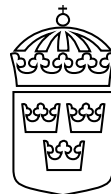


Regeringens proposition

2025/26:25



Svenskt bidrag till Natos avskräckning och försvar under 2026

Prop.
2025/26:25

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 9 oktober 2025

Ulf Kristersson

Maria Malmer Stenergard
(Utrikesdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att riksdagen beslutar att regeringen till och med den 31 december 2026 får sätta in svenska väpnade styrkor bestående av markförband och specialförband om högst 1 700 personer, marina förband om högst 700 personer och flyg- och luftförsvarsförband om högst 600 personer för att i enlighet med internationell rätt bidra till Natos samlade avskräckning och försvar av det nordatlantiska området.

De svenska bidragen föreslås omfatta ett markförband till Natos multinationella brigad i Lettland, marina förband till Natos stående marina styrkor inom det nordatlantiska området, flyg- och luftförsvarsförband till Natos integrerade luft- och robotförsvar inom det nordatlantiska området samt markförband, specialförband, marina förband och flyg- och luftförsvarsförband till vissa andra säkerhetshöjande operationer och aktiviteter inom det nordatlantiska området.

De svenska styrkebidragen inom ovan angivna ramar lämnas under 2026 inom de närmare tidsangivelser och omfattning som följer av Natos eller för det aktuella samarbetet relevant operationsplanering.

I propositionen redogör regeringen för den säkerhetspolitiska utvecklingen och Natos avskräckning och försvar. Regeringen redogör även för de svenska bidragens folkrättsliga grund, ger en beskrivning av bidragen och redovisar sina överväganden för bidragen. Avslutningsvis redogörs för bidragens 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 till Natos avskräckning och
försvar 9

8 Överväganden och förslag 12

9 Ekonomiska konsekvenser 18

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 9 oktober 2025.....19

Regeringens förslag:

Riksdagen beslutar att regeringen till och med den 31 december 2026 får sätta in svenska väpnade styrkor bestående av markförband och specialförband om högst 1 700 personer, marina förband om högst 700 personer och flyg- och luftförsvarsförband om högst 600 personer för att i enlighet med internationell rätt bidra till Natos samlade avskräckning och försvar av det nordatlantiska området (avsnitt 8).

2 Ärendet och dess beredning

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).

Regeringen gav den 22 maj 2025 Försvarsmakten i uppdrag att planera och vidta förberedelser för ett fortsatt svenskt deltagande i Natos multinationella brigad i Lettland, på engelska NATO Multinational Brigade Latvia (FLF Lettland) under 2026. I beslutet uppdrogs även åt Försvarsmakten att planera och vidta förberedelser för ett bidrag till Natos luftrumsövervakning och incidentberedskap (Nato Air Policing) under 2026. Regeringen har i regleringsbrevet för 2025 uppdragit åt Försvarsmakten att förbereda och planera för att kunna bidra till Natos framskjutna närvaro i Finland.

Den 11 september 2025 beslutade regeringen propositionen En tydlig beslutsordning för deltagande i Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar, prop. 2025/26:6.

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. Rysslands säkerhetspolitiska målsättningar sträcker sig bortom Ukraina. Vi – EU, Nato och Sverige – kommer under överskådlig tid att befinna oss i en konfrontation med Ryssland. Det säkerhetspolitiska läget är rörligt och svårförutsägbart.

Den ryska aggressionen mot Ukraina har pågått i mer än tio år och Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina är inne på sitt fjärde år och fortsätter med oförminskad kraft. Ryssland har ställt om sitt samhälle och sin 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. Prop. 2025/26:25

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 och spänningarna i den indopacifiska regionen. 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 fortsatt centralt 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.

Vid toppmötet i Haag bekräftade Natos medlemmar sina åtaganden för det kollektiva försvaret. Alliansen enades då också om ett nytt försvarsutgiftsåtagande om 5 procent till 2035.

Trovärdigheten i Natos avskräckning och försvar bygger också på att Natos politiska och militära strukturer kan fatta nödvändiga beslut inom den tid som situationen kräver.

4 Natos avskräckning och försvar

Natos främsta uppgift som försvarsallians 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 kärnuppgifter fortsatt är: (1) avskräckning och försvar, (2) civil och militär krishantering och förebyggande av kriser, samt (3) säkerhetssamarbete. Konceptet bekräftar Natos så kallade 360-gradersansats, dvs. alliansens beredskap att hantera hot och utmaningar i alla riktningar och i land-, luft-, sjö-, cyber- och rymddomänerna.

Natos åtgärder för avskräckning och försvar syftar till att vara krigsavhållande och en 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 och anpassa avskräckningen genom utökad närvaro eller förstärka aktiviteter om det bedöms nödvändigt utifrån säkerhetsläget. Natos luftrumsövervakning och incidentberedskap, Natos stående marina styrkor och Natos framskjutna

närvaro längs den östra flanken är exempel på ständigt pågående 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. Aktiviteterna och operationerna kan genomföras under Natos ledning, av en enskild allierad eller som en sammansatt styrka av allierade.

