diskuteras hur ett på förhand bestämt numerärt max tak ska hanteras i praktiken eftersom det kanske inte alltid går att förutse vad som behövs i en viss given brådskande situation, exempelvis om det skulle behöva sättas in 1 050 personer. För att snabbt kunna hantera sådana situationer skulle ett särskilt förfarande i riksdagen för brådskande beslut om deltagande i Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar kunna utarbetas.

Det finns redan idag flera möjligheter att snabba upp riksdagsprocessen. Som påpekats ovan är det dock inte lämpligt att basera en kontinuerlig beslutsordning på i grunden extraordinära metoder. Frågan om ett snabbförfarande är ytterst en fråga för riksdagen och det är inte möjligt att hantera frågan inom ramen för det här lagstiftningsärendet.

Den valda lösningen, att ge regeringen ett visst eget begränsat mandat, framstår därför sammanfattningsvis som ändamålsenlig. Regeringen vill dock betona, vilket utvecklas i kommande avsnitt, att det är av stor vikt att information lämnas till riksdagen på lämpligt sätt när medgivandet utnyttjas.

Den folkrättsliga grunden för svenska bidrag till Natos samlade avskräckning och försvar som äger rum på en medlemsstats territorium vilar på det samtycke som de stater, på vars territorium verksamheten äger rum, har gett till Nato och dess allierade. Att samtycke från den berörda staten ska finnas behöver dock inte anges uttryckligen i bestämmelsen. Tillräckligt är att det uttryckligen anges att verksamheten sker i enlighet med internationell rätt och att den avser Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar (se vidare nedan). Det är regeringen som ska säkerställa att folkrättsligt giltigt samtycke finns för den verksamhet som en svensk väpnad styrka ska delta i.

Vidare bör det, liksom är fallet i nuvarande lydelse av 1 § lagen om operativt militärt stöd, av lagtexten uttryckligen framgå att verksamheten som det svenska styrkebidraget är avsedd för, måste genomföras i enlighet med internationell rätt. Med detta avses den internationella rätt som Sverige är bunden av och som är relevant för den aktuella frågan. Detta bör komma till uttryck i lagen även om det kan anses vara en självklarhet att regeringens och andra myndigheters beslut ska vara rättsenliga. Detta beror på att internationell rätt inte automatiskt är direkt tillämplig för svenska domstolar och myndigheter utan kräver implementering i svensk rätt. Motsvarande hänvisning till internationell rätt finns även i 15 kap. 13 § regeringsformen, i vilken regeringen bemyndigas att sätta in rikets försvarsmakt i enlighet med internationell rätt för att möta ett väpnat angrepp mot Sverige eller för att hindra en kränkning av svenskt territorium (jfr. även prop. 2019/20:110 s. 24). Samma hänvisning återfinns även i 1–3 §§ lagen om operativt militärt stöd. Som *Stockholms universitet* påpekar kan begreppet internationell rätt i vissa sammanhang ha en vidare betydelse än begreppet folkrätt. I den föreslagna bestämmelsen avses Sveriges folkrättsliga förpliktelser.

För att beskriva den verksamhet som bedrivs för Natos samlade avskräckning och försvar används olika begrepp. Det talas om operationer,

insatser och aktiviteter. Med operation avses i svensk militär doktrin en sammanfattande benämning på militära insatser, handlingar, eller genomförandet av uppdrag eller uppgifter som oavsett ledningsnivå syftar till att nå en bestämd målsättning inom ett område. Med insats menas att göra något för att åstadkomma den effekt som beskriver förändringar i förmåga, beteende eller attityder hos aktörer inom operationsmiljön (se *Doktrin för Gemensamma operationer 2020*, Begrepp s. 97 och s. 99). Militära insatser innefattas alltså i en operation. Aktivitet är ett begrepp som är vidare och kan innefatta operationer men också utbildning och övning (se t.ex. prop. 2015/16:152 s. 13 och 15). Samtidigt används också uttrycket aktivitet för att beskriva verksamhet inom ramen för en operation i syfte att stödja effekter och målsättningar. Vidare talas det både inom Nato och i multilaterala samarbeten som Joint Expeditionary Force (JEF) om aktiviteter i skilda sammanhang, t.ex. inom Nato som uttryck för verksamhet som utförs inom ramen för den framskjutna närvaron vid Natos östra flank. De olika begreppen har alltså inte en helt entydig innebörd och används i skilda sammanhang. I prop. 2024/25:22 användes termen operationer eller andra aktiviteter för att beskriva den verksamhet Nato och allierade bedriver för alliansens samlade avskräckning och försvar. Sammanfattningsvis är därför regeringens bedömning att termen operationer eller andra aktiviteter är den mest ändamålsenliga för att beskriva den verksamhet som regleringen är tänkt att omfatta.

