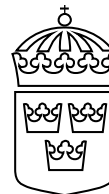


Regeringens proposition

2024/25:22



Svenskt bidrag till Natos avskräckning och försvar under 2025

Prop.
2024/25:22

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 3 oktober 2024

Ulf Kristersson

Maria Malmer Stenergard
(Utrikesdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att riksdagen medger 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 till och med den 31 december 2025 för att bidra till Natos samlade avskräckning och försvar av det nordatlantiska området.

Bidraget föreslås omfatta ett markförband till Natos multinationella brigad i Lettland, örlogsfartyg med tillhörande personal till Natos stående marina styrkor inom det nordatlantiska området, stridsflyg med tillhörande personal till Natos luftrumsövervakning och incidentberedskap inom det nordatlantiska området samt markförband, specialförband och amfibieförband, örlogsfartyg med tillhörande personal och stridsflygplan med tillhörande personal till vissa andra fredstida säkerhetshöjande operationer och aktiviteter.

Det svenska styrkebidraget inom ovan angivna ramar lämnas under 2025 inom de närmare tidsangivelser och omfattning som följer av Natos operationsplanering.

I propositionen redogör regeringen för den säkerhetspolitiska utvecklingen och Natos avskräckning och försvar. Regeringen redogör även för det svenska bidragets folkrättsliga grund, ger en beskrivning av bidraget och redovisar sina överväganden för bidraget. Avslutningsvis redogörs för bidragets ekonomiska konsekvenser.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Ärendet och dess beredning	4
3	Den säkerhetspolitiska utvecklingen.....	4
4	Natos avskräckning och försvar	5
5	Folkrättslig grund för svenskt bidrag till Natos avskräckning och försvar	8
6	Målsättning med svenskt bidrag till Natos avskräckning och försvar	9
7	Beskrivning av svenskt bidrag	9
8	Regeringens överväganden och förslag	11
9	Ekonomiska konsekvenser	15
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde Klicka här för att ange datum	17

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2024/25:22

Regeringens förslag:

Riksdagen medger 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 till och med den 31 december 2025 för att bidra till Natos samlade avskräckning och försvar av det nordatlantiska området (avsnitt 8).

2 Ärendet och dess beredning

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 25 april 2024 uppdrog regeringen åt Försvarsmakten att planera och vidta förberedelser för ett svenskt deltagande i Natos multinationella brigad i Lettland, på engelska NATO Multinational Brigade Latvia (FLF Lettland). Den multinationella brigaden är en del av Natos framskjutna närvaro och utgör en del av det som idag kallas Forward Land Forces (FLF). Försvarsmakten gavs i uppdrag att planera och förbereda för ett bidrag om upp till en bataljons storlek till den av Kanada ledda brigaden i Lettland.

Regeringen gav den 5 juni 2024 Försvarsmakten i uppdrag att genomföra verksamhet inom ramen för Natos luftrumsövervakning och incidentberedskap (Nato Air Policing) genom att ställa incidentberedskapsflyg till Natos förfogande för genomförande av luftrumsövervakning och identifieringsåtgärder i internationellt luftrum baserat från svenskt territorium. Detta utgjorde ett första steg till svensk integrering i Natos verksamhet inom Nato Air Policing. I beslutet uppdrogs även åt Försvarsmakten att planera och förbereda ett utökat svenskt deltagande inom ramen för Natos incidentberedskap.

Regeringen gav den 26 september 2024 Försvarsmakten i uppdrag att förbereda styrkebidrag till Natos stående marina styrkor.

3 Den säkerhetspolitiska utvecklingen

Rysslands fullskaliga och folkrättsvidriga invasion av Ukraina den 24 februari 2022 har för lång tid framåt och i grunden försämrat det säkerhetspolitiska läget för Europa, Sverige och närområdet. Detta krig riskerar att på kort tid eskalera ytterligare och utgör ett direkt hot mot såväl EU- och Natomedlemmar som andra länder.

Som en följd av detta genomgår svensk säkerhetspolitik den största förändringen i modern tid. Sverige är sedan den 7 mars 2024 medlem i Nato.

Den ryska aggressionen mot Ukraina har pågått i mer än tio år och Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina är inne på sitt tredje år. Ryssland har ställt om samhälle och ekonomi för en långvarig krigsinsats. Samtidigt har Sveriges och Finlands medlemskap i Nato bidragit till att förbättra säkerhetssituationen för Sverige och våra grannländer. Sveriges Natomedlemskap ökar säkerheten för Sverige och stärker Nato som helhet.

Bedömningen av det säkerhetspolitiska läget är behäftad med ett antal osäkerhetsfaktorer. Detta gäller inte minst i fråga om den fortsatta utvecklingen av Rysslands krig i Ukraina, Rysslands konfrontatoriska hållning till EU, Nato och dess medlemsstater, utvecklingen i Mellanöstern, spänningarna i den indopacifiska regionen samt den inrikespolitiska utvecklingen i ett antal för Sverige viktiga länder. Dessa osäkerhetsfaktorer, enskilda eller samlade, innebär en förhöjd risk för att det säkerhetspolitiska läget snabbt kan försämrats ytterligare med allvarliga konsekvenser för Europas och Sveriges säkerhet.