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

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. 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 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.

Natos och dess medlemmars fredstida operationer och aktiviteter för avskräckning och försvar har samma gemensamma syfte: att avskräcka från väpnat angrepp och att, i händelse av ett väpnat angrepp, försvara alliansen. Aktiviteter och operationer som syftar till avskräckning och försvar och som har krigsavhållande effekt är dagliga aktiviteter som äger rum över hela det nordatlantiska området. Syftet med aktiviteterna är att säkerställa den lägesuppfattning och beredskap som krävs för att upprätthålla fred. Exempelvis genomför Nato sedan januari 2025 aktiviteten Baltic Sentry, med syftet att förstärka sjöövervakningen och avskräcka från sabotage av kritisk undervattensinfrastruktur i Östersjön. Sedan september 2025 genomför Nato också aktiviteten Eastern Sentry

som syftar till att förstärka Natos avskräckning och försvar längst hela Natos östra flank. Prop. 2025/26:25

Som en följd av det försämrade säkerhetspolitiska läget och det hot alliansen bedömer att Ryssland utgör har Nato successivt förstärkt det kollektiva försvaret genom att vidta en rad åtgärder för att förstärka alliansens förmåga till avskräckning och försvar, bland annat genom att besluta om nya regionala försvarsplaner, utökad närvaro längs den östra flanken, en ny styrkemodell samt en förstärkt ledningsstruktur. Sedan Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina 2022 har Nato också genomfört utökade och riktade operationer för ökad beredskap.

Nato har sedan 2016 etablerat åtta multinationella stridsgrupper längs dess östra flank. De åtta stridsgrupperna (i Estland Lettland, Litauen, Polen, Bulgarien, Rumänien, Slovakien och Ungern) som utgör Natos framskjutna närvaro benämns Forward Land Forces och kan vid behov utökas till en brigads storlek, ca 5 000 soldater, i vart och ett av dessa länder. Varje stridsgrupp leds av en ramverksnation som ansvarar för sammansättningen av stridsgruppen samt ser till att resurser och personal finns tillgängliga. Den förstärkta 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.

Vid Natos toppmöte i Washington 2024 enades alliansen om att etablera en framskjuten närvaro i Finland, Forward Land Forces (FLF) Finland. Sverige är ramverksnation och leder därmed FLF Finland. FLF Finland är en del av Natos samlade avskräckning och försvar och bidrar till att stärka alliansens förmåga på Natos norra flank. Sverige kommer tillsammans med Finland, Nato och andra allierade, däribland Danmark, Frankrike, Island, Norge och Storbritannien, att fortsätta utvecklingen av FLF Finland, inom ramen för Natos processer för detta. Avsikten är att Sverige under 2026 ska placera stabsofficerare vid relevanta staber.

Nato upprätthåller ett integrerat luft- och robotförsvar där bland annat Natos luftrumsövervakning och incidentberedskap (Nato Air Policing) ingår. 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, eller där förstärkning krävs, 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). Verksamheten kan dels utgå från det egna territoriet, dels genom att under en tidsbegränsad period vara baserad på en annan allierad stats territorium. Vid Natos toppmöte 2023 beslöt allierade om ytterligare förstärkningar av beredskap och interoperabilitet avseende Natos integrerade luft- och robotförsvar. Som en del i detta etablerades tidsbegränsad roterande närvaro av luftförsvarssystem och förmågor i hela Saceurs ansvarsområde med särskilt fokus på Natos östra flank. Detta stärker ytterligare alliansens avskräckning och försvar. Verksamheten benämns rotationsmodellen (Nato Air Defence Rotational Model) och omfattar övningsverksamhet och rotationsvis närvaro av markbaserade luftvärnsförband på allierades territorium. Inom ramen för det integrerade

luft- och robotförsvaret genomför Nato också andra operationer. Ett exempel på andra operationer är den luftförsvarsoperation som genomfördes i Polen med syfte att skydda och upprätthålla säkerheten för den logistiknod som används för det militära och civila stödet till Ukraina.

Natos stående marina styrkor utgör kärnan i Natos kontinuerliga marina förmåga, till vilka allierade bidrar rotationsvis. De marina enheterna är multinationella och står i hög beredskap. Styrkorna opererar i Natos hela marina ansvarsområde, inkluderande Östersjön, i Nordsjön, 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 de stående styrkorna SNMG1 och SNMG2 (Standing NATO Maritime Groups) samt de två stående minröjningsstyrkorna SNMCMG1 och SNMCMG2 (Standing NATO Mine Countermeasures Groups).

