

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

Ds 2025:11



Regeringskansliet
Försvarsdepartementet

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss

Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1247-0 (tryck)

ISBN 978-91-525-1248-7 (pdf)

ISSN 0284-6012

Innehåll

Promemorians huvudsakliga innehåll	3
1 Författningsförslag.....	5
1.1 Förslag till lag om ändring i lagen (2020:782) om operativt militärt stöd.....	5
2 Ärendet	9
3 Natos uppgifter och organisation.....	11
3.1 Sverige i Nato	11
3.2 Nordatlantiska fördraget	12
3.3 Nordatlantiska rådet och Natos kommittéer.....	15
3.4 Natos militära organisation	16
3.5 Natos strategiska koncept och huvuduppgifter.....	17
3.6 Natos centrala processer och funktioner	21
3.7 Sveriges åtaganden som allierad	28
4 Förutsättningar för operativt militärt samarbete enligt gällande rätt	31
4.1 Konstitutionella utgångspunkter	31
4.1.1 Allmänt om de konstitutionella förutsättningarna för internationella försvarssamarbeten	31
4.1.2 Insättande av svenska väpnade styrkor	32
4.1.3 Beslutsprocessen i riksdagen.....	36

4.2	Lagen om operativt militärt stöd.....	39
5	Internationell utblick.....	43
5.1	Inledning	43
5.1.1	Amerikas förenta stater	43
5.1.2	Danmark	44
5.1.3	Estland	45
5.1.4	Finland.....	46
5.1.5	Frankrike	47
5.1.6	Litauen	47
5.1.7	Nederländerna.....	48
5.1.8	Norge.....	49
5.1.9	Storbritannien.....	50
5.1.10	Tyskland	50
6	En tydlig beslutsordning för deltagande i Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar.....	51
6.1	En tydlig beslutsordning för svenskt deltagande i Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar	51
6.2	Lagen om operativt militärt stöd ska byta namn till lagen om operativt militärt samarbete.....	68
7	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	71
8	Konsekvenser	73
8.1	En tydlig lagreglering för deltagandet i Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar	73
9	Författningskommentar	75
9.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (2020:782) om operativt militärt samarbete.....	75

Promemorians huvudsakliga innehåll

I denna promemoria lämnas förslag som syftar till att skapa bättre förutsättningar för Sverige att delta i det operativa militära samarbetet inom Nato. Det föreslås att det i lag införs en särskild reglering av 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. Beslutet kan avse verksamhet under ett kalenderår eller en annan period. Därutöver föreslås att regeringen, även utan ett sådan 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.

Den nya regleringen föreslås införas i lagen om operativt militärt stöd, vilken föreslås byta namn till lagen om operativt militärt samarbete. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 30 november 2025.

1 Författningsförslag

1.1 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*

¹ Senaste lydelse 2022:430.

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.

2 Ärendet

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.² Sverige är sedan den 7 mars 2024 medlem i Nato.

Den 3 oktober 2024 beslutade regeringen propositionen Svenskt bidrag till Natos avskräckning och försvar under 2025, prop. 2024/25:22. Riksdagen biföll den 12 december 2024 regeringens förslag och medgav att regeringen ställer en svensk väpnad styrka till förfogande till och med den 31 december 2025 för att bidra till Natos samlade avskräckning och försvar av det nordatlantiska området (bet. 2024/25:UFöU2, rskr. 2024/25:104). Den 6 mars 2025 beslutade regeringen propositionen Svenskt deltagande i luftförsvarsoperation inom ramen för Nato, prop. 2024/25:113. Riksdagen biföll den 20 mars 2025 regeringens förslag och medgav att regeringen ställer en svensk väpnad styrka till förfogande från den 1 maj 2025 till och med den 31 augusti 2025 för deltagande i Natos luftförsvarsoperation i Polen som har i uppgift att skydda och upprätthålla säkerheten för den logistiknod som används för det militära och civila stödet till Ukraina (bet. 2024/25:UFöU3, rskr. 2024/25:166).

Chefen för Försvarsdepartementet beslutade den 14 juli 2022 att en sakkunnig person skulle biträda Regeringskansliet med att se över vissa rättsliga frågor inför ett medlemskap i Nato (Fö 2022:A).

Den 7 oktober 2022 förordnades hovrättsrådet tillika vice ordföranden Christer Lundh att fullgöra uppdraget. Kammarrättsfiskalen Lotta Skarp anställdes den 3 oktober 2022 och hovrättsfiskalen Erik Thilén anställdes den 1 september 2023 för att

² Prop. 2022/23:74, bet. 2022/23:UU16 och rskr. 2022/23:148.

som ämnessakkunniga arbeta som sekreterare i uppdraget. Uppdraget förlängdes genom beslut den 12 december 2022.

Den 31 mars 2023 överlämnades promemorian *Sveriges tillträde till vissa Natoavtal* (Ds 2023:22), vilket var en delredovisning av uppdraget. Uppdraget slutredovisades den 15 december 2023. Beredningen av de förslag som då lämnades har därefter fortsatt i Regeringskansliet. Den 19 december 2024 remitterades promemorian *Förbättrade förutsättningar i Nato - några frågor om sekretess* (Ds 2024:34).

Förslagen i denna promemoria bygger på den redovisning och de förslag som Christer Lundh lämnade i sin slutredovisning.

3 Natos uppgifter och organisation

3.1 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, och 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.

3.2 Nordatlantiska fördraget

Grunden för Nato är det nordatlantiska fördraget.³ 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 EU:s 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 genom bruk av

³ Nordatlantiska fördraget undertecknades den 4 april 1949 i Washington och kallas även Washingtonfördraget. Sverige är sedan den 7 mars 2024 part till fördraget (SÖ 2024:1), se även prop. 2022/23:74 Sveriges medlemskap i Nato.

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 krigsfara i regeringsformens mening.⁴

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 vid ett väpnat angrepp kommer framför allt att avgöras av denna planering, Sveriges tillgängliga resurser, vad som efterfrågas av den angripna medlemsstaten samt Sveriges beslut i frågan.⁵

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. I 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.⁶ 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. Väpnat

⁴ Se prop. 2022/23:74 s. 32 och 35 samt SOU 2023:75 s. 266 f.

⁵ Prop. 2022/23:74 s. 43 och prop. 2024/25:34 s. 92.

⁶ United Nations (1974), General Assembly Resolution 3314 (XXIX) Definition of Aggression.

angrepp står för ett mer storskaligt våld mot en annan stat än enskilda skärmytslingar.⁷

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 återopats var just efter 11 september-attackerna. År 2015 ansåg även Sverige och övriga EU-länder att EU:s solidaritetsklausul, artikel 42.7 i fördraget om Europeiska unionen, var tillämplig efter terroristangreppen på Bataclan i Paris.⁸ 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.⁹ Detta upprepas och utvecklas i kommunikén från Natotoppmötet i Vilnius den 11 juni 2023.¹⁰

Artikel 5 bör läsas tillsammans med artikel 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

⁷ Se prop. 2022/23:74 Sveriges medlemskap i Nato, s. 15.

⁸ Se SOU 2003:32 Vår beredskap efter den 11 september, s. 211 f., och prop. 2005/06:111 Försvarsmaktens stöd till polisen vid terrorismbekämpning, s. 11. Beslutet fattades i NAC inom ett dygn efter att attackerna hade ägt rum.

⁹ Nato 2022 Strategiskt koncept, p. 25 och p. 27.

¹⁰ Se p. 64–67 i kommunikén från mötet.

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. Artikel 6 ger varje medlemsstat rätt att kalla in 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 är 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.

