

Sammansatta utrikes- och försvarsutskottets betänkande 2024/25:UFöU3

Svenskt deltagande i luftförsvarsoperation inom ramen för Nato

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen medger 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.

Behandlade förslag

Proposition 2024/25:113 Svenskt deltagande i luftförsvarsoperation inom ramen för Nato.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Bakgrund	4
Propositionens huvudsakliga innehåll	4
Utskottets överväganden.....	5
Svenskt deltagande i luftförsvarsoperation inom ramen för Nato	5
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	10
Propositionen	10

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Svenskt deltagande i luftförsvarsoperation inom ramen för Nato

Riksdagen medger 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.

Därmed bifaller riksdagen proposition 2024/25:113.

Stockholm den 18 mars 2025

På sammansatta utrikes- och försvarsutskottets vägnar

Aron Emilsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Aron Emilsson (SD), Margareta Cederfelt (M), Morgan Johansson (S), Matheus Enholm (SD), Helén Pettersson (S), Jörgen Berglund (M), Alexandra Völker (S), Joar Forssell (L), Stefan Olsson (M), Håkan Svenneling (V), Magnus Berntsson (KD), Helena Bouveng (M), Jacob Risberg (MP), Alexandra Anstrell (M), Johan Andersson (S) och Linnéa Wickman (S).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Regeringen fattade den 6 mars 2025 beslut om proposition 2024/25:113 Svenskt deltagande i luftförsvarsoperation inom ramen för Nato. Propositionen lämnades till riksdagen samma dag. Kammaren hänvisade den 11 mars 2025 propositionen till utrikesutskottet för beredning. Utrikesutskottet beslutade samma dag att föreslå för försvarsutskottet att ärendet skulle beredas i ett sammansatt utrikes- och försvarsutskott i enlighet med 7 kap. 7 § riksdagsordningen (prot. 2024/25:23). Försvarsutskottet fattade samma dag beslut om att ingå i ett sammansatt utskott för beredning av ärendet (prot. 2024/25:25).

Det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet konstituerade sig vid ett första sammanträde den 13 mars 2025 (prot. 2024/25:6). Vid det konstituerande sammanträdet informerade försvarsminister Pål Jonson, kabinettssekreterare Dag Hartelius från UD och företrädare för Försvarsmakten det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet om planeringen och genomförandet, förutsatt riksdagens medgivande, av det svenska bidrag som föreslås i propositionen.

Bakgrund

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

Den 27 januari 2025 framställde Försvarsmakten en begäran om tillstånd att få 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.

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att riksdagen medger 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.

Utskottets överväganden

Svenskt deltagande i luftförsvarsoperation inom ramen för Nato

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen medger 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.

Propositionen

Regeringen understryker i propositionen att Sverige ska vara en pålitlig, trovärdig och solidarisk allierad som över tid bidrar till hela Natos säkerhet i enlighet med alliansens 360-gradersperspektiv på säkerhet och försvar. Det är ett svenskt intresse att tillsammans med allierade aktivt bidra till Natos samlade avskräckning och försvar. För regeringen är stödet till Ukraina de kommande årens främsta utrikespolitiska uppgift. Där det finns behov av och efterfrågan på svenskt stöd bör Sverige bidra till Natos operationer och aktiviteter. Detta gäller dels sådana som fanns på plats när Sverige blev medlem i Nato, dels sådana som tillkommit eller tillkommer därefter.

Regeringen bedömer att riksdagen behöver ge sitt medgivande enligt 15 kap. 16 § andra stycket 2 regeringsformen för att en svensk väpnad styrka ska kunna delta i Natos luftförsvarsoperation i Polen. Bedömningen baseras på att det i detta fall inte är fråga om en internationell förpliktelse som har godkänts av riksdagen och att det ännu inte finns något bemyndigande i lag.

Den folkrättsliga grunden för insatsen vilar på det samtycke som Polen, på vars territorium verksamheten äger rum, har gett till Nato och dess allierade. Villkoren för våldsanvändning baseras på eventuella begränsningar som ställs av värdlandet, tillämpliga insatsregler och vad som i övrigt följer av folkrätten, inklusive de mänskliga rättigheterna och, i tillämpliga fall, internationell humanitär rätt. Den svenska styrkans rättsliga status regleras enligt tillämpliga avtal med Nato och Polen.