Naval Striking and Support Forces Nato (STRIKFORNATO) bidrar till aktiviteter och operationer för avskräckning och försvar. STRIKFORNATO är en marin stab inom Natos ledningsstruktur och kan således vid behov utgöra en del av Natos stående snabbinsatsstyrka till sjöss.

I händelse av ett väpnat angrepp av en antagonistisk aktör mot en allierad aktualiseras rätten till såväl individuellt som kollektivt självförsvar enligt artikel 51 i Förenta nationernas stadga av den 26 juni 1945 (FN-stadgan, SÖ 1946:1). 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 framskjutna närvaro i Finland (FLF Finland) respektive Lettland (FLF Lettland), Natos stående marina styrkor och Natos integrerade luft- och robotförsvaret enligt operationsplaneringen viktiga funktioner. Dessa strukturer ska då kunna övergå från fredstida verksamhet med avskräckning som sitt förstahandssyfte till försvar av allierades 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 de svenska bidragen till Natos samlade avskräckning och försvar vilar på det samtycke som de stater, på vars territorium verksamheten äger rum, har gett till Nato och 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 och vad som i övrigt följer av folkrätten, inklusive de mänskliga rättigheterna och, i tillämpliga fall, internationell humanitär rätt.

De svenska styrkornas rättsliga status regleras enligt tillämpliga avtal med Nato och allierade där styrkorna ska verka.

6 Målsättning med svenskt bidrag till Natos avskräckning och försvar

I enlighet med artikel 5 i nordatlantiska fördraget (SÖ 2024:1) 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 och försvar.

De svenska bidragen till Natos samlade avskräckning och försvar stärker Sveriges säkerhet.

7 Beskrivning av svenskt bidrag till Natos avskräckning och försvar

Sverige ska som trovärdig, pålitlig och solidarisk allierad delta i Natos operationer och aktiviteter för avskräckning och försvar. Deltagandet utgörs av ett antal bidrag, vilka redogörs för nedan. De svenska bidragen planeras omfatta resurser ur mark-, sjö- och luftdomänen och bör vid behov samt med kort varsel kunna förstärkas.

Regeringen har, med förbehåll för riksdagens godkännande, gjort åtaganden om att Sverige under 2026 fortsatt 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 benämns Forward Land Forces. Sverige och Danmark

planerar fortsatt att på halvårsbasis avlösa varandras bidrag till den av Kanada ledda styrkan i Lettland. Avsikten är även att placera stabsofficerare vid relevanta staber. Det svenska bidraget i denna del planeras uppgå till högst 600 anställda personer. Vid behov bör bidraget kunna uppgå till högst 1 200 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 vid Camp Valdemar i Ādaži 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. Bidraget ska kunna delta i pågående och nya operationer eller andra aktiviteter som genomförs inom ramen för FLF Lettland.

Sverige är också ramverksnation för Natos framskjutna närvaro i Finland (FLF Finland). FLF Finland är en del av Natos samlade avskräckning och försvar och bidrar till att stärka alliansens förmåga på Natos norra flank. Som beskrivs nedan är avsikten att anställd personal vid övade förband som under 2026 genomför övningar inom ramen för FLF Finland ska kunna övergå till att genomföra skarpa uppgifter.

Vidare är avsikten att Sverige under 2026 ska kunna bidra med marina förband till Natos stående marina styrkor som syftar till att upprätthålla alliansen kontinuerliga marina närvaro samt har beredskap att snabbt kunna agera utifrån säkerhetsläget. Det svenska bidraget förutses då kunna bestå av minröjnings- och sjöövervakningsförmåga i form av örlogsfartyg, ledningsförmåga, stödenheter och sjöoperativ helikopter med tillhörande anställda personer. Bidraget ska kunna delta inom ramen för de stående marinas styrkornas pågående och nya operationer eller andra aktiviteter.

Försvarsmakten planerar i dagsläget inte för något bidrag under en längre tidsperiod till Natos stående marina styrkor under 2026, men ska kunna bidra i den händelse att en möjlighet eller ett behov uppstår. Avsikten är också att vid behov placera stabsofficerare vid relevanta staber. Ett svenskt bidrag i denna del bör få uppgå till högst 300 anställda personer. Vid behov bör bidraget dock kunna utökas med högst ytterligare 100 personer. Ett svenskt bidrag om 300 personer skulle till exempel kunna motsvara fyra örlogsfartyg, ett stödfartyg med tillhörande stödenheter samt en sjöoperativ helikopter.

Sverige planerar under 2026 även att bidra till Natos integrerade luft- och robotförsvar. Avsikten är att det svenska bidraget ska utgöras av flygförband, exempelvis stridsflygplan, som ska kunna bidra till såväl Natos luftrumsövervakning och incidentberedskap (Nato Air