Hänvisningen till *insättande av svenska väpnade styrkor* i den föreslagna bestämmelsen motsvarar terminologin i 15 kap. 16 § regeringsformen, dvs. det lagrum i regeringsformen som det föreslagna medgivandet stödjer sig på. Det är regeringen som i det enskilda fallet tar ställning till om den styrka som sätts in utgör en väpnad styrka i regeringsformens mening.

Vad gäller den personal som får användas är begreppet väpnad styrka inte begränsat i sig till någon särskild personalkategori inom Försvarsmakten. Det är enligt samma mönster som redan i dag följer av lagen om operativt militärt stöd (se prop. 2019/20:110 s. 23).

När svenska väpnade styrkor sätts in i gemensamma operationer med styrkor från andra stater innebär det att befälsrätten över den militära resursen förutsätts kunna överlämnas till Nato eller en medlemsstat som har det övergripande ansvaret för den aktuella operationen (ramnationen). Detta benämns på engelska Transfer of Authority (TOA) och sker enligt Natos standarder för TOA och i den omfattning som överenskommit med Nato eller berörda stater. Det bedöms inte krävas någon särskild reglering av detta i lagtext (jfr prop. 1973:90 s. 374).

Svenska freds och skiljedomsföreningen framför att ett bemyndigande till regeringen bör begränsas på sådant sätt att styrkor som sätts in med stöd av bemyndigandet inte ska hantera eller delta i aktiviteter som involverar massförstörelsevapen, i synnerhet kärnvapen. Svenska freds- och skiljedomsföreningen har även framfört att ingen ska kunna skickas utomlands genom pliktlagstiftningen inom ramen för den föreslagna bestämmelsen. Det regeringen tidigare uttalat om kärnvapen gäller även fortsatt (se prop. 2024/25:34s. 39). Det nu aktuella förslaget reglerar enbart vilken instans som fattar beslutet om insättande av väpnade styrkor. Vilken personalkategori som sedan sänds utomlands avgörs med stöd av annan lagstiftning.

Enligt den föreslagna lagregeln ska riksdagen även fortsatt fatta beslut om ramarna för svenskt deltagande med väpnade styrkor i Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar. Bestämmelsen innebär att regeringen får fatta beslut om insättande inom de närmare ramarna som riksdagen beslutar om för ett kalenderår eller annan period. Riksdagen kommer alltså även fortsatt ha beslutanderätt för inom vilka ramarna Sverige kommer delta i Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar.

Enligt förslaget ska regeringen därutöver i vissa brådskade fall kunna sätta in svenska väpnade styrkor bestående av ett begränsat antal personer under en begränsad tid.

Det är viktigt att riksdagens insyn och inflytande säkerställs även när regeringen nyttjar de föreslagna begränsade mandaterna för brådskande fall. Som framförts i promemorian säkerställs riksdagens behov av insyn och inflytande framför allt genom att regeringen informerar och överlägger med Utrikesnämnden enligt 10 kap. 11 § regeringsformen.