Ryssland utgör ett allvarligt hot mot säkerheten i hela Europa. Ett väpnat angrepp mot Sverige eller våra allierade kan inte uteslutas. Det kan inte heller uteslutas att militära maktmedel eller hot om sådana kan komma att användas mot Sverige eller våra allierade. Om Ryssland med militärt våld skulle åstadkomma en förändring av gränser i Europa blir de säkerhetspolitiska konsekvenserna även i andra delar av världen allvarliga.

Nato är den yttersta garanten för europeisk och transatlantisk säkerhet. Full integration i Nato, politiskt, militärt och civilt, är den enskilt viktigaste och mest brådskande åtgärden för att stärka Sveriges säkerhet och av stor betydelse för våra Natoallierade (nedan allierade). Trovärdigheten i Natos avskräckning och försvar bygger på sammanhållningen inom alliansen och på att allierade utvecklar och upprätthåller en stark militär förmåga. Den bygger också på att Natos politiska och militära strukturer kan fatta nödvändiga beslut inom den tid som situationen kräver.

4 Natos avskräckning och försvar

Nato är en försvarsallians vars främsta uppgift är att bevara fred och säkerhet i alliansens medlemsstater. Kollektivt försvar utgör grunden för Natos verksamhet. Natos strategiska koncept från 2022 slår fast att Natos tre huvuduppgifter fortsatt är: (1) avskräckning och försvar, (2) civil och militär krishantering och förebyggande av kriser, samt (3) säkerhets-samarbete. Konceptet bekräftar Natos så kallade 360-gradersansats, dvs. alliansens beredskap att hantera alla hot och utmaningar i alla riktningar över land-, luft-, sjö-, cyber- och rymddomänerna.

Natos åtgärder för avskräckning och försvar syftar till att vara krigsavhållande. Kraftfull avskräckning i fredstid är en central del i Natos övergripande strategi för säkerhet. Genom att kontinuerligt uppvisa en trovärdig militär försvarsförmåga signalerar Nato till potentiella motståndare att alliansen står redo att försvara sig. Alliansen står ständigt i beredskap att med kort varsel förstärka avskräckningen genom utökad närvaro eller förstärka aktiviteter om det bedöms nödvändigt utifrån säkerhetsläget. Natos luftrumsövervakning, Natos stående marina styrkor och Natos framskjutna närvaro längs den östra flanken är exempel på verksamhet som bidrar till att upprätthålla Natos avskräckning och försvar. Även allierades bi- och multilaterala operationer, militära övningar och andra aktiviteter bidrar till Natos samlade avskräckning.

Allierades fredstida militära verksamhet i form av krigsförbandsproduktion, övningar samt operationer och andra aktiviteter för avskräckning utgör verktyg för att reglera Natos förhållningssätt och styrkedisposition utifrån ett föränderligt säkerhetsläge.

Nato har som en följd av det försämrade säkerhetspolitiska läget och det hot alliansen bedömer att Ryssland utgör successivt förstärkt det kollektiva försvaret genom att vidta en rad åtgärder för att förstärka alliansens förmåga till avskräckning och försvar. Utöver stärkt närvaro längs den östra flanken har de allierade fattat beslut om nya regionala försvarsplaner och en ny och förstärkt ledningsstruktur. En ny styrkemodell har också inrättats med syfte att skapa en större uppsättning styrkor för att lösa de uppgifter alliansen har.

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.

Nato har gemensam ledningsstruktur, planeringsresurser och sambandsmedel som möjliggör ett snabbt agerande när situationen så kräver. Genom Natos permanenta ledningsstruktur har alliansen förmåga och resurser att planera och leda krävande och storskaliga försvars- och krishanteringsinsatser. Det högsta militära organet inom Nato är militärkommittén. Till dess uppgifter hör att ge råd till Nordatlantiska rådet, som är Natos högsta beslutande organ, i militära frågor och omsätta rådets beslut till militär planering. Militärkommittén ger också direktiv till Natos högste befälhavare i Europa (Supreme Allied Commander Europe, Saceur). Saceur leder Natos militära operationer i enlighet med Natos operationsplanering. Denna operationsplanering omfattar alla tänkbara situationer som kan uppkomma inom ramen för alliansens mål att upprätthålla fred och säkerhet inom allierades territorium, från normala tillstånd i fredstid till säkerhetspolitiska kriser och i händelse av krig. Operationsplanerna täcker in hela Saceurs ansvarsområde och beskriver när, var och hur Nato ska avskräcka och vid behov genomföra försvarsoperationer inom alla domäner. I detta ingår att identifiera vilka styrkor som behövs för olika uppdrag och att efterfråga dessa från medlemsstaterna. I Nordatlantiska rådet är alla Natos medlemsländer representerade och beslut fattas med konsensus.