Den del av det planerade svenska bidraget som bedöms utgöra en väpnad styrka i regeringsformens mening, uppgår till högst åtta stridsflygplan, med tillhörande personal, vilket inkluderar stridsledning och stödenheter. Därutöver avser regeringen att Sverige ska delta med flygburen luft- och sjöövervakningsförmåga och flygburen transportförmåga.

Huvuduppgiften för det svenska bidraget är att inom ramen för operationens mandat bidra till att skydda och upprätthålla säkerheten för den logistiknod som är en av de viktigaste knutpunkterna för såväl det militära som det civila stödet till Ukraina.

Avsikten är att det svenska bidraget ska ställas till Natos förfogande under perioden fr.o.m. den 1 maj 2025 t.o.m. den 31 augusti 2025 och stationeras i Polen för deltagande i luftförsvarsoperationen enligt Natos närmare bestämmande. Det svenska bidraget kommer i samband med genomförandet att vara underställt Natobefäl.

Det finns enligt regeringens mening starka säkerhetspolitiska skäl för ett svenskt bidrag till den aktuella insatsen. Sverige kommer genom sitt deltagande att bidra till skyddet av det militära och civila stödet till Ukraina, vilket är en helt central uppgift i det rådande säkerhetspolitiska läget. Deltagandet är ett direkt stöd till avskräckningen och försvaret av en allierad, Polen. Deltagande i insatsen kommer att bidra till Sveriges, Europas och Natos säkerhet. Därutöver förväntas bidraget främja Sveriges integrering i Nato. Deltagandet är i linje med Sveriges solidariska allianspolitik, som syftar till att stärka säkerheten och stabiliteten i vårt närområde, liksom i hela det euroatlantiska området. Regeringen föreslår därför att riksdagen medger att regeringen ställer den ovannämnda väpnade styrkan 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.

Hotbilden mot den svenska personalen kommer att variera. Försvarsmakten kommer löpande att göra hot- och riskbedömningar och vidta eventuella åtgärder utifrån myndighetens bedömningar. Vilken våldsanvändning som tillåts preciseras i Natos insatsregler. Under vissa förutsättningar kan det förekomma våldsanvändning som går utöver styrkans egenskydd. Liksom när regeringen tidigare har sänt väpnade styrkor till andra länder begränsas våldsanvändningen ytterst av tillämplig folkrätt.

Deltagandet i Natos operationer för avskräckning och försvar utgör en del av Försvarsmaktens ordinarie verksamhet. Kostnaderna för det svenska bidraget ryms inom Försvarsmaktens ekonomiska ram.

Bakgrund

Riksdagens medgivande

Enligt 15 kap. 16 § regeringsformen får regeringen sända svenska väpnade styrkor till andra länder eller i övrigt sätta in sådana styrkor för att fullgöra en internationell förpliktelse som riksdagen har godkänt. I övrigt får svenska väpnade styrkor sändas till andra länder eller sättas in om det är medgett i lag eller om riksdagen medger det i ett särskilt fall.

Det finns ingen internationell förpliktelse som gör regeringen behörig att sätta in en väpnad styrka utomlands. Medgivanden i lag har riksdagen gett i

tre fall. Det gällde lagen (2003:169) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands, lagen (1994:588) om utbildning inom ramen för internationellt militärt samarbete och lagen (2020:782) om operativt militärt stöd. Ingen av dessa lagar bemyndigar regeringen att sända väpnade styrkor till andra länder för att bidra till Natos avskräckning och försvar. Ett sådant bidrag förutsätter därför att riksdagen ger sitt medgivande i det enskilda fallet.