Konstitutionsutskottet har framhållit det angelägna i att bl.a. strategiska diskussioner om viktiga utrikespolitiska frågor och händelser, liksom säkerhetspolitiska frågor, äger rum på en konstitutionellt och politiskt sett hög nivå. Utskottet har pekat på att Utrikesnämnden har en sammansättning och förtroelighet som följer av kravet på varsamhet som ledamöter och andra som är knutna till nämnden ska visa i fråga om meddelanden till andra om vad han eller hon fått kännedom om i denna egenskap, liksom möjligheterna att besluta om absolut sekretess. Dessa förhållanden ger enligt utskottets mening alldeles särskilda förutsättningar för information och överläggning om utrikespolitiska förhållanden som kan få betydelse för riket, samtidigt som protokollföring i Utrikesnämnden innebär en dokumentation som möjliggör uppföljning och granskning. Utskottet har vidare framhållit betydelsen av att utrikesärenden av större vikt blir föremål för överläggning i god tid innan beslut fattas och att bestämmelsen i denna del innebär ett krav på överläggningar i förväg, alltså innan regeringen faktiskt tar ställning i frågan (se bet. 2015/16:KU10 Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning, s. 146-147.).

Någon ytterligare formell skyldighet för regeringen att informera eller samråda med riksdagen finns inte i frågor av det slag som nu är aktuellt. I den utsträckning det är möjligt bör information ändå lämnas till berört utskott, vilket är brukligt. Vikten av att informationen är korrekt och tydlig samt att den lämnas i god tid har framhållits av konstitutionsutskottet (se t.ex. bet. 2014/15:KU20 Granskningsbetänkande, s. 80-86., bet. 2015/16:KU20 Granskningsbetänkande, s. 29 och 68-69. och bet. 2016/17:KU20 Granskningsbetänkande, s. 187). Information till riksdagen kan även lämnas genom skrivelser och muntligen genom statsråd vid ett sammanträde i kammaren. Det finns även informella samrådsformer mellan regeringen och riksdagen, t.ex. partiledaröverläggningar. Riksdagen kan också få sakinformation från regeringen genom kontakter mellan utskotten och departementen.

I och med Sveriges inträde i Nato har det vid sidan av de lagstadgade kraven etablerats en ordning för information till riksdagen om regeringens verksamhet inom ramen för medlemskapet. Informationen har lämnats i

form av en årlig skrivelse till riksdagen och vid muntliga föredragningar i utrikesutskottet och försvarsutskottet inför formella toppmöten och möten mellan utrikesministrarna och försvarsministrarna i Nordatlantiska rådet (se bet. 2024/25:UFöU2). I sitt betänkande avseende propositionen om svenskt bidrag till Natos samlade avskräckning och försvar under 2025 har det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet vidare förordat en ordning där regeringen återrapporterar till de berörda utskotten om genomförandet av bidraget till Natos samlade avskräckning och försvar vid särskilda tillfällen, utöver inför möten i Nordatlantiska rådet (se bet. 2024/25:UFöU2). Så sker nu en gång per kvartal.

Försvarshögskolan och *Stockholms universitet* framhåller båda vikten av att riksdagen involveras så långt det går. *Försvarshögskolan* framhåller även att förfarandet rörande information och samråd med riksdagen skulle kunna utformas på ett tydligare sätt, så att den demokratiska förankringen befästs på ett tidigare stadium. *Försvarshögskolan* finner att detta bör utredas närmare.

Utöver överläggningar i Utrikesnämnden bör regeringen hålla berörda utskott informerade om svenskt deltagande i operationer och aktiviteter, såväl när dessa beslutats av regeringen inom ramen för riksdagens beslut för en viss period som när regeringen fattat beslutet med stöd av regeringens mandat för brådskande fall. En sådan information bör avse det svenska deltagandets genomförande, inklusive det svenska bidragets utformning, förutsättningar och måluppfyllelse. Hur detta närmare bör ske får bedömas i varje enskild situation. Som även påpekas av *Stockholms universitet* bör formerna för detta fortlöpande ses över.

Slutligen kan det konstateras att den föreslagna regleringen inte i någon högre grad avviker från andra Natoländers ordningar för insättande av väpnade styrkor. Regleringen innebär att det fortsatt är riksdagen som har den övergripande beslutsmakten när det gäller insättande av väpnade styrkor utomlands.