I händelse av ett väpnat angrepp mot en allierad och beslut av Nordatlantiska rådet om kollektiva försvarsåtgärder är Saceur ansvarig för att genomföra alla militära åtgärder – inom de ramar som fastställts av allierade när godkännandet sker i Nordatlantiska rådet – som krävs för att bevara eller återställa säkerheten på allierades territorium.

Natos operationsplanering utgår ifrån Natos koncept för avskräckning och försvar (Concept for the Deterrence and Defence of the Euro-Atlantic Area, DDA). Konceptet syftar till att säkerställa att Nato har ett sammanhållet ramverk för att möta hot mot alliansen.

DDA-konceptet bygger på en kombination av allierades kärnvapenförmåga och allierades konventionella förmågor i alla domäner, inklusive robotförsvar.

Samtliga Natos och allierades fredstida operationer och aktiviteter för avskräckning och försvar ryms inom 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. Sådana aktiviteter och operationer som syftar till avskräckning och som har krigsavhållande effekt är dagliga aktiviteter som äger rum över hela det nordatlantiska området, vilket är det geografiska område som utgör Saceurs ansvarsområde. Dessa aktiviteter kan genomföras i land-, luft-, sjö-, cyber- och rymddomänerna. De kan genomföras under Natos ledning eller som en sammansatt styrka av allierade. Syftet med aktiviteterna är att säkerställa den lägesuppfattning och beredskap som krävs för att upprätthålla fred. Sedan Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har Nato genomfört utökade och riktade operationer för ökad beredskap. Det har varit fråga om operationer i avgränsade geografiska områden under bestämda tidsperioder. Samtliga operationer ingår i Natos verksamhet för avskräckning och försvar.

I samband med Natos toppmöte 2016 beslutades om förstärkt framskjuten närvaro i Estland, Lettland, Litauen och Polen, vilket innebar etablering av multinationellt sammansatta rotationsbaserade bataljonsstridsgrupper om vardera ca 1 000 soldater. Sedan 2022 har Nato även etablerat multinationella stridsgrupper i Bulgarien, Rumänien, Slovakien och Ungern. Dessa totalt åtta stridsgrupper utgör Natos framskjutna närvaro och benämns idag Forward Land Forces. Styrkorna leds av ramverksnationer. I Lettland leds styrkorna av Kanada. Den utökade militära närvaron i östra Europa syftar till att verka avskräckande genom att trovärdigt demonstrera alliansens gemensamma styrka och förmåga att försvara sig mot ett potentiellt väpnat angrepp. Nato avser att fortsatt utveckla stridsgrupperna inom den framskjutna närvaron samt att vid behov utöka styrkorna till stridsgrupper om vardera ca 5 000 soldater, en brigad, i vart och ett av dessa länder. Vid toppmötet i Washington 2024 enades alliansen om att även utveckla en närvaro i Finland.

Nato upprätthåller ett integrerat luft- och robotförsvar där Natos luftrumsövervakning och incidentberedskap (Nato Air Policing) ingår. Liksom den svenska nationella luftbevakningen pågår Nato Air Policing ständigt. Syftet är att bevara den territoriella integriteten i de allierades luftrum samt att verka avskräckande mot attacker i luftrummet. Som regel ansvarar de allierade för övervakning och incidentberedskap i det egna luftrummet. De allierade som saknar tillräckliga resurser kan få stöd genom Nato Air Policing. Nato tillhandahåller på den grunden stöd för luftrumsövervakningen i de baltiska länderna, Polen, Bulgarien och Rumänien, på Island samt i länder på västra Balkan (Albanien, Montenegro, Nordmakedonien och Slovenien). Allierade kan delta i verksamheten dels genom att vara baserade och utgå från det egna territoriet, dels genom att under en tidsbegränsad period vara baserade på en flygbas tillhörande annan allierad, en s.k. framskjuten basering.

Natos stående marina styrkor utgör Natos kontinuerliga marina förmåga, till vilka allierade bidrar rotationsvis. Sjöstyrkorna är multinationella, integrerade marina styrkor i hög beredskap. Styrkorna bidrar till att upprätthålla Natos avskräckning och försvar över hela det nordatlantiska området. Styrkorna opererar i Östersjön, på Atlanten, i Svarta havet och norra Medelhavet och utgör även en del av den marina komponenten i Natos snabbinsatsstyrkor. Natos stående marina styrkor består av fyra grupper om vardera ca 4–6 fartyg: de stående styrkorna SNMG1 och

SNMG2 (Standing Nato Maritime Groups) samt de två stående minröjningsstyrkorna SNMCMG1 och SNMCMG2 (Standing NATO Mine Countermeasures Groups). Allierades bidrag kan variera tidsmässigt från kortare perioder om några få dagar till längre perioder om upp till sex månader.