3.3 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, utvidgningar 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 3.4). Militärkommittén sammanträder regelbundet i en konstellation av militära representanter samt tre gånger per år i en konstellation som består av befälhavarna för medlemsstaternas försvarsmakter.

3.4 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 (ACO), som är belägen i Mons, Belgien, samt Allied Command Transformation (ACT), 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, SACT) 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, JFC).

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

3.5 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 koncepten 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 pekats ut som det mest direkta asymmetriska hotet¹¹ mot säkerheten för alliansens medborgare, är en integrerad del av ansatsen. I det strategiska konceptet konstateras att Kina utgör en utmaning mot alliansens intressen, säkerhet och värderingar.

I det strategiska konceptet fastställs att Natos tre huvuduppgifter är 1) avskräckning och försvar, 2) civil och militär krishantering och krisförebyggande, samt 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 utmaningen som klimatförändringen innebär, som en avgörande utmaning för vår tid, 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

¹¹ Med asymmetriska hot avses hot från statliga likväl som icke-statliga aktörer som kan uppstå i fred och kris men som inte nödvändigtvis behöver leda till en öppen väpnad konflikt (Asymmetriska hot - Totalförsvarets forskningsinstitut - FOI, 2023-12-05).

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 (Forward Defence).

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, i 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 och har samma gemensamma syfte: 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, vilket är det geografiska område (se avsnitt 3.2) som utgör Natos högste militära befälhavare Saceurs ansvarsområde. Dessa aktiviteter kan genomföras i land-, luft-, sjö-, cyber- och rymddomänerna. 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 såväl hänföra sig till alliansens kollektiva försvar som till annan militär verksamhet, t.ex. konfliktförebyggande, fredsbevarande insatser

eller fredsbyggande åtgärder (s.k. fredsfrämjande insatser). 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 fredsframtvingande 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 terroristgruppers 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 dörrens 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 partnererna främja hela alliansens säkerhet. Särskild vikt läggs vid det strategiska partnerskapet mellan Nato och EU.

3.6 Natos centrala processer och funktioner

Beslutsfattande i Nato

Beslut inom Nato fattas av medlemsstaterna genom konsensus.¹² 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

¹² 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.

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 land-specifikt 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 jämnt. 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 Sverige i februari 2023 tilldelats s.k. interimistiska förmågemål. Nato har i samband med det också gjort en interimistisk

förmågeöversyn av Sverige. Under hösten 2025 kommer Sverige att tilldelas nya förmågemål.¹³

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 3.5). 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.

En central del av Natos koncept för avskräckning och försvar (Deterrence and Defence of the Euro-atlantic area) 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). Sverige bidrar som allierad till allt detta. Som allierad

¹³ Se prop. 2024/25:34 s. 68.

deltar 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.

Natos militära organisation ansvarar för denna planering i samarbete med företrädare för medlemsstaternas försvarsmakter. Nordatlantiska rådet godkänner operationsplanerna på strategisk nivå. För närvarande förnyar och stärker Nato sin operationsplanering.

Styrkegenerering

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

Processen att ställa medlemsstaternas styrkor till Natos förfogande omfattar två skeden. Det första skedet är en formell process för styrkegenerering (Force Sourcing) där Natos militärstrategiska högkvarter (Supreme Headquarters Allied Powers Europe, 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. 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 sker 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.

Natos nya styrkestruktur

Den nya styrkestrukturen inom Nato (New Force Model), som är under uppbyggnad, är en konsekvens av den höjda ambition som det strategiska konceptet från 2022 ger uttryck för. Styrkestrukturen som är under uppbyggnad 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 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. Nato har också som tidigare nämnts inrättat motsvarande stridsgrupper i fyra nya länder, nämligen i Bulgarien, Rumänien, Ungern och Slovakien. Trupperna inom den förstärkta framskjutna närvaron fungerar ramverksnationsbaserat, 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.¹⁴

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 robotförsvar (Integrated Air and Missile Defence, IAMD). Natos gemensamma system för luft- och robotförsvar är en kombination av medlemsstaternas nationella förmågor och Natos gemensamma förmågor. Till detta försvar 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

¹⁴ Prop. 2024/25:34 s. 67.

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 svarar 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 robotförsvar 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.

En fartygsstyrka består vanligtvis av 4–6 fartyg. Ledningsansvaret varar ett år, medan en Natomedlemsstats eget fartyg som anvisats till någon av Natos fartygsstyrkor vanligen ingår i den i högst sex månader.

3.7 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. 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.¹⁵ Regeringens avsikt är att Sverige aktivt ska delta i aktiviteterna för avskräckning och försvar,¹⁶ 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.¹⁷

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 och rskr.

¹⁵ Prop 2024/25:34 s. 38.

¹⁶ Se vidare avsnitt Militärt försvar i prop. 2024/25:34.

¹⁷ Prop 2024/25:34 s. 40.

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.¹⁸ 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.¹⁹

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 logistiknod som används för det militära och civila stödet till Ukraina (bet. 2024/25:UFöU3 och rskr. 2024/25:166).

Regeringen har efter riksdagens medgivanden fattat beslut om Försvarsmaktens deltagande i de aktuella operationerna och aktiviteterna.²⁰

¹⁸ Prop. 2024/25:22 s. 12 ff.

¹⁹ Prop. 2024/25:22 s. 15.

²⁰ Se regeringens beslut den 19 december 2024 om regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Försvarsmakten (FÖ nr I:7) och regeringens beslut den 20 februari 2025 om regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Försvarsmakten (FÖ nr I:5) samt regeringens beslut den 21 mars 2025 (FÖ nr I:1).

4 Förutsättningar för operativt militärt samarbete enligt gällande rätt

4.1 Konstitutionella utgångspunkter

4.1.1 Allmänt om de konstitutionella förutsättningarna för internationella försvarssamarbeten

Sverige har under lång tid bedrivit omfattande försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten med andra stater och organisationer.²¹ 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.²²

Regeringsformen innehåller inte några bestämmelser som specifikt reglerar förutsättningarna för internationella försvarssamarbeten. Förutsättningsutredningen har i sitt betänkande 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. I de följande avsnitten lämnas en redogörelse för de olika typer av beslut som operativa militära samarbeten kan ge upphov till. Vidare redogörs för reglerna om beslutsfattande i riksdagen, inklusive hur den processen kan snabbas upp.

²¹ Se regeringens skrivelse 2020/21:56, prop. 2021/22:246 s. 8 f. och Ds 2023:19 s. 196–198.

²² Se prop. 2024/25:34 s. 35.

4.1.2 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. regeringsformen om insättande av svenska väpnade styrkor.²³

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.²⁴ I dessa fall disponerar regeringen ensam över rikets försvarsmakt utan att något beslut av riksdagen krävs. Med begreppet ”sätta in” åsyftas framför allt, men inte enbart, insättande i väpnad strid.²⁵ Det ankommer på regeringen att bedöma om omständigheterna är sådana att ett väpnat angrepp mot Sverige föreligger. Begreppet väpnat angrepp i regeringsformen anknyter till folkrättens, inklusive FN-stadgans, regler om staternas rätt till självförsvar i händelse av väpnat angrepp (jfr prop. 1973:90 s. 373, 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. Att en stats väpnade styrkor invaderar eller attackerar en annan stat, bombarderar eller i övrigt använder vapen mot en annan stats territorium och attackerar en annan stats väpnade styrkor är exempel på handlingar som typiskt sätt är att anse som väpnat angrepp. 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. Rättsutvecklingen har även kommit att innebära att storskaliga terroristangrepp från icke-statliga aktörer anses kunna ge upphov till rätten till självförsvar. Vad som avses med det folkrättsliga begreppet väpnat angrepp diskuteras närmare i avsnitt 3.2.