I proposition 2022/23:74 Sveriges medlemskap i Nato (s. 34–36) gjorde regeringen bedömningen att det saknades skäl att införa en regel i lag som bemyndigar regeringen att utan riksdagens godkännande fatta beslut om att sätta in svenska väpnade styrkor inom ramen för Nato. Regeringen ansåg att det måste finnas förutsättningar för Sverige att som medlem i Nato kunna fatta beslut om att svenska väpnade styrkor ska sändas till andra länder och i övrigt sättas in och att detta kan ske med tillräcklig skyndsamhet. Regeringen konstaterade att det enligt gällande regler är regeringen som fattar beslut om att sätta in svenska väpnade styrkor men att ett regeringsbeslut om att sätta in svenska väpnade styrkor till stöd för en angripen alliansmedlem och i övrigt inom ramen för en fredstida operation inom Nato kommer att kräva ett godkännande från riksdagen.

Vidare bedömde regeringen att stöd med svenska väpnade styrkor för att som medlem i Nato möta ett angrepp mot en annan medlemsstat troligen skulle innebära att Sverige blev part i den aktuella väpnade konflikten, och att Sverige därmed sannolikt skulle hamna i krig. Regeringen ansåg att det fanns starka skäl för att ett sådant beslut skulle förutsätta riksdagens ställningstagande och konstaterade att riksdagen vid behov kan ge ett sådant beslut skyndsamt.

Samtidigt underströk regeringen att det finns möjligheter att utöka regeringens befogenhet att sätta in väpnade styrkor utan att ändra den grundläggande regeln om att riksdagens godkännande krävs. Som exempel angavs möjligheten för regeringen att begära riksdagens medgivande att sätta in sådana styrkor i ett särskilt fall för att inom ramen för Nato genomföra operationer i fredstid. En annan möjlighet som nämndes är möjligheten för regeringen att, efter riksdagens godkännande, ingå en överenskommelse med Nato som innebär en förpliktelse för Sverige att sätta in svenska väpnade styrkor under vissa närmare angivna förutsättningar. I vilken utsträckning det kunde finnas anledning att utnyttja dessa möjligheter var något som regeringen bedömde att den kunde återkomma till.

Tidigare riksdagsbehandling

Riksdagen beslutade den 12 december 2024 att medge att regeringen ställer en svensk väpnad styrka bestående av markförband, specialförband och amfibieförband om högst 1 200 personer, högst sex örlogsfartyg med tillhörande personal och högst 24 stridsflygplan med tillhörande personal till förfogande t.o.m. den 31 december 2025 för att bidra till Natos samlade

avskräckning och försvar av det nordatlantiska området (prop. 2024/25:22, bet. 2024/25:UFöU2, rskr. 2024/25:104).

Utskottets ställningstagande

Utskottet välkomnar regeringens proposition om att delta i Natos luftförsvarsoperation i Polen för att bidra till att skydda och upprätthålla säkerheten för den logistisknod som är en av de viktigaste knutpunkterna för såväl det militära som det civila stödet till Ukraina.

Utskottet står fast vid sitt tidigare ställningstagande om vikten av ett utålligt och långsiktigt stöd till Ukraina (prop. 2024/25:34, avsnitt 4, bet. 2024/25:UFöU1, rskr. 2024/25:90) och instämmer med regeringen i att det finns starka säkerhetspolitiska skäl för ett svenskt bidrag till den aktuella insatsen. Sverige kommer genom sitt deltagande att bidra till skyddet av det militära och civila stödet till Ukraina, vilket är en helt central uppgift i det rådande säkerhetspolitiska läget. Deltagandet är ett direkt stöd till avskräckningen och försvaret av Polen, som är en allierad.

Utskottet betonade i det ovannämnda betänkandet att det kollektiva försvarsåtagandet i Nato utgör en central del i den svenska säkerhets- och försvarspolitik och att Sverige ska vara en trovärdig, pålitlig och solidarisk allierad. Utskottet står fast vid detta och anser liksom regeringen att ett svenskt deltagande i den aktuella insatsen bidrar till Sveriges, Europas och Natos säkerhet. Därutöver förväntas bidraget främja Sveriges integrering i Nato. Deltagandet är i linje med Sveriges solidariska allianspolitik, som syftar till att stärka säkerheten och stabiliteten i vårt närområde, liksom i hela det euroatlantiska området.