Bestämmelsen om stöd till Finland bör behållas

Regeringen har tidigare framhållit att Sveriges försvarssamarbete med Finland utgör en tyngdpunkt i svensk försvars- och säkerhetspolitik och att det är viktigt att bibehålla och utveckla detta samarbete inom ramen för respektive lands medlemskap i Nato. Även om deltagande i operationer och aktiviteter som genomförs tillsammans med Finland kan beslutas med stöd av den föreslagna lagregleringen gör regeringen bedömningen att bestämmelsen i 1 § lagen om operativt militärt stöd fortsatt fyller ett behov och utgör en viktig pusselbit i samarbetet med Finland att under fredstid kunna bistå Finland i händelse av kränkning av finskt territorium. Bestämmelsen ska därför behållas.

Försvarsmakten har framfört att genom arbetet med bl.a. *Nordic Defence Concept* fördjupas och förstärks det nordiska försvarssamarbetet, vilket även utgör en viktig pusselbit i alliansens försvar. I detta samarbete är det både en framgångsfaktor och förväntat att förutsättningarna för samarbete med respektive land inte nämnvärt skiljer sig åt. *Försvarsmakten* förespråkar därför att den särskilda regleringen i lagen avseende möjligheter att stödja Finland vid kränkningar av territoriet bör utökas till att även gälla de övriga nordiska länderna. Regeringen saknar

beredningsunderlag för att inom ramen för nuvarande proposition lämna förslag med sådant innehåll. Det ska också påpekas att de operationer och aktiviteter som exemplifieras i många fall kommer omfattas av den föreslagna nya bestämmelsen.

7.2 Lagen om operativt militärt stöd ska byta namn till lagen om operativt militärt samarbete

Regeringens förslag

Lagen om operativt militärt stöd ska byta namn till lagen om operativt militärt samarbete.

De hänvisningar som finns i skyddslagen till lagen om operativt militärt stöd ska ändras till att avse lagen om operativt militärt samarbete.

Promemorians förslag

Promemorians förslag överensstämmer i allt väsentligt med regeringens. I förhållande till promemorian föreslår regeringen vissa följdändringar i skyddslagen.

Remissinstanserna

De remissinstanser som yttrar sig i denna del har inga invändningar mot promemorians förslag och bedömning.

Skälen för regeringens förslag

Genom Sveriges medlemskap i Nato har Sverige gått från att vara militärt alliansfritt till att vara med i en försvarsallians. Inom ramen för alliansen sker operationer och aktiviteter för att gemensamt avskräcka från angrepp på och försvara allierades territorium. Det handlar därför inte längre enbart om att ge och ta emot militärt stöd utan att gemensamt med andra allierade stater bidra till gemensam säkerhet. För att tydliggöra detta föreslår regeringen att lagen om operativt militärt stöd ska byta namn till lagen om operativt militärt samarbete.

I 5 och 9 §§ skyddslagen (2010:305) finns hänvisning till lagen om operativt militärt stöd. Som en följd av att lagen om operativt militärt stöd byter namn till lagen om operativt militärt samarbete ska motsvarande ändring göras i de paragraferna.

8 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag

De föreslagna ändringarna ska träda i kraft den 1 december 2025. Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

Promemorians förslag

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna

De remissinstanser som yttrar sig i denna del har inga invändningar mot promemorians förslag och bedömning.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Regeringen har riksdagens medgivande att sätta in svenska väpnade styrkor i viss omfattning i Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar under 2025. Det är av stor vikt att den nya regleringen träder i kraft så snart som möjligt.

Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

9 Konsekvenser

Regeringens bedömning

Genom att beslutsordningen om deltagande i Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar förtydligas stärks Sveriges förmåga att delta i Natosamarbetet och det kollektiva försvaret inom alliansen.

Promemorians bedömning

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna

Ingen remissinstans yttrar sig särskilt i denna del.

Skälen för regeringens bedömning

De föreslagna bestämmelserna i lagen om operativt militärt samarbete innebär att det införs en tydlig beslutsordning för deltagande i Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar. Bestämmelserna medger ett mer effektivt och ändamålsenligt beslutsfattande och bidrar därmed till att stärka Sveriges förmåga att delta i Natosamarbetet och det kollektiva försvaret inom alliansen.