I händelse av ett väpnat angrepp av en antagonistisk aktör mot en allierad kan rätten till såväl individuellt som kollektivt självförsvar enligt artikel 51 i Förenta nationernas stadga av den 26 juni 1945 (FN-stadgan) aktualiseras. Natos operationsplanering för avskräckning och försvar är utformad så att styrkor som ställs under Natos ledning i en sådan situation ska kunna delta i försvaret av allierades territorium. I ett sådant läge har exempelvis Natos multinationella brigad i Lettland (FLF Lettland) och Natos stående marina styrkor enligt operationsplaneringen viktiga funktioner. Dessa operationer ska då kunna övergå från fredstida verksamhet med avskräckning som sitt förstahandssyfte till försvar av en allierads territorium. Att antagonisten vet att Nato har förmågan, planerna och mandatet att kraftfullt slå tillbaka ett väpnat angrepp utgör en grundpelare i Natos avskräckningskoncept.

5 Folkrättslig grund för svenskt bidrag till Natos avskräckning och försvar

Den folkrättsliga grunden för det svenska bidraget till Natos avskräckning och försvar vilar på det samtycke som de stater, på vars territorium verksamheten äger rum, har gett till Nato och dess allierade.

Av relevans för svenskt deltagande i upprätthållandet av Natos gemensamma avskräckning och försvar är även havsrätten, såsom den kommer till uttryck i FN:s havsrättskonvention (SÖ 2000:1), och de friheter till sjöfart och överflygning på internationellt vatten som alla stater åtnjuter.

Varje stat har också rätt till självförsvar i enlighet med artikel 51 i FN-stadgan, såväl individuellt som kollektivt.

Villkoren för våldsanvändning baseras på eventuella begränsningar som ställs av värdlandet, tillämpliga insatsregler eller som 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 allierade där styrkan ska verka.

6 Målsättning med svenskt bidrag till Natos avskräckning och försvar

I enlighet med artikel 5 i nordatlantiska fördraget ska Sverige utan dröjsmål lämna stöd i händelse av ett väpnat angrepp mot någon av Natos medlemsstater. Natomedlemskapet innebär också att Sveriges nationella försvarsförmåga utgör en del av alliansens kollektiva försvar. Artikel 3 i nordatlantiska fördraget anger att parterna var för sig och tillsammans, genom egen beredskap och ömsesidigt bistånd, ska upprätthålla och utveckla sin individuella och kollektiva förmåga att stå emot väpnade angrepp.

Sverige ska föra en solidarisk allianspolitik och bidra till att stärka säkerheten och stabiliteten i vårt närområde liksom i det nordatlantiska området som helhet.

Sverige ska vara en trovärdig, pålitlig och solidarisk allierad som över tid bidrar till hela Natos säkerhet i enlighet med alliansens 360-gradersperspektiv på säkerhet och försvar.

Att Sverige tillsammans med övriga allierade upprätthåller trovärdigheten i Natos avskräckning och de kollektiva försvarsgarantierna är centralt för Natos mål att bevara freden i det nordatlantiska området. Att vid behov snabbt kunna fatta nödvändiga nationella beslut är ett viktigt svenskt bidrag till Natos avskräckning.

Det svenska bidraget till Natos samlade avskräckning och försvar stärker Sveriges säkerhet.

7 Beskrivning av svenskt bidrag

Sverige ska som pålitlig, trovärdig och solidarisk allierad delta i Natos operationer och aktiviteter för avskräckning och försvar. Deltagandet utgörs av ett antal delbidrag, vilka redogörs för nedan. Det svenska bidraget bör omfatta resurser ur mark-, luft- och sjöstridskrafterna och bör vid behov och med kort varsel kunna förstärkas.

Regeringen har, med förbehåll för riksdagens godkännande, gjort åtaganden om att Sverige under 2025 ska bidra med upp till en bataljon till Natos multinationella brigad i Lettland (FLF Lettland). Den multinationella brigaden är en del av Natos framskjutna närvaro och utgör en del av det som idag kallas Forward Land Forces. Målsättningen är att Sverige och Danmark rotationsvis ska bidra med en bataljon som en del i FLF Lettland som leds av Kanada. De svenska och danska truppbidragen planeras i det scenariot avlösa varandra på halvårsbasis. Avsikten är även att placera stabsofficerare vid relevanta staber.

Det svenska bidraget i denna del planeras uppgå till ca 600 anställda soldater och officerare. Vid behov bör bidraget kunna uppgå till högst 1 000 personer, dvs. en komplett bataljon med förstärkningsresurser. I det svenska förbandet förutses även ingå en nationell stödenhet för drift och underhåll. Det svenska förbandet avses vara baserat utanför Riga i Lettland

och kunna verka även i Estland, Litauen och Polen. Det åtagande som regeringen har gjort för Sveriges del – med förbehåll för riksdagens godkännande – avser ett bidrag till FLF Lettland som är långsiktigt.