²³ Kapitlet fick sin nuvarande beteckning och lydelse 2011. För en mer utförlig redogörelse för reglerna i 15 kap. regeringsformen, se SOU 2023:75 s. 89–93.

²⁴ Regeringen har utnyttjat denna föreskriftsrätt genom förordning (1982:756) om Försvarsmaktens ingripande vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. (IKFN-förordningen).

²⁵ SOU 2016:64 s. 104.

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* eller 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. Som regeringen har konstaterat kan situationen vara sådan att Sverige försvaras bäst utanför Sveriges gränser.²⁶ I förarbetena till bestämmelsen uttalas att vad gäller frågan om insättandet av försvarsmakten i strid måste den ledande principen vara att regeringen ska kunna disponera rikets försvarskrafter till skydd för riket.

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.²⁷ 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,

²⁶ Se Prop. 2024/25:34 s. 91.

²⁷ Se SOU 2016:64 s. 106 f.

inklusive bruk av vapenmakt för att återställa och upprätthålla säkerheten i det nordatlantiska området (se artikel 5 i nordatlantiska fördraget).²⁸ 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. 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 4.2).

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 fd. Jugoslavien²⁹, Irak³⁰, Afghanistan³¹ och Mali³².³³ Sedan Sveriges medlemskap i Nato har riksdagen vid två tillfällen medgett att svenska väpnade styrkor ska få delta i Natos verksamhet.³⁴ Även dessa beslut har fattats med stöd

²⁸ Prop. 2022/23:74 s. 35.

²⁹ Se bl.a. prop. 1995/96:113, bet. 1995/96:UU4.

³⁰ Se bl.a. prop. 2014/15:104, bet. 2014/15:UFöU4 och prop. 2016/17:127, bet. 2016/17:UFöU4.

³¹ Se bl.a. prop. 2013/14:33, bet. 2013/14:UFöU1 och prop. 2018/19:5, bet. 2018/19:UFöU1.

³² Se bl.a. prop. 2013/14:189, bet. 2013/14:UFöU2 och prop. 2017/18:180, bet. 2017/18:UFöU4.

³³ För ytterligare exempel se prop. 2019/20:110 s. 15.

³⁴ Se avsnitt 3.7.

av bestämmelsen i 15 kap. 16 § andra stycket 2 regeringsformen om medgivande för 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.

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.³⁵

Det är regeringen som i det enskilda fallet avgör 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.³⁶ 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.³⁷

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 riksdagen som beslutar om

³⁵ Se prop. 2019/20 :110 s. 23.

³⁶ Jfr prop. 2019/20:110 s. 23 f.

³⁷ Se SOU 2018:31 s. 52.

grunderna för förvaltningen av och förfogandet över statens tillgångar (se 9 kap. 7 och 9 §§ regeringsformen).³⁸

4.1.3 Beslutsprocessen i riksdagen

Som redogjorts för ovan kan svenskt deltagande i internationella försvarssamarbeten förutsätta olika typer av beslut i riksdagen. Det finns därför anledning att översiktligt redogöra för beslutsprocessen i riksdagen.

Regeringen och varje riksdagsledamot får i enlighet med bestämmelserna i riksdagsordningen väcka förslag i fråga om allt som kan komma under riksdagens prövning (den s.k. initiativrätten, 4 kap. 4 § regeringsformen). Hur initiativrätten ska utövas regleras i 9 kap. riksdagsordningen. Även ett utskott får väcka förslag hos riksdagen i ett ämne som hör till dess beredningsområde. Det sker genom utskottsinitiativ (9 kap. 16 § riksdagsordningen).

Regeringen lämnar förslag till riksdagen genom propositioner (9 kap. 2 § första stycket riksdagsordningen). Riksdagsledamöter lämnar förslag till riksdagen genom motioner (9 kap. 10 § riksdagsordningen). Utskotten tar initiativ genom utskottsbetänkanden enligt de bestämmelser som gäller för betänkanden i allmänhet (9 kap. 16 § riksdagsordningen).

En proposition ska ges in till riksdagsförvaltningen och anmäls vid ett sammanträde med kammaren efter det att den har gjorts tillgänglig för ledamöterna (tilläggsbestämmelse 9.2.1 i riksdagsordningen). Vanligtvis följer en följdmotionstid om 15 dagar efter den dag då ärendet anmäldes till kammaren (9 kap. 12 § riksdagsordningen). Innan ärendet därefter hänvisas till ett utskott ska det, som huvudregel, bordläggas vid ett sammanträde med kammaren (10 kap. 2 § riksdagsordningen). Därefter följer beredning och behandling i utskottet (10 kap. 2 och 3 §§ riksdagsordningen).

Av 11 kap. 2 § andra stycket riksdagsordningen framgår att när ärendet är färdigbehandlat i utskottet ska ett betänkande eller utlåtandet från utskottet anmälas i kammaren och bordläggas vid ett sammanträde innan det avgörs. I paragrafens första stycke stadgas att detta ska vara tillgängligt för ledamöterna senast två vardagar före

³⁸ Jfr t.ex. prop. 2022/23:92 Extra ändringsbudget för 2023 – Försvarsmateriel till Ukraina.

den dag då ärendet ska behandlas. Enligt tilläggsbestämmelse 11.2.1 i riksdagsordningen ska betänkandet vara tillgängligt för ledamöterna senast kl. 15.00 den dag som anges i 2 § första stycket.

Enligt 6 kap. 9 § första stycket riksdagsordningen sammanträder kammaren på kallelse av talmannen om inte annat föreskrivs i regeringsformen eller i riksdagsordningen. En kallelse ska anslås senast kl. 18.00 dagen före sammanträdet och minst 14 timmar i förväg. Om det finns synnerliga skäl får kallelse anslås senare och sammanträdet hållas endast om mer än hälften av riksdagens ledamöter medger det. Inför sammanträdet ska talmannen upprätta en föredragningslista över vad som ska behandlas under sammanträdet (6 kap. 13 § första stycket riksdagsordningen). Det ska vidare framgå om sammanträdet är ett arbetsplenum.

Ett ärende i vilket överläggning äger rum i får inte tas upp till avgörande förrän kammaren på talmannens förslag har funnit att överläggningen är avslutad (11 kap. 6 § första stycket riksdagsordningen). Detta för att garantera yttranderätten i kammaren.

Ett betänkande eller utlåtande får tas upp till avgörande endast vid ett sammanträde som i kallelsen och på föredragningslistan angetts som arbetsplenum (11 kap. 6 § andra stycket riksdagsordningen). För att kammaren sedan ska kunna fatta beslut krävs att talmannen ställer proposition till beslut (11 kap. 7 § första stycket riksdagsordningen).

Riksdagsbehandlingen av propositioner kan dock snabbas upp något enligt bestämmelser i riksdagsordningen.

- Talmannen kan kalla till sammanträde med kort varsel. Om talmannen bedömer att det finns synnerliga skäl kan tidsbestämmelserna om att kallelse ska anslås senast kl. 18.00 dagen före sammanträdet och minst 14 timmar i förväg frångås. En förutsättning för att sammanträdet ska få hållas är att en majoritet av riksdagens ledamöter medger det. Prövningen sker vid det sammanträde till vilket kallelsen har skett. Det är möjligt att hålla mer än ett sammanträde på en dag, även om detta ansetts mindre väl förenligt med reglerna om bordläggning.
- Om ett sammanträde behöver hållas då arbete i kammaren inte pågår kan talmannen kalla till ett extra sammanträde. Beslut om

det fattas av regeringen eller om minst 115 ledamöter begär det. Ett sådant sammanträde ska hållas inom 10 dagar från det att begäran om sammanträdet har framställts och först efter det att ledamöterna har fått skälig tid att inställa sig. Ett sammanträde för arbetsplenium kan hållas, även om det inte ingår i riksdagens planering, inom kortare tid än 48 timmar från det att ledamöterna underrättades om kallelsen. Det förutsätter dock att minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för att ärendet får avgöras.