Förslagen bedöms inte få några konsekvenser för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, jämställdheten mellan kvinnor och män eller möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Förslaget bedöms inte heller i övrigt medföra några konsekvenser av betydelse.

Förslaget innebär att vissa beslut som i dagsläget kräver riksdagens beslut i det särskilda fallet ska kunna beslutas av regeringen. Den ändrade beslutsordningen medför i sig inga kostnader. Vilka ekonomiska och andra konsekvenser som uppstår med anledning av ett konkret beslut om insättande av väpnade styrkor avgörs av innehållet i det aktuella beslutet.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag om ändring i skyddslagen (2010:305)

5 § Följande byggnader, andra anläggningar, områden och objekt får också beslutas vara skyddsobjekt:

1. byggnader, andra anläggningar och områden som staten har äganderätt eller nyttjanderätt till och som disponeras av Försvarmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt eller Totalförsvarets forskningsinstitut,

2. områden där Försvarmakten, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt eller Totalförsvarets forskningsinstitut tillfälligt bedriver övningar, prov eller försök eller områden där oförutsedda följder av sådan verksamhet kan inträffa,

3. områden där Försvarmakten har satts in för att hindra en kränkning av Sveriges territorium eller för att möta ett väpnat angrepp mot landet,

4. områden där en främmande stats militära styrka inom ramen för internationellt samarbete tillfälligt bedriver övningar här i landet i samband med utbildning för fredsfrämjande verksamhet eller för annat militärt ändamål,

5. områden där ett Nato högkvarter eller en främmande stats militära styrka bedriver militär verksamhet inom ramen för samförståndsavtalet den 4 september 2014 mellan Sverige och Nato om värdlandsstöd,

6. områden där en utländsk militär styrka bedriver militär verksamhet enligt lagen (2020:782) om operativt militärt *samarbete*,

7. områden där en amerikansk styrka bedriver militär verksamhet inom ramen för avtalet den 5 december 2023 mellan Sverige och Amerikas förenade stater om försvarssamarbete,

8. vattenområden av särskild betydelse för det militära försvaret, och

9. objekten militära fartyg och luftfartyg, fordon som tillverkats särskilt för militära ändamål och militära fordons-transporter av stora mängder vapen, ammunition och spräng-ämnen eller andra sådana särskilt skyddsvärda transporter, inklusive utländska sådana objekt och transporter inom ramen för internationellt militärt samarbete eller internationell krishantering.

Paragrafen anger vad som kan utgöra militära skyddsobjekt.

I bestämmelsen görs en följdändring med anledning av att lagen om operativt militärt stöd byter namn till lagen om operativt militärt samarbete.

9 § För bevakning av ett skyddsobjekt får polismän, militär personal eller annan särskilt utsedd personal anlitas.

Den som bevakar ett skyddsobjekt och som inte är polisman benämns skyddsvakt.

I lagen (2020:782) om operativt militärt *samarbete* finns bestämmelser om att finsk och amerikansk militär personal i vissa fall får anlitas för bevakning av skyddsobjekt. Sådan personal benämns inte skyddsvakt.

Paragrafen reglerar vem som får bevaka ett skyddsobjekt.

I bestämmelsen görs en följdändring med anledning av att lagen om operativt militärt stöd byter namn till lagen om operativt militärt samarbete.

10.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2020:782) om operativt militärt samarbete

Lag om operativt militärt samarbete

Lagens rubrik ändras genom att ordet stöd byts mot ordet samarbete. Ordet samarbete beskriver den verksamhet som sker inom ramen för Sveriges internationella försvarssamarbeten, bl.a. med allierade inom Nato syftandes till kollektivt försvar. Överväganden finns i avsnitt 7.2.