Utskottet påminner om att regeringen inför riksdagens godkännande av det nordatlantiska fördraget i proposition 2022/23:74 bedömde att det då saknades skäl för att i lag bemyndiga regeringen att utan riksdagens godkännande fatta beslut om att sätta in svenska väpnade styrkor inom ramen för Nato. Regeringen bedömde också att stöd med svenska väpnade styrkor för att möta ett angrepp mot en annan medlemsstat troligen skulle innebära att Sverige blev part i den aktuella väpnade konflikten, att Sverige därmed sannolikt skulle hamna i krig och att det fanns starka skäl för att ett sådant beslut skulle förutsätta riksdagens ställningstagande. Samtidigt underströk regeringen att det fanns möjligheter att utöka regeringens befogenhet att sätta in väpnade styrkor utan att ändra den grundläggande regeln om att riksdagens godkännande krävs. Regeringen framhöll t.ex. möjligheten att begära riksdagens medgivande att sätta in sådana styrkor i ett särskilt fall för att inom ramen för Nato genomföra operationer i fredstid.

Med detta i åtanke konstaterar utskottet att ett väpnat angrepp mot en allierad inte kan uteslutas och att de styrkor som står under Natos ledning i en sådan situation ska kunna delta i försvaret av allierades territorium. Mot den bakgrunden understryker utskottet allvaret i det beslut som riksdagen nu föreslås fatta. Det framgår av propositionen att hotbilden mot den svenska

personalen kommer att variera. Försvarsmakten kommer löpande att göra hot- och riskbedömningar och vidta eventuella åtgärder utifrån myndighetens bedömningar. Vilken våldsanvändning som tillåts preciseras i Natos insatsregler. Under vissa förutsättningar kan det förekomma våldsanvändning som går utöver styrkans egenskydd. Liksom när regeringen tidigare har sänt väpnade styrkor till andra länder begränsas våldsanvändningen ytterst av tillämplig folkrätt.

Utskottet konstaterar vidare att den folkrättsliga grunden för insatsen vilar på det samtycke som Polen, på vars territorium verksamheten äger rum, har gett till Nato och dess allierade. Det framgår av propositionen att villkoren för våldsanvändning baseras på eventuella begränsningar som ställs av värdlandet, tillämpliga insatsregler och vad som i övrigt följer av folkrätten, inklusive de mänskliga rättigheterna och, i tillämpliga fall, internationell humanitär rätt. Den svenska styrkans rättsliga status regleras enligt tillämpliga avtal med Nato och Polen.

Utskottet noterar att deltagandet i Natos operationer för avskräckning och försvar utgör en del av Försvarsmaktens ordinarie verksamhet. Kostnaderna för det svenska bidraget ryms inom Försvarsmaktens ekonomiska ram.

Utskottet anser sammanfattningsvis att riksdagen, i enlighet med regeringens förslag, bör medge att regeringen ställer en väpnad styrka bestående av högst åtta stridsflygplan med tillhörande personal, vilket inkluderar stridsledning och stödenheter, till förfogande under perioden fr.o.m. den 1 maj 2025 t.o.m. den 31 augusti 2025 för att delta i Natos luftförsvarsoperation i Polen. Enligt uppgift från Regeringskansliet ska antalet personer i den väpnade insatsen, enligt Försvarsmaktens planering, uppgå till högst 150 personer. Luftförsvarsoperationen har i uppgift att skydda och upprätthålla säkerheten för den logistiknod som används för det militära och civila stödet till Ukraina. Det svenska bidraget kommer i samband med genomförandet att vara underställt Natobefäl. Utskottet noterar att regeringen därutöver avser att Sverige ska delta i operationen med flygburen luft- och sjöövervakningsförmåga och flygburen transportförmåga.

Utskottet tillstyrker därmed propositionen.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2024/25:113 Svenskt deltagande i luftförsvarsoperation inom ramen för Nato:

Riksdagen medger att regeringen ställer en svensk väpnad styrka bestående av högst åtta stridsflygplan med tillhörande personal till förfogande från och med den 1 maj 2025 till och med 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 (avsnitt 6).