- Riksdagen kan besluta om förkortad motionstid om ett ärende kräver skyndsam handläggning och synnerliga skäl föreligger. Följdmotionstiden får dock aldrig helt sättas ur spel. En förkortning av motionstiden är ett allvarligt ingrepp och får därför enbart ske genom särskilt beslut av riksdagen, eventuellt i samband med hänvisning till utskottet, och endast på förslag av regeringen i en proposition eller av ett riksdagsorgan som lämnat en framställning. Förkortning av motionstiden bör vara en ren undantagsföreteelse. Följdmotionstiden får aldrig helt sättas ur spel (prop. 1973:90 s. 541). Detta senare är inte preciserat i författning. En dags motionstid anses dock vara ett minimum (SOU 2023:75 s. 275 med hänvisning till Erik Holmberg m.fl., Grundlagarna, JUNO, version 3A, kommentaren till 9 kap. 13 § RO).
- Riksdagen kan besluta om omedelbar hänvisning av ett ärende till utskottet utan föregående bordläggning.
- Riksdagen får även, på förslag av talmannen eller utskottet, besluta om kortare tillgänglighet av ärenden. Det innebär att ärendet får avgöras trots att det har varit tillgängligt kortare tid än två vardagar före den dag då ärendet ska behandlas.

Genom att vidta sådana åtgärder kan tiden för ett ärende i riksdagen i vissa fall kortas ned till några dagar eller någon vecka.³⁹

Regeringen lämnade den 6 mars 2025 proposition om deltagande i Natos luftförsvarsoperation i Polen som har i uppgift att skydda och upprätthålla säkerheten för den logistiknod som används för det

³⁹ Se vidare SOU 2023:75 s. 272 ff. och SOU 2018:31, s. 59 ff.

militära och civila stödet till Ukraina. Motionstiden förkortades till fem dagar. Tiden från överlämnandet till beslut tog 14 dagar.

Ärenden kan också väckas i riksdagen genom att ett utskott lämnar förslag till riksdagen genom ett utskottsinitiativ. Det krävs en majoritet i utskottet för detta. Genom ett utskottsinitiativ kan tiden för riksdagsbehandling förkortas i väsentlig mån. Till exempel finns det inte någon motionsrätt när ett utskottsbetänkande läggs fram efter ett utskottsinitiativ. Vidare har ett utskott möjlighet att lämna förslag om att ärendet får avgöras även om kortare tid än två vardagar förflutit sedan betänkandet blev tillgängligt för riksdagsledamöterna. Ett exempel på utskottsinitiativ är ärendet om svenskt deltagande med en väpnad styrka i evakueringsinsatsen i Sudan våren 2023.⁴⁰

I ett enskilt fall, när ideala förhållanden råder, är det alltså möjligt att korta ned tiden för riksdagsbehandlingen till någon eller några dagar. De olika bestämmelserna som möjliggör en snabbare beslutsprocess i riksdagen är dock alla undantagsregler från det ordinarie förfarandet.

4.2 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

⁴⁰ Situationen i Sudan försämrades allvarligt under april 2023. Utrikesdepartementet lämnade tisdagen den 18 april information till utrikesutskottet om situationen i Sudan. Den 19 april beslutade regeringen efter hemställan från Försvarsmakten om att bl.a. ge Försvarsmakten i uppdrag att stödja Sveriges ambassad i Khartoum vid evakuering av personer och materiel från Sudan (Fö2023/00861). Stödet enligt det första uppdraget bedömdes inte utgöra en väpnad styrka. Regeringen såg dock ett brådskande behov av att sätta in en väpnad styrka för genomförande av evakueringsinsatsen. Utrikesnämnden sammankallades därför den 21 april med anledning av samma fråga och partiernas gruppleddare hade ett möte med utrikesministern och försvarsministern om evakuering av svenskar i Sudan den 22 april. Regeringskansliet inkom den 22 april med ett underlag från regeringen till vad gäller ett utskottsinitiativ om svenskt deltagande i evakueringsinsats i Sudan. Utrikesministern och försvarsministern uppdaterade utskottet om läget den 23 april och presenterade underlaget för evakuering av svenska medborgare. Den 23 april, beslutade utrikesutskottet om utskottsinitiativ om att medge insättandet och beslut i kammaren fattades samma dag (Se bet. 2022/23:UU17 Svenskt deltagande i evakueringsinsats i Sudan, rskr. 2022/23:168 samt rprot. 2022/23:96.).

omfattning och att försvarssamarbetet har bred förankring i riksdagen.⁴¹ 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 försvåra 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 föreligger, 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 (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

⁴¹ Se Prop. 2019/20:110 s. 19.

(prop. 2022/23:74 som beslutades av riksdagen den 22 mars 2023 i 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 bemyndigandena 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.

5 Internationell utblick

5.1 Inledning

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. Framhållas ska att 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.

5.1.1 Amerikas förenta stater⁴²

Enligt USA:s konstitution har kongressen ensam makten att deklarerar krig. Senast USA deklarerade 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

⁴² Se Report on the Legal and Policy Frameworks Guiding the United States' Use of Military Force and Related National Security Operations, December 2016.

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.”⁴³ Presidenten är skyldig att avsluta det amerikanska insättandet inom 60 dagar efter det att rapporten getts in om inte kongressen är fysiskt förhindrad att deklarerat krig eller särskilt godkänner insättandet eller utsträcker tiden för insättandet.⁴⁴

5.1.2 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

⁴³ Joint Resolution Concerning the War Powers of Congress and the President, Pub. L. No. 93-148, 87 Stat. 555 (1973) (“War Powers Resolution”).

⁴⁴ War Powers Resolution.

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 uppdragen för 2024.

5.1.3 Estland⁴⁵

I Estland regleras frågor om beslut om deltagande i internationella militära operationer huvudsakligen i vad som på engelska översatts 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 antaget 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).

⁴⁵ Beskrivningen baserad på redogörelsen i SOU 2018:31 s. 171 f.

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 föredraget inte trätt i kraft, genom att fatta ett särskilt beslut. Regeringen ska beordra försvarsmakten att inleda och avsluta deltagande i en kollektiv 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 Nato-medlemsstats eller EU:s snabbinsatstyrkor. 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 Nato medlemsstat, 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.).

5.1.4 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 biståndet kan innebära användning av militärt våld. 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.

5.1.5 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. Det ankommer på regeringen att informera det franska parlamentet om beslut om insättande av franska väpnade styrkor utomlands, senast tre dagar efter ett insättande. För att ett deltagande med franska väpnade styrkor ska få pågå längre än fyra månader krävs att parlamentet godkänner detta.

5.1.6 Litauen⁴⁶

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

⁴⁶ Beskrivningen baserad på redogörelsen i SOU 2018:31 s. 174 f.

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 om 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.