Vidare är avsikten att Sverige under 2025 ska bidra till Natos stående marina styrkor. Det svenska bidraget i denna del förutses bestå av minröjnings- och sjöövervakningsförmåga, i form av ett örlogsfartyg med tillhörande anställda sjömän och officerare. Vid behov ska bidraget kunna förstärkas till upp till tre örlogsfartyg med tillhörande personal, vilket även inkluderar ledningsförmåga och stödenheter. Dessa kategorier ingår i samtliga fall där tillhörande eller till förbandet knuten personal anges. Planeringen utgår ifrån att det bidrag som tillhandahålls ska ingå i Standing NATO Mine Countermeasures Group One (SNMCMG1) som främst ansvarar för den norra delen av Saceurs geografiska ansvarsområde, inklusive Östersjön. Deltagandet sker under en sammanhängande period om upp till sex månader. Avsikten är även att placera stabsofficerare vid relevanta staber.

Som även framgår i avsnitt 4 är exempelvis FLF Lettland och Natos stående marina styrkor operationer som enligt Natos operationsplanering ska kunna övergå från avskräckning i fredstid till försvar av en allierads territorium.

Sverige ska enligt de åtaganden som regeringen har gjort – med förbehåll för riksdagens godkännande – också delta i Natos integrerade luft- och robotförsvar under 2025 genom att bidra med flygresurser till Natos luftrumsövervakning och incidentberedskap (Nato Air Policing). Det svenska flygvapnet ska kunna genomföra luftrumsövervakning under Natos ledning i det nordatlantiska området, vilket är det geografiska område som utgör Saceurs ansvarsområde. Uppgifterna inom Nato Air Policing genomförs från såväl svenskt som andra allierade staters territorium. Svenska flygresurser och tillhörande anställd personal förväntas vara tidsbegränsat baserade i andra allierade stater. Det svenska bidraget till Nato Air Policing förutses utgöras av stridsflygplan. Till stöd för luftrumsövervakningen kan luftburen radar och stridsledning ingå. Det svenska bidraget till luftrumsövervakningen förutses i första hand genomföras i den norra delen av det nordatlantiska området. Bidraget i denna del förutses normalt uppgå till åtta stridsflygplan med tillhörande personal. Vid behov bör bidraget kunna uppgå till högst en stridsflygdivision med tillhörande basförband, dvs. upp till 16 stridsflygplan med till förbandet knuten personal. Avsikten är också här även att placera stabsofficerare vid relevanta staber.

Slutligen anser regeringen att Sverige under 2025 också ska kunna bidra till andra fredstida operationer och aktiviteter som syftar till att upprätthålla Natos samlade avskräckning. Svenska förband bör därför kunna genomföra uppgifter under begränsad tid och inom ett specifikt geografiskt område inom det nordatlantiska området i syfte att stödja Natos samlade avskräckning. Detta inkluderar att värna allierades, och därmed Sveriges, suveränitet och territoriella integritet, värna allierades rättigheter och intressen, värna alliansens intressen samt främja säkerhet och förebygga konflikter. Uppgifterna förutses kunna lösas såväl under ledning av Nato som inom ramen för bi- och multilaterala samarbeten tillsammans med en eller flera allierade. Verksamheten avser säkerhetshöjande operationer och aktiviteter i samband med

högnivåmöten och övningsverksamhet. Vad gäller säkerhetshöjande operationer vid övningar sker det dels genom att tillföra styrkebidrag, dels genom att övade förband övergår till att genomföra en skarp operation. Verksamheten avser också mark- och luftoperationer i arktisk miljö på Nordkalotten inom ramen för det fördjupade nordiska försvarssamarbetet (Nordic Defence Concept) eller med andra allierade. Verksamheten avser även operationer i Västerhavet och Östersjöområdet med mark-, sjö- eller flygförband inom ramen för Nordic Defence Concept, Joint Expeditionary Force eller med andra allierade. Därtill avses flygoperationer tillsammans med USA inom ramen för Bomber Task Force samt bi- och multilaterala flygoperationer med andra allierade inom ett avgränsat operationsområde.

Omfattningen av det svenska bidraget till de andra fredstida operationer och aktiviteter som beskrivits i stycket ovan enligt ovan är markförband, specialförband och amfibieförband i storleksordningen upp till 200 anställda soldater och officerare, upp till tre örlogsfartyg med tillhörande anställd personal samt upp till åtta stridsflygplan med tillhörande anställd personal.

8 Regeringens överväganden och förslag

Regeringens förslag: Riksdagen medger 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 till och med den 31 december 2025 för att bidra till Natos samlade avskräckning och försvar av det nordatlantiska området.

Regeringens bedömning: Det svenska styrkebidraget inom ovan angivna ramar lämnas under 2025 inom de närmare tidsangivelser och omfattning som följer av Natos operationsplanering och mandat.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: Sverige omfattas i och med Natomedlemskapet av de ömsesidiga försvarsförpliktelser som följer av artikel 5 i nordatlantiska fördraget. Det kollektiva försvarsåtagandet i Nato utgör nu en central del i den svenska säkerhets- och försvarspolitik. Att Sverige tillsammans med övriga allierade upprätthåller tilltron till de kollektiva försvarsgarantierna är centralt för Natos avskräckning och för att bevara freden i det euroatlantiska området. Fredstida operationer och aktiviteter utgör en betydande del av alliansens avskräckning och försvar.