Medgivande till regeringen att sätta in väpnade styrkor

1 § *Regeringen får, inom de närmare ramar som riksdagen beslutar om för ett kalenderår eller en annan period, sätta in svenska väpnade styrkor för att i enlighet med internationell rätt delta i operationer eller andra aktiviteter för Natos samlade avskräckning och försvar.*

Regeringen får också, utöver vad som följer av första stycket, sätta in svenska väpnade styrkor i sådan verksamhet som avses i första stycket om behovet av ett insättande uppkommer med kort varsel. Högst 500 personer får samtidigt tjänstgöra med stöd av detta stycke i varje enskild operation

eller annan aktivitet. Högst 1 000 personer får samtidigt tjänstgöra med stöd av detta stycke. Ett insättande enligt detta stycke får för varje enskild operation eller annan aktivitet bestå under högst 90 dagar.

Regeringen får även sätta in svenska väpnade styrkor i sådan verksamhet som avses i första stycket om ett dröjsmål i insättandet skulle leda till avsevärda men för angelägna svenska intressen. Högst 1 000 personer får samtidigt tjänstgöra med stöd av detta stycke. Ett insättande enligt detta stycke får för varje enskild operation eller annan aktivitet bestå under högst 60 dagar.

Paragrafen som är ny anger förutsättningarna för deltagande i operationer eller andra aktiviteter för Natos samlade avskräckning och försvar.

Enligt *första stycket* får regeringen, inom de närmare ramar som riksdagen beslutat om för ett kalenderår eller en annan period, sätta in svenska väpnade styrkor för att i enlighet med internationell rätt delta i operationer eller andra aktiviteter för Natos samlade avskräckning och försvar. Riksdagens beslut kan avse deltagande i operationer och aktiviteter under en längre tidsperiod, t.ex. ett kalenderår eller mer, men även under en kortare tid. Riksdagens beslut kan även ta sikte på deltagande under en viss kortare tidsperiod inom ramen för en särskild operation eller annan aktivitet.

Med svenska väpnade styrkor avses samma sak som i 15 kap. 16 § regeringsformen. Som utgångspunkt rör det sig om en väpnad styrka när svensk militär personal t.ex. beväpnade förband, bestyckade och bemannade örlogsfartyg, stridsflygplan eller fordon, eller vapensystem med den personal som krävs för att hantera det sätts in inom ramen för att hindra kränkningar av en allierads territorium (se prop. 2019/20 :110 s. 23).

Bestämmelsen omfattar enbart operationer eller andra aktiviteter för Natos samlade avskräckning och försvar. Med detta avses avskräckning och försvar mot väpnade angrepp inom det geografiska område som omfattas av Natos försvarsgarantier (se artiklarna 5 och 6 i nordatlantiska fördraget). Det område som avses är en medlemsstats territorium i Europa eller Nordamerika, Turkiets territorium och de öar i det nordatlantiska området norr om Kräftans vändkrets som omfattas av en parts jurisdiktion. Det omfattar också en medlemsstats styrkor, fartyg eller luftfartyg som befinner sig inom eller ovanför dessa territorier, Medelhavet eller nordatlantiska området norr om Kräftans vändkrets. Begränsningen till försvaret av det geografiska område som anges i artikel 6 i nordatlantiska fördraget innebär inte att operationer inte får äga rum utanför detta område, men däremot att operationen ska syfta till att försvara just det området.

Operationer och andra aktiviteter för Natos samlade avskräckning och försvar kan genomföras under Natos ledning. Även allierades bi- och multilaterala operationer, militära övningar och andra aktiviteter bidrar till Natos samlade avskräckning och försvar. Deltagande i den typen av operationer eller andra aktiviteter kan därför omfattas av bestämmelsen. Det avgörande vid den bedömningen är om operationen eller aktivitetens syfte är att bidra till Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar som den kommer till uttryck i nordatlantiska fördraget, dvs. försvaret av det område som omfattas av Natos försvarsgarantier.

Beslut om insättande av svenska väpnade styrkor i operationer eller andra aktiviteter som syftar till annat än Natos samlade avskräckning och försvar mot väpnade angrepp inom Natos geografiska område omfattas inte av bestämmelsen, även om operationen eller aktiviteten genomförs inom ramen för Natosamarbetet. Exempelvis kommer internationella fredsfrämjande insatser med stöd av FN-mandat eller på inbjudan av annat land inte omfattas av bestämmelsen.