5.1.7 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 eller försvaret inom EU enligt artikel 42.7 EU-fördraget ges information och konsulteras. Bestämmelsen ger inte parlamentet

bestämmande inflytande över regeringens beslut men möjliggör att parlamentet gör sin åsikt hörd.⁴⁷

5.1.8 Norge

Av den norska grundlagen framgår att det är regeringen som ansvarar för utrikes- och försvarsfrågor och regeringen har högsta beslutanderätt över det norska försvaret.⁴⁸ 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.⁴⁹ 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. För närvarande diskuteras i Norge förslag om att grundlagen ska ändras på så sätt att Stortinget i större utsträckning ska godkänna regeringens beslut om deltagande i operationer utomlands.⁵⁰ 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

⁴⁷ Se om den nederländska ordningen särskilt artikel 97 och 100 i den nederländska grundlagen.

⁴⁸ 25 och 26 §§ Grunnloven. Av 25 § följer enligt bokmålsversionen att "Kongen har høyeste befaling over rikets land- og sjømakt." I nynorskversionen uttrycks bestämmelsen enligt följande "Kongen har høgste befalinga over forsvarsmakta til riket." Hänvisningen till kungen avser enligt praxis regeringen med kungen i statsråd, dvs att hela regeringen står bakom beslutet. Av 26 § följer vidare att "Kongen har rett til å innkalle tropper, begynne krig til forsvar av landet og slutte fred, [...]".

⁵⁰ Stortingets Rapport fra utvalg til å utrede Grunnloven §§ 25 og 26 mv. Dokument 20 (2023–2024)s. 37.

godkänt deltagandet, genom medlemskapet i Nato.⁵¹ Dvs. deltagande i sådana operationer kräver inte ytterligare Stortingsbeslut. Det ska i sammanhanget också framhållas att Stortinget genom makten över budgeten har möjlighet att påverka regeringens förutsättningar att delta i internationella operationer, precis som i Sverige.

5.1.9 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.

5.1.10 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.⁵²

⁵¹ Stortingets Rapport fra utvalg til å utrede Grunnloven §§ 25 og 26 mv. Dokument 20 (2023–2024)s. 37.

⁵² Se ffa Gesetz über die parlamentarische Beteiligung bei der Entscheidung über den Einsatz bewaffneter Streitkräfte im Ausland, Parlamentsbeteiligungsgesetz, 2005.

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

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

Promemorians 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.

Promemorians bedömning: Genom den föreslagna regleringen införs en tydlig beslutsordning för deltagande i verksamhet för Natos samlade avskräckning och försvar. Det säkerställs att riksdagen fortsatt som huvudregel ska fatta beslut om att svenska väpnade styrkor får sättas in i sådan verksamhet.

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.

Skälen för promemorians förslag och bedömning

En tydlig reglering av beslut om att sätta in svenska väpnade styrkor för att delta 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, men också 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 försvarsansträngningar (se avsnitt 3.2).

Det svenska Natomedlemskapet innebär att Nato har blivit Sveriges viktigaste försvarspolitiska forum. Precis som försvarssamarbetet med Finland – vilket fortsatt kommer att vara centralt⁵³ 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.

⁵³ Försvarsberedningen framhåller 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 (Ds 2023:19 s. 197).

Som framgår av Natos senaste strategiska koncept, som antogs vid organisationens toppmöte i Madrid i juni 2022, är Natos främsta ansvar det kollektiva försvaret. För att trygga medlemmarnas kollektiva försvar och säkerhet ska Natos huvuduppgifter även framgent vara avskräckning och försvar, civilt och militärt krisförebyggande och krishantering samt säkerhetssamarbete (se avsnitt 3.5).

Regeringen har framhållit att Sverige som medlem i Nato över tid ska bidra till hela Natos säkerhet, dvs. på bredden i Natos insatser, aktiviteter och operationer samt bidra till Natos arbete med att bekämpa terrorism.⁵⁴ Även allierades bi- och multilaterala operationer, militära övningar och andra aktiviteter bidrar till Natos samlade avskräckning och försvar.⁵⁵ Som Natomedlem utgör Sveriges bidrag en del av de samlade styrkor som behövs för att kunna verkställa alliansens operationsplaner. Sverige har anmält den befintliga krigsorganisationen som bidrag till Nato.⁵⁶ Detta innebär att hela den svenska krigsorganisationen planeras in i alliansens operationsplaner men ett faktiskt insättande av väpnade styrkor kommer dock kräva särskilda nationella beslut. Som även framgår i avsnitt 3.7 har regeringen efter riksdagens medgivande beslutat om svenskt deltagande med väpnade styrkor i Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar för 2025.⁵⁷ Beslutet om det svenska deltagande med väpnade 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. Natomedlemskapet innebär dock ett åtagande att kontinuerligt bidra till Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar. Svenskt deltagande i sådan verksamhet kommer alltså bestå under överskådlig tid och vara en naturlig del av Försvarsmaktens verksamhet, lika naturlig som operationer i Sverige till Sveriges försvar.

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

⁵⁴ Se t.ex. prop. 2024/25:34 s. 40 och prop. 2023/24:1 Utgiftsområde 6, s. 40.

⁵⁵ Se prop. 2024/25:22 s. 5.

⁵⁶ Se prop. 2024/25:34 s. 67.

⁵⁷ Se prop. 2024/25:22 s. 11 samt regeringens beslut den 19 december 2024 om regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Försvarsmakten (FÖ nr I:7) och regeringens beslut den 20 februari 2025 om regleringsbrev för budgetåret 2025 avseende Försvarsmakten (FÖ nr I:5).

deltagande i Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar. Detta är också centralt för vår egen säkerhet.

I anslutningspropositionen 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.⁵⁸ 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, vilket redogjorts för i avsnitt 3.6. Nato befinner sig i sitt kanske starkaste transformativa skede sedan kalla krigets slut. Försvarsplanerna har reviderats, lednings- och lydnadsförhållanden, det som kallas C2, ses över, beredskapen skärps och nya och mer ambitiösa militära förmågemål sätts. Till detta kommer att det inte är möjligt att i en proposition för medgivande i det särskilda fallet ta höjd för all verksamhet som kan uppkomma. Som anges ovan kan det handla om hastigt uppkomna operationer eller aktiviteter. Natos transformativa skede som beskrivs ovan gör också att aktiviteter och operationer kan ändras till sin karaktär och nya initiativ kan beslutas vilket ytterligare försvårar att förutspå alla tänkbara aktiviteter.

Detta inbegriper långvariga insatser, som Natos framskjutna närvaro i öst, t.ex. FLF Lettland, men också att 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

⁵⁸ Se prop. 2022/23:74 s. 36.

allierade och kräver i de flesta fall ett skyndsamt agerande och snabb hantering då de är tidskritiska. Aktiviteterna kan vara skyddsvärda och omfattas av sekretess. Att aktiviteterna ska genomföras kan omfattas av sekretess, i vart fall fram till dess att de påbörjats, vilket gör en offentlig propositionshantering svårhanterlig. 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. Det rör sig då om bidrag där behov av deltagande uppkommer med kort varsel och som skulle kunna 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.

Enligt 15 kap. 16 § andra stycket 1 regeringsformen kan riksdagen i lag ange förutsättningar för insättande av väpnade styrkor. Som framkommit i avsnitt 4.1.2 finns flera exempel på sådana lagar.

Deltagande i Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar utgörs av återkommande uppgifter som är av långsiktig karaktär och det talar för att det bör finnas en särskild lagreglering som tydliggör beslutsprocessen och ansvarsfördelningen mellan riksdag och regering.

Det är inte lämpligt att basera kontinuerlig verksamhet på det sätt som deltagande i Nato-verksamhet 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.

Mot denna bakgrund bör svenskt deltagande i Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar regleras i lag, och inte bygga på tillämpning av regeln i regeringsformen om riksdagens medgivande till insättande i ett särskilt fall. Den bestämmelsen tar framför allt sikte på enskilda avgränsade insatser, såsom internationella fredsfrämjande insatser med stöd av FN-mandat.