Regeringen bedömer att dagens allvarliga säkerhetsläge i Europa kommer att bestå under överskådlig tid och att det riskerar att ytterligare förvärras. Ryssland utgör ett allvarligt hot mot säkerheten i hela Europa.

Sedan 2014 har Nato successivt förstärkt alliansens avskräcknings- och försvarsförmåga. Natos koncept för avskräckning och försvar, DDA-konceptet, innefattar samtliga Natos operationer och aktiviteter med syfte att avskräcka samt vid behov försvara alliansen.

Sverige förväntas som trovärdig, pålitlig och solidarisk allierad att tillsammans med allierade aktivt bidra till Natos avskräckning och försvar,

vilket också är av avgörande betydelse för Sveriges säkerhet. Sveriges militära bidrag bör, där det finns behov och efterfrågan av svenskt stöd, komplettera dels pågående operationer och aktiviteter, dels sådana som fanns på plats när Sverige blev medlem och sådana som tillkommit därefter där det finns behov och efterfrågan av svenskt stöd.

Av direkt betydelse för förutsättningarna för att delta i operationer och aktiviteter är bestämmelserna i 15 kap. regeringsformen om insättandet av svenska väpnade styrkor. Enligt 15 kap. 13 § första stycket regeringsformen 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. I dessa fall disponerar regeringen ensam över rikets försvarsmakt. Något beslut av riksdagen krävs alltså inte.

Regeringens förutsättningar att i övrigt – dvs. när det inte rör sig om sådana situationer som anges i 15 kap. 13 § regeringsformen – sätta in svenska väpnade styrkor, inklusive att besluta om att sända sådana styrkor till andra länder, regleras i 15 kap. 16 § regeringsformen. Av bestämmelsens första stycke följer att regeringen får sända svenska väpnade styrkor till andra länder eller i övrigt sätta in sådana styrkor för att fullgöra en internationell förpliktelse som har godkänts av riksdagen. Av 15 kap. 16 § andra stycket regeringsformen följer vidare att svenska väpnade styrkor i övrigt får sändas till andra länder eller sättas in om det finns ett medgivande i lag som anger förutsättningarna för åtgärden eller om riksdagen medger det i ett särskilt fall.

Sveriges anslutning till nordatlantiska fördraget innebär en förväntan om att på ett solidariskt sätt bidra med såväl militära som civila resurser för att genomföra Natos beslut, bl.a. inom ramen för Natos avskräckning och försvar. Av nordatlantiska fördraget följer dock inte en sådan internationell förpliktelse som avses i 15 kap. 16 § första stycket regeringsformen. Det finns ännu inte heller någon lag som bemyndigar regeringen att sända en svensk väpnad styrka inom det nordatlantiska området för deltagande i Natos samlade avskräckning och försvar. Eftersom det inte är fråga om en internationell förpliktelse som har godkänts av riksdagen och eftersom ett bemyndigande i lag saknas, krävs riksdagens medgivande i det särskilda fallet för att en svensk väpnad styrka ska kunna delta i operationer och aktiviteter inom ramen för Natos samlade avskräckning och försvar av det nordatlantiska området.

Den svenska väpnade styrkan som omfattas av denna proposition föreslås omfatta såväl mark-, sjö- som luftförband upp till ett högsta antal personer och plattformar i enlighet med vad som utvecklas nedan. De svenska delbidragen som föreslås ingå i den väpnade styrkan syftar till att tillsammans med styrkor från andra allierade upprätthålla Natos samlade avskräckning och försvar av det nordatlantiska området. Den svenska styrkan ska geografiskt kunna verka inom hela det nordatlantiska området, men det specifika deltagandet i enskilda operationer kommer att avgränsas till särskilt utpekade delar av detta område.

Ett efterfrågat område är att bidra med markförband till Natos multinationella brigad i Lettland (FLF Lettland). Det svenska förbandet avses vara baserat utanför Riga i Lettland och kunna verka även i Estland, Litauen och Polen. I denna del föreslås att det svenska bidraget ska bestå av en reducerad bataljon som i normala fall kommer att uppgå till högst

600 personer. Det är emellertid viktigt att regeringen har möjlighet att tillfälligt kunna förstärka det svenska bidraget. Det kan exempelvis handla om behov uppkomna ur ett försämrat säkerhetsläge eller ur förbandets dagliga verksamhet på plats t.ex. i samband med viss övningsverksamhet eller vid byte av personal. Förstärkningen kan omfatta tillförsel av personal eller materiel. En förstärkning är till sin natur tillfällig och i många fall tidskritisk och den behöver anpassas till den specifika situationen. Detta gör att det i förväg är svårt att uppskatta omfattningen av en sådan förstärkning. För att det ska finnas möjlighet att tillfälligt förstärka bidraget föreslås att det svenska bidraget i denna del vid behov ska kunna uppgå till ytterligare högst 400 personer. Bidraget i denna del föreslås alltså uppgå till högst 1 000 personer.