Hänvisningen till internationell rätt innebär att det stöd som Sverige lämnar ska vara förenligt med den internationella rätt som Sverige är bundet av och som är relevant för den aktuella frågan.

Enligt *andra stycket* får regeringen sätta in svenska väpnade styrkor för deltagande i sådan verksamhet som avses i första stycket avseende vissa operationer eller andra aktiviteter, även om insättandet inte kan ske inom de ramar som riksdagen beslutat enligt första stycket. För att regeringen ska kunna fatta beslut om deltagande krävs att behovet av insättandet uppkommer med kort varsel och avser insättande av en begränsad numerär svensk väpnad styrka för en begränsad tid. Med rekvisitet sådan verksamhet som avses i första stycket avses att i enlighet med internationell rätt delta i operationer eller andra aktiviteter för Natos samlade avskräckning och försvar.

Med att behovet av insättande uppkommer med kort varsel avses att beslut om deltagande från svensk sida behöver fattas så skyndsamt att ett riksdagsbeslut i frågan enligt den ordinarie beslutsprocessen enligt första stycket, inklusive framtagande av proposition i frågan, inte kan påräknas inom den tid som krävs.

Numerärt begränsas regeringens möjlighet att besluta om deltagande till att ett deltagande i en särskild insats inte får överstiga 500 personer. Totalt får högst 1 000 personer delta i operationer och andra aktiviteter med stöd av bemyndigandet.

Även tidsmässigt begränsas regeringens möjlighet att besluta om deltagande. Om regeringen beslutar om insättande får ett sådant pågå i upp till 90 dagar. Om deltagandet ska pågå därefter kan det ske genom att riksdagen med stöd av första stycket beslutar om de närmare ramarna för det fortsatta deltagandet.

Det är regeringen som under konstitutionellt ansvar avgör om förutsättningarna att tillämpa bestämmelsen är för handen.

Av *tredje stycket* framgår att regeringen därutöver får besluta om deltagande med högst 1 000 personer om ett dröjsmål skulle leda till avsevärda men för angelägna svenska intressen. Bestämmelsen omfattar situationer som är synnerligen brådskande och allvarliga och är avsedd att användas i undantagsfall. Vad som avses med angelägna svenska intressen anges inte närmare utan en bedömning får göras från fall till fall. Att ett dröjsmål skulle leda till avsevärda men för angelägna svenska intressen innebär att ett dröjsmål med insättandet av svenska väpnade styrkor skulle leda till allvarliga negativa konsekvenser. Så kan exempelvis vara fallet om Saceur (se avsnitt 4.4) bedömer att Sverige snabbt behöver bidra med en väpnad styrka i en operation eller aktivitet för Natos samlade avskräckning och försvar som krävs för att avhålla en antagonist från att angripa allierat territorium. Det kan även handla om en situation där en svensk väpnad styrka snabbt behöver förstärkas för styrkans deltagares

egen säkerhet och där ett dröjsmål i beslutsfattandet skulle kunna innebära fara för deltagarnas liv och hälsa.

Om regeringen beslutar om insättande med stöd av bestämmelsen får det pågå i högst 60 dagar. Om deltagande ska pågå därefter kan det ske genom att riksdagen med stöd av första stycket beslutar om de närmare ramarna för det fortsatta deltagandet.

Med rekvisitet sådan verksamhet som avses i första stycket avses på samma sätt som i andra stycket att i enlighet med internationell rätt delta i operationer eller andra aktiviteter för Natos samlade avskräckning och försvar.

Liksom gäller avseende det andra stycket är det regeringen som under konstitutionellt ansvar avgör om förutsättningarna att tillämpa bestämmelsen är för handen.

Övervägandena finns i avsnitt 7.1.