Att det är fråga om kontinuerlig verksamhet, snarare än enskilda insatser, talar därför starkt för att förutsättningarna för insättandet bör vara reglerade i lag. En ny lagreglering bör därför införas i vilken det anges under vilka förutsättningar regeringen får sätta in svenska väpnade styrkor 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 medge beslut om såväl planerbar som icke planerad verksamhet. Därefter redogörs för hur en sådan lagregel bör utformas.

Planerbar och icke-planerbar verksamhet

Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar består av såväl planerad verksamhet som verksamhet som kan uppkomma med kort varsel. Planerad verksamhet är mer permanenta operationer eller aktiviteter såsom Natos framskjutna närvaro, Natos integrerade luft och missilförsvar och Natos stående marina styrkor (se avsnitt 3.6).

Behov av deltagande i olika operationer och andra aktiviteter kan som framkommit även uppstå med kort varsel. Det kan t.ex. röra sig om flygoperationer eller marin eskortverksamhet tillsammans med allierade som med regeringsformens terminologi innebär att svenska väpnade styrkor sätts in och sänds till andra stater. Inom denna kategori av samarbeten mellan allierade faller även de fasta multilaterala försvarssamarbeten där Sverige ingår. Det kan t.ex. gälla deltagande i den brittiskledda 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 sådan oplanerad verksamhet är för närvarande begränsad om den inte kunnat förutses och därmed omfattas av vad riksdagen tidigare medgett i det särskilda fallet.

Det kan även uppstå situationer där 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. För att Sverige ska kunna agera med

tillräcklig snabbhet och flexibilitet bör regeringen ha ett generellt bemyndigande att för en begränsad tid sätta in en begränsad numerär svenska väpnade styrkor i sådana situationer.

Behovet av att kunna fatta beslut i brådsnande fall

Som framgår i avsnitt 4.1.2 ger regeringsformen regeringen ensam beslutanderätt att sätta in rikets försvarsmakt endast när det är för försvaret av Sverige. För att regeringen i andra fall ska få sända svenska väpnade styrkor utomlands eller i övrigt sätta in sådana styrkor krävs antingen att riksdagen har godkänt en internationell förpliktelse vars fullgörande kräver ett insättande, eller att riksdagen har antagit en lag som anger under vilka förutsättningar regeringen får besluta om detta, eller att riksdagen har medgett det i ett särskilt fall (15 kap. 16 § regeringsformen). Som tidigare konstaterats är nordatlantiska fördraget inte en sådan internationell förpliktelse som avses i lagrummet. Det finns inte heller någon lag som bemyndigar regeringen att i samverkan med Nato eller med allierade sätta in Försvarsmakten inom ramen för Natos samlade avskräckning och försvar. För att regeringen i dag ska kunna sätta in väpnade styrkor för dessa ändamål krävs därför i varje särskilt fall att riksdagen medger detta.

Ett bärande motiv för regeringens bemyndigande enligt nuvarande 1 § lagen om operativt militärt stöd är att det finns behov av en snabb beslutsprocess, vilket innebär att riksdagens beslut i det särskilda fallet inte kan avvaktas.⁵⁹ Motsvarande skäl gör sig gällande när det gäller att fatta beslut om att sätta in svenska väpnade styrkor för att delta i operationer för avskräckning och försvar inom Nato eller tillsammans med en eller flera allierade som uppkommer med kort varsel. Det kan gälla uppkomna aktiviteter och operationer eller en försämrad säkerhetspolitisk utveckling som ställer snabba krav på ett annat bidrag än vad som omfattas av riksdagens medgivande om att sända en väpnad styrka utomlands. Den tid det normalt tar för riksdagen att 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 riskerar att i vissa fall hämma effektiviteten i samarbetet och försvåra för ett

⁵⁹ Se prop. 2019/20:110 s. 22 f.

gemensamt användande av alliansens militära resurser inom ramen för det kollektiva försvar som Natosamarbetet bygger på. 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 har uppehåll i sin verksamhet. Det finns visserligen möjlighet att även under sådana perioder samla riksdagen. Detta tar dock viss tid i anspråk, vilket innebär att det kan vara svårt 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 Nato 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 bet. KU 1970:27 s. 7). 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 helt beroende av det underlag som regeringen och Regeringskansliet tillhandahåller utskottet. Genom ett initiativ från riksdagen om insättandet av svenska väpnade styrkor förskjuts vidare ansvaret för insättandet från regering till riksdag på ett sätt som inte förutsetts och som avviker från ordinarie ordning. Riksdagens förutsättningar att granska och utkräva ansvar begränsas.

Inhämtande av riksdagens medgivande i det särskilda fallet har annars använts för att möjliggöra svenskt deltagande i avgränsande 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 är verksamhet av ett i förhållande till sådan insatsverksamhet påtagligt annat slag. Verksamheten syftar till att upprätthålla de ömsesidiga försvarsförpliktelserna mellan allierade.

Sammanfattningsvis bör en lagreglering möjliggöra beslut om den planerbara verksamheten samtidigt som det skapas förutsättningar för att även fatta beslut i brådskande fall.

Närmare om lagregleringens utformning

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 krävs för att regeringen ska få sända väpnade styrkor till andra länder eller i övrigt sätta in sådana styrkor (se avsnitt 4.1.2).

Med anledning av det ovan anförda bör därför huvudregeln 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 en del denna verksamhet planerbar. Det är därför möjligt att ha en beslutsordning som innebär att riksdagen fattar beslut om 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 kan uppkomma med kort varsel men som kan förutses.⁶⁰Utgångspunkten bör därför även fortsatt vara att riksdagen fattar beslut om svenskt deltagande i Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar under t.ex. ett år eller annan period. Därmed kommer beslut som innefattar bidrag till exempelvis Natos framskjutna närvaro, stående marina styrkor och Air Policing normalt alltså att fattas av riksdagen. Det föreslås därför att regeringen, inom de närmare ramar riksdagen beslutar för ett kalenderår eller 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. Genom den föreslagna bestämmelsen säkerställs att riksdagens beslut som huvudregel ska krävas för att svenska väpnade styrkor ska få sättas in för deltagande i Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar. Promemorians förslag är därför att det införs en särskild bestämmelse i lagen om operativt militärt stöd som ska reglera svenskt deltagande i Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar. Som konstaterats ovan kan även allierade inom ramen för bi- eller multilaterala operationer eller andra aktiviteter bidra till Natos samlade avskräckning och försvar. Bestämmelsen omfattar därför insättande som sker i samverkan med Nato eller med en eller flera medlemsstater.

All Natos verksamhet är dock 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 kan behöva inledas med kort varsel. Det rör sig framför allt om ett ökat behov av att snabbt kunna inleda nya operationer som ofta är kortvariga, s.k. 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 avseende exempelvis Nato Air Policing men där deltagandet inte

⁶⁰ Jfr med de ytterligare fredstida operationer eller aktiviteter som finns beskrivna i prop. 2024/25:22.

omfattas av ett tidigare givet riksdagsmandat eller aktiviteter eller operationer som på kort varsel ändras till sin karaktär.

Det föreslås därför att regeringen, utan att riksdagen angett de närmare ramarna för deltagande, ska få sätta in svenska väpnade styrkor i Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar om behovet av deltagande uppkommer med kort varsel och avser en begränsad numerär. Som tidigare nämnts är promemorians förslag att huvudregeln fortsatt ska vara att riksdagen beslutar om deltagandet. 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 för deltagande i en sådan operation eller annan aktivitet ska endast gälla under en begränsad tid till 90 dagar.