Ett annat viktigt område där svenskt bidrag är efterfrågat är till Natos stående marina styrkor. Här föreslås att Sverige bidrar med ett örlogsfartyg med tillhörande personal. Natos stående marina styrkor agerar inom hela det nordatlantiska området. Det svenska bidraget förutses utgöra del av den minröjningsstyrka som verkar i den norra delen av det nordatlantiska området, inklusive Östersjön. Även här är det viktigt att regeringen har möjlighet att tillfälligt förstärka det svenska bidraget. Som anges ovan är det i förväg svårt att uppskatta omfattningen av en sådan förstärkning. För att det ska finnas möjlighet att tillfälligt förstärka bidraget föreslås att bidraget i denna del vid behov ska kunna uppgå till ytterligare två örlogsfartyg med tillhörande personal. Bidraget i denna del föreslås alltså uppgå till högst tre örlogsfartyg med tillhörande personal.

Ett tredje efterfrågat område är Natos luftrumsövervakning och incidentberedskap (Nato Air Policing) inom ramen för Natos integrerade luft- och robotförsvar. Uppgifterna inom Nato Air Policing genomförs inom hela det nordatlantiska området. Ett svenskt bidrag kan förväntas verka från såväl svenskt som allierades territorium. Sverige föreslås bidra med normalt upp till åtta stridsflygplan med tillhörande personal. Till stöd för luftrumsövervakningen kan även luftburen radar och stridsledning ingå. Det svenska bidraget till luftrumsövervakningen förutses i första hand genomföras i den norra delen av det nordatlantiska området. Det svenska bidraget ska även periodvis kunna vara baserat på allierades territorium, vilket medför behov av ett utökat bidrag med ytterligare stridsflygplan och stödfunktioner med tillhörande personal. Det är därför viktigt att regeringen, i likhet med vad som gäller bidraget till FLF Lettland och Natos stående marina styrkor, har möjlighet att tillfälligt förstärka bidraget. För att det ska finnas möjlighet att tillfälligt förstärka bidraget föreslås att bidraget i denna del vid behov ska kunna uppgå till ytterligare åtta stridsflygplan med tillhörande personal. Bidraget i denna del föreslås alltså uppgå till högst 16 stridsflygplan med tillhörande personal.

Det är också av stor vikt att Sverige under 2025 kan bidra till Natos avskräckning genom deltagande i ytterligare fredstida operationer eller aktiviteter med allierade inom det nordatlantiska området. Svenska förband bör kunna delta i begränsade operationer och aktiviteter tillsammans med allierade, även när dessa genomförs med kort varsel. Detta inkluderar att värna Sveriges och allierades suveränitet och territoriella integritet, värna allierades rättigheter och intressen, värna alliansens intressen samt främja säkerhet och förebygga konflikter.

Uppgifterna kan lösas såväl tillsammans med andra allierade under ledning av Nato som inom ramen för bi- och multilaterala samarbeten med allierade. Baserat på tidigare förfrågningar och planerade aktiviteter under 2025 anser regeringen att Sverige ska kunna bidra till säkerhetshöjande operationer och aktiviteter i samband med högnivåmöten och övningsverksamhet. Vad gäller säkerhetshöjande operationer vid övningar sker det dels genom att tillföra styrkebidrag, dels genom att övade förband övergår till att genomföra en skarp operation. Vidare anser regeringen att Sverige ska kunna bidra till mark- och luftoperationer i arktisk miljö på Nordkalotten inom ramen för Nordic Defence Concept eller med andra allierade. Sverige ska även kunna bidra till operationer i Västerhavet och Östersjöområdet med mark-, sjö- eller flygförband inom ramen för Nordic Defence Concept, Joint Expeditionary Force eller med andra allierade. Därtill anser regeringen att Sverige ska kunna delta i flygoperationer tillsammans med USA inom ramen för Bomber Task Force samt bi- och multilaterala flygoperationer med andra allierade inom ett avgränsat operationsområde. Regeringens bedömning är att Sverige kommer att få förfrågningar om att delta i ovan nämnda typer av operationer under 2025. Med hänsyn till den förväntan som finns på allierade är det angeläget att snabbt kunna besvara en sådan förfrågan. Det föreslås därför att Sverige ska kunna bidra till ovan operationer och aktiviteter med markförband, specialförband och amfibieförband om högst 200 personer, tre örlogsfartyg med tillhörande personal och åtta stridsflygplan med tillhörande personal.

Ovan redovisade beståndsdelar utgör sammantaget ett relevant och förväntat bidrag till Natos avskräckning och försvar som svarar mot alliansens behov. Deltagandet förväntas därutöver främja Sveriges integrering i Nato. Sammanfattningsvis föreslår regeringen alltså att riksdagen medger 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 för att bidra till Natos samlade avskräckning och försvar av det nordatlantiska området.