Sammanfattning av promemorian En tydlig beslutsordning för deltagande i Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar (Ds 2025:11)

Prop. 2025/26:6
Bilaga 1

I promemorian föreslås att lagen (2020:782) om operativt militärt stöd byter namn till lagen om operativt samarbete. Det föreslås att det ska införas en bestämmelse som reglerar hur beslut ska fattas om att sätta in svenska väpnade styrkor för deltagande i Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar. Förslaget innebär att det för att sätta in styrkor i sådan verksamhet som huvudregel ska krävas ett beslut av riksdagen. Ett sådant beslutet kan avse verksamhet under ett kalenderår eller en annan period. Därutöver föreslås att regeringen, även utan ett sådant beslut, ska få sätta in svensk väpnad styrka med en begränsad numerär under en begränsad tid om behovet av ett svenskt deltagande uppkommer med kort varsel eller om ett dröjsmål skulle kunna leda till avsevärda men för angelägna svenska intressen. Detta föreslås samlas i en ny 1 § i lagen om operativt militärt stöd. Nuvarande bestämmelse om stöd med väpnad styrka till Finland föreslås vara kvar.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 30 november 2025.

Promemorians lagförslag

Förslag till lag om ändring i lagen (2020:782) om operativt militärt stöd

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2020:782) om operativt militärt stöd¹

dels att nuvarande 1 § ska betecknas 1 a §,

dels att rubriken till lagen ska ha följande lydelse,

dels att det närmast före 2 § ska införas en ny rubrik som ska lyda ”Bemyndigande att överlåta förvaltningsuppgifter för genomförande av militär verksamhet på svenskt territorium”,

dels att det närmast före 7 § ska införas en ny rubrik som ska lyda ”Särskilda bestämmelser som avser samarbete med Amerikas förenta stater”,

dels att det ska införas en ny paragraf, 1 §, och närmast före 1 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Lag om operativt militärt stöd

Lag om operativt militärt samarbete

Medgivande till regeringen att sätta in väpnade styrkor

1 §

Regeringen får, inom de närmare ramar som riksdagen beslutar om för ett kalenderår eller en annan period, sätta in svenska väpnade styrkor för att i enlighet med internationell rätt delta i operationer eller andra aktiviteter för Natos samlade avskräckning och försvar.

Regeringen får, utöver vad som följer av första stycket, sätta in svenska väpnade styrkor i sådan verksamhet som avses i första stycket om behovet av ett insättande uppkommer med kort varsel. Högst 500 personer får samtidigt tjänstgöra med stöd av detta stycke i varje enskild operation eller annan aktivitet. Högst 1 000 personer får samtidigt tjänstgöra

med stöd av detta stycke. Ett insättande enligt detta stycke får för varje enskild operation eller annan aktivitet bestå under högst 90 dagar.

Regeringen får även sätta in svenska väpnade styrkor i sådan verksamhet som avses i första stycket om ett dröjsmål i insättandet skulle leda till avsevärda men för angelägna svenska intressen. Högst 1 000 personer får samtidigt tjänstgöra med stöd av detta stycke. Ett insättande enligt detta stycke får för varje enskild operation eller annan aktivitet bestå under högst 60 dagar.

Denna lag träder i kraft den 30 november 2025.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttrande över departementspromemorian En tydlig beslutsordning för deltagande i Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar (Ds 2025:11) inkommit från Försvarshögskolan, Försvarsmakten, Kungliga krigsvetenskapsakademien, Lunds universitet (juridiska fakulteten), Stockholms universitet (juridiska fakulteten), Svenska freds- och skiljedomsföreningen, Sveriges ständiga representation vid Nordatlantiska fördragsorganisationen Totalförsvarets forskningsinstitut, Uppsala universitet (juridiska fakulteten).

Myndigheten för totalförvarsanalys och Riksdagens ombudsmän (JO) har inbjudits att lämna synpunkter men avstått från att yttra sig.

Följande remissinstanser har inte hörts av: Svenska Röda Korset.

Försvarsdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 11 september 2025

Närvarande: statsminister Kristersson, ordförande, och statsråden Busch, Svantesson, Edholm, Waltersson Grönvall, Jonson, Forssmed, Tenje, Forssell, Slottner, Wykman, Malmer Stenergard, Liljestrand, Bohlin, Carlson, Pourmokhtari, Larsson, Britz, Mohamsson, Lann

Föredragande: statsrådet Jonson

Regeringen beslutar proposition En tydlig beslutsordning för Natos samlade avskräckning och försvar