För deltagande med större numerärer i operationer eller andra aktiviteter som inte kunnat förutses eller som ska fortsätta efter 90-dagarsfristens utgång föreslås att riksdagens medgivande fortfarande ska krävas. Det får då inhämtas genom en särskild proposition i enlighet med vad som angivits ovan.

90 dagar 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 små kan det vara flera så länge de totalt inte överskrider maxtaket.

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.⁶¹ I ett sådant fall föreslås att regeringen får sätta in högst 1 000 personer med stöd av bemyndigandet. 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.

Avsevärda men avses att omfatta 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 eller till försvaret av allierades territorium. Det kan exempelvis röra sig om situationer där beslut kan behöva fattas med mycket stor brådska varför det i vissa fall inte torde 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 bemyndigandena får kvarstanna vid ett väpnat angrepp och att regeringen kan fatta beslut med stöd av bemyndigandet 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 föreslås 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.

⁶¹ Samma formulering återfinns i förslagen om stärkt konstitutionell beredskap, SOU 2023:75 s. 41.

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.

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.⁶² Att samtycke från den berörda staten ska finnas behöver dock enligt promemorian 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 ankommer på regeringen att säkerställa att folkrättsligt giltigt samtycke finns för den verksamhet som en svensk väpnad styrka ska delta i.⁶³

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 vara 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, eftersom 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.⁶⁴ Samma hänvisning återfinns även i 1–3 §§ lagen om operativt militärt stöd

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

⁶² I regel har en stat inte jurisdiktion på en annan stats territorium om inte den mottagande staten har samtyckt till den verksamhet som den sändande staten tänker utöva där.

⁶³ De allmänna villkor som krävs för statligt samtycke beskrivs i FN:s folkrättskommissionens kommentar till artikel 20 i artiklarna om statsansvar (The International Law Commission's Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts).

⁶⁴ Jfr även prop. 2019/20:110 s. 24.

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.⁶⁵ Militära insatser innefattas alltså i en operation. *Aktivitet* är ett begrepp som är vidare och kan innefatta operationer men också utbildning och övning.⁶⁶ 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 promemorians bedömning att termen operationer eller andra aktiviteter är den mest ändamålsenliga för att beskriva den verksamhet som regleringen är tänkt att omfatta.

Med *svensk väpnad styrka* avses samma sak som i 15 kap. 16 § regeringsformen. Det är regeringen som i det enskilda fallet avgör 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 operativ verksamhet.

Vad gäller den personal som får användas är begreppet väpnad styrka inte begränsad i sig till någon särskild personalkategori inom Försvarsmakten. Det är enligt samma mönster som redan i dag följer av regeringsformen och lagen om operativt militärt stöd.

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

⁶⁵ Se Doktrin för Gemensamma operationer 2020, Begrepp s. 97 och s. 99.

⁶⁶ Se t.ex. prop. 2015/16:152 s. 13 och 15.

medlemsstat som har det övergripande ansvaret för den aktuella operationen (ramnation). Detta benämns på engelska Transfer of Authority (TOA) och sker enligt Natos standarder för TOA och i den omfattning som överenskommits med Nato eller berörda stater. Det bedöms inte krävas någon särskild reglering av detta i lagtext.⁶⁷

Riksdagens insyn och inflytande

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

Enligt förslaget ska regeringen därutöver i vissa brådskande 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 mandaten.⁶⁸ Riksdagens insyn och inflytande över utrikespolitiken är enligt regeringsformen säkerställs framförallt genom att regeringen informerar och överlägger med Utrikesnämnden.⁶⁹ Enligt 10 kap. 11 § regeringsformen ska regeringen fortlöpande hålla Utrikesnämnden underrättad om de utrikespolitiska förhållanden som kan få betydelse för riket och överlägga med nämnden om dessa så ofta som det behövs. I alla utrikesärenden av större vikt ska regeringen före avgörandet överlägga med nämnden, om det kan ske. Utrikesnämnden består av talmannen samt nio andra ledamöter, som riksdagen väljer inom sig. Oppositionspartierna brukar företrädas av sina partiledare.

⁶⁷ Jfr Grundlagsberedningens bedömning, i vilka departementschefen instämde: ”Om en svensk väpnad styrka ställs exempelvis till säkerhetsrådets förfogande, blir det enligt beredningen en nödvändig konsekvens att styrkan i viktiga hänseenden ställs under icke svenskt befäl och icke svenska rättsregler.” Se prop. 1973:90 s. 374.

⁶⁸ De olika formerna för riksdagens insyn och inflytande har mera utförligt behandlats i betänkandet En lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland (SOU 2018:31) s. 91–99, som alltså har relevans.

⁶⁹ Nämndens konstitutionella ställning har behandlats i Ds Ju 1987:2 Offentlighet och sekretess i Utrikesnämnden. Konstitutionsutskottet har under hösten 2015 genomfört en granskning av regeringens information till och överläggning med Utrikesnämnden under perioden 1990–2014 (2015/16:KU10 s. 137 ff.). Se även 2021/22:KU20 s. 150 ff.

Utrikesnämnden sammanträder på kallelse av regeringen. Regeringen är skyldig att sammankalla nämnden om minst fyra av nämndens ledamöter begär överläggning i en viss fråga. Ordförande vid sammanträde med nämnden är statschefen eller, om han eller hon har förhinder, statsministern. Ledamot av Utrikesnämnden och den som i övrigt är knuten till nämnden ska visa varsamhet i fråga om meddelanden till andra om vad han eller hon har fått kännedom om i denna egenskap. Ordföranden kan besluta om ovillkorlig tystnadsplikt.

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.⁷⁰

Någon ytterligare formell skyldighet för regeringen att informera eller samråda med riksdagen finns inte i frågor av det slag som nu är aktuella. 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.⁷¹ 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.

⁷⁰ Se bet. 2015/16:KU10 Granskning av statsrådets tjänsteutövning och regeringsärendenas handläggning, s. 146 f.

⁷¹ Se t.ex. bet. 2014/15:KU20 Granskningsbetänkande, s. 80 ff., bet. 2015/16:KU20 Granskningsbetänkande, s. 29 och 68 f. och 2016/17:KU20 Granskningsbetänkande, s. 187.

partiledaröverläggningar. Riksdagen kan också få sakinformation från regeringen genom kontakter mellan utskotten och departementen.

Regeringen bedömde i lagstiftningsärendet om införande av en ny lag om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland att riksdagens insyn i och inflytande över regeringens handlande med anledning av de beslutsbefogenheter som den lagen innebar, säkerställs inom ramen för gällande regelverk.⁷² Frågan berördes inte närmare vid riksdagsbehandlingen.⁷³ Samma bedömning gjordes vid lagändringarna 2022 och 2023.⁷⁴ Vid riksdagsbehandlingen av det senare lagstiftningsärendet instämde utrikesutskottet i vad regeringen anfört om att det är viktigt att riksdagens behov av insyn och inflytande över regeringens agerande i Natofrågor säkerställs. Vidare noterade utskottet att detta, när det gäller regeringens utökade befogenheter att begära militärt stöd från Nato, säkerställs framför allt genom att regeringen informerar och överlägger med Utrikesnämnden.⁷⁵

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.⁷⁶ I sitt betänkande avseende propositionen om svenskt bidrag till Natos samlade avskräckning och försvar under 2025 har det sammansatta utrikes- och försvarsutskottets vidare förordat en ordning där regeringen återskärper till de berörda utskotten om genomförandet av bidraget till Natos samlade avskräckning och försvar vid särskilda tillfällen, utöver inför möten i Nordatlantiska rådet.⁷⁷

Utöver överläggningar i Utrikesnämnden finns det anledning att regeringen håller berörda utskott informerade om svenskt deltagande operationer och aktiviteter, vare sig dessa beslutats av

⁷² Se prop. 2019/20:110 s. 34 f.

⁷³ Sammansatta utrikes- och försvarsutskottets betänkande 2019/20:UFöU5.

⁷⁴ Se prop. 2021/22:246 s. 15 och prop. 2022/23:74 s. 36 f.

⁷⁵ Se bet. 2022/23:UU16 s. 23.

⁷⁶ Se bet. 2024/25:UFöU2

⁷⁷ Se bet. 2024/25:UFöU2

regeringen inom ramen för riksdagens periodiska beslut enligt den föreslagna lagregleringen eller 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 är en fråga som kan behöva överenskommas om särskilt.

Bestämmelsen om stöd till Finland ska finnas kvar

Regeringen har 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 promemorian 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.

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

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

Promemorians bedömning: Sverige är numera med i en militärallians där syftet är att gemensamt bidra till de allierades säkerhet. Detta bör tydliggöras genom att ordet stöd byts ut till samarbete.

Skälen för promemorians förslag och bedömning

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 promemorian att lagen om operativt militärt stöd ska byta namn till lagen om operativt militärt samarbete.

7 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Promemorians förslag: De föreslagna ändringarna bör träda i kraft den 30 november 2025.

Promemorians bedömning: Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

Skälen för promemorians 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.

Med hänsyn till den tid som krävs för remissbehandling, beredning inom Regeringskansliet och riksdagsbehandling bör ändringarna kunna träda i kraft den 30 november 2025.

Några särskilda övergångsbestämmelser behövs inte.

8 Konsekvenser

8.1 En tydlig lagreglering för deltagandet i Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar

Promemorians bedömning: Förslagen kommer att underlätta för Sverige att på ett effektivt och ändamålsenligt sätt delta i gemensam verksamhet med Nato och andra allierade genom att beslutsordningen förtydligas.

Skälen för bedömningen i promemorian

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. Bestämmelsen innebär att det som utgångspunkt även fortsatt ska krävas riksdagens beslut för beslut om deltagande i Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar. Genom den nya bestämmelsen möjliggörs också att regeringen kan fatta beslut om insättande när behovet av deltagande uppkommer med kort varsel eller där ett dröjsmål kan leda till avsevärda men för angelägna svenska intressen

Övriga konsekvenser

Promemorians förslag 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 bedöms inte få några ekonomiska konsekvenser.

9 Författningskommentar

9.1 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. Ändringen görs eftersom ordet samarbete bättre beskriver den verksamhet som sker inom ramen för Sveriges internationella försvarssamarbeten med allierade inom Nato syftandes till kollektivt försvar. Inom ramen för sådant samarbete saknas skäl att göra en skarp distinktion mellan att ge och ta emot militärt stöd.

Överväganden finns i avsnitt 6.2.

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.

Paragrafen 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, sätta in svenska väpnade för att i enlighet med internationell rätt delta i operationer eller andra aktiviteter för Natos samlade avskräckning och försvar. De ramar riksdagen beslutar kan avse särskilda operationer eller andra aktiviteter och deltagande i operationer eller andra aktiviteter under viss period. I ett sådant beslut kan riksdagen besluta vilka operationer och andra aktiviteter, under vilka förutsättningar samt under vilken tid Sverige ska bidra till Natos samlade avskräckning och försvar med en väpnad styrka. Det är riksdagen som beslutar om de närmare ramarna för deltagandet.

Det är regeringen som avgör om det i det enskilda fallet rör sig om en väpnad styrka. 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.

Bestämmelsen omfattar enbart verksamhet som syftar till Natos samlade avskräckning och försvar mot väpnade angrepp inom det geografiska område som omfattas av Natos försvarsgarantier (se artikel 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. Däremot går det inte att är med stöd av den föreslagna regleringen sätta in svenska väpnade styrkor för annan verksamhet än Natos samlade avskräckning och försvar. T.ex. kommer internationella fredsfrämjande insatser med

stöd av FN-mandat inte omfattas av bemyndigandet, även om insatsen genomförs inom ramen för Natosamarbetet.

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 omfattas därför 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.

Av *andra stycket* framgår att regeringen får besluta om deltagande i sådan verksamhet som avses i första stycket avseende vissa operationer eller andra aktiviteter, även om insättandet inte omfattas av riksdagens närmare angivna ramar. 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 att behovet av insättande uppkommer med kort varsel avses att insättandet eller en slutlig respons från svensk sida om insättandet måste beslutas med kort varsel. Behovet av att sätta in väpnade styrkor i operationen eller andra aktiviteten ska alltså uppkomma så pass kort tid innan ett slutligt beslut om insättandet måste fattas att det inte finns tid att inhämta riksdagens medgivande genom en proposition, i vart fall inte utan att göra undantag från det ordinarie förfarande som gäller för behandling av propositioner i riksdagen. Det är regeringen som under konstitutionellt ansvar avgör om det rör sig om kort varsel eller inte.

Numerärt begränsas regeringens möjlighet till att besluta om deltagande till att ett deltagande i en särskild insats får inte överstiga 500 personer. Totalt får högst 1 000 personer delta 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 insatsen ska pågå därefter måste riksdagen med stöd av första stycket besluta om de närmare ramarna för det fortsatta deltagandet.

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

Om regeringen beslutar om insättande med stöd av bestämmelsen får den pågå i högst 60 dagar.

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 6.1.

Departementsserien 2025

Kronologisk förteckning

1. Hyra anstaltsplatser utomlands. Ju.
2. Moderna – en ny myndighet för modern konst, arkitektur och design. Ku.
3. Sveriges försvarsmaterieldirektör. En ny inriktning. Fö.
4. En ny lag om unga lagöverträdare. Ju.
5. Genomförande av direktivet om skydd för personer som deltar i den offentliga debatten. Ju.
6. En ändamålsenlig hantering av tillstånd och tillsyn av explosiva varor. Fö.
7. Polisens användning av AI för ansiktsgenkänning i realtid. Ju.
8. Administrativa sanktioner i socialförsäkringen. S.
9. Ett nationellt mobilförbud i de obligatoriska skolformerna och fritidshemmet. U.
10. En ändamålsenlig hantering av tillstånd och tillsyn av explosiva varor – slutredovisning. Fö.
11. En tydlig beslutsordning för deltagande i Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar. Fö.

Departementsserien 2025

Systematisk förteckning

Försvarsdepartementet

Sveriges försvarsmaterieldirektör.

En ny inriktning. [3]

En ändamålsenlig hantering av tillstånd
och tillsyn av explosiva varor. [6]

En ändamålsenlig hantering av tillstånd
och tillsyn av explosiva varor
– slutredovisning. [10]

En tydlig beslutsordning för
deltagande i Natos samlade
verksamhet för avskräckning
och försvar. [11]

Justitiedepartementet

Hyra anstaltsplatser utomlands. [1]

En ny lag om unga lagöverträdare. [4]

Genomförande av direktivet om skydd för
personer som deltar i den offentliga
debatten. [5]

Polisens användning av AI för
ansiktsgenkänning i realtid. [7]

Kulturdepartementet

Moderna – en ny myndighet för modern
konst, arkitektur och design. [2]

Socialdepartementet

Administrativa sanktioner
i socialförsäkringen. [8]

Utbildningsdepartementet

Ett nationellt mobilförbud i de
obligatoriska skolformerna och
fritidshemmet. [9]