Den svenska väpnade styrkan kommer att bedriva verksamhet inom ramen för gemensam operationsplanering. Tidsramarna för de beskrivna delbidragen kommer att variera och kan vara alltifrån en eller ett par dagar för en uppkommen flygoperation upp till omkring ett halvår för FLF Lettland. Hotbilden för den svenska personalen kommer att variera. Försvarsmakten kommer löpande att göra hot- och riskbedömning för de operationer och aktiviteter som utförs och vidta eventuella åtgärder utifrån myndighetens bedömningar.

För de svenska delbidrag som deltar i Natoleda operationer och aktiviteter preciseras tillåten våldsanvändning i Natos insatsregler, vilka är knutna till Saccurs befogenheter och som vid behov kan förstärkas efter beslut i Nordatlantiska rådet. Under vissa förutsättningar kan det förekomma våldsanvändning som går utöver styrkans egenskydd. För operationer och aktiviteter inom ramen för bi- eller multilaterala samarbeten med allierade kan deltagande länder komma överens om gemensamma insatsregler, men den svenska väpnade styrkan kan annars agera utifrån nationella mandat, exempelvis i enlighet med bestämmelserna i förordningen (1982:756) om Försvarsmaktens

ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. (IKFN-förordning). Liksom när regeringen tidigare har sänt väpnad styrka till andra länder begränsas våldsanvändningen ytterst av tillämplig folkrätt.

Den svenska väpnade styrkan kommer som utgångspunkt att vara ett bidrag till Natos samlade fredstida verksamhet för avskräckning. Det är också huvudsyftet med det medgivande som regeringen nu söker. Ett väpnat angrepp mot en allierad kan emellertid inte uteslutas och skulle få mycket långtgående konsekvenser för Sveriges säkerhet. Rätten till såväl individuellt som kollektivt självförsvar enligt artikel 51 i FN-stadgan aktualiseras då. Natos operationsplanering för avskräckning och försvar är utformad så att styrkor som ställts under Natos ledning i en sådan situation ska kunna delta i försvaret av allierades territorium. Exempelvis har FLF Lettland och Natos stående marina styrkor enligt denna operationsplanering viktiga funktioner i ett sådant läge, i avvaktan på ytterligare militära förstärkningar. Dessa operationer ska då kunna övergå från fredstida verksamhet med avskräckning som sitt förstahandssyfte till försvar mot det väpnade angreppet.

Därför ingår det i det medgivande som regeringen ber riksdagen om att de svenska delbidragen till FLF Lettland och Natos stående marina styrkor, som vid tidpunkten för ett sådant väpnat angrepp redan står under Saceurs befäl, ska kunna kvarstanna med bibehållet bemyndigande och fortsätta att utföra uppgifter inom ramen för Natos operationsplanering och mandat, inklusive genom att möta ett väpnat angrepp mot en allierad.

I händelse av en kraftigt försämrad säkerhetspolitisk situation är det avgörande att riksdagens behov av insyn och inflytande säkerställs. I ett sådant läge avser regeringen att skyndsamt återkomma till riksdagen. Det kan innebära att regeringen informerar och överlägger med Utrikesnämnden enligt 10 kap. 11 § regeringsformen eller att aktuella utskott informeras. Det kan även innebära att regeringen återkommer till riksdagen med en proposition, om den säkerhetspolitiska utvecklingen är sådan att det finns behov av nya svenska bidrag utöver det som omfattas av denna proposition och regeringen inte redan disponerar över Försvarsmakten i enlighet med 15 kap. 13 § regeringsformen.

Det nu aktuella svenska bidraget föreslås vara tidsbegränsat till och med den 31 december 2025 och i enlighet med vad regeringen redogjort närmare för i detta avsnitt och i avsnitt 7.

9 Ekonomiska konsekvenser

Natomedlemskapet innebär att deltagande i operationer eller andra aktiviteter för avskräckning och försvar tillsammans med andra allierade blir en del av försvaret av Sverige. Detta avser såväl aktiviteter under ledning av Nato, som inom ramen för bi- och multilaterala samarbeten med andra allierade. Deltagandet prioriteras därmed som en del i Försvarsmaktens ordinarie verksamhet.

Prop. 2024/25:22

Regeringen bedömer att kostnaderna för det svenska bidraget till Natos avskräckning och försvar under 2025 ryms inom befintliga ekonomiska ramarna för utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap.

Utrikesdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 3 oktober 2024

Närvarande: statsminister Kristersson, ordförande, och statsråden Busch, Svantesson, Ankarberg Johansson, Edholm, J Pehrson, Waltersson Grönvall, Jonson, Strömmer, Forssmed, Forssell, Slottnér, M Persson, Wykman, Malmer Stenergard, Kullgren, Liljestränd, Brandberg, Carlson, Rosencrantz, Dousa

Föredragande: statsrådet Malmer Stenergard

Regeringen beslutar proposition Svenskt bidrag till Natos avskräckning och försvar under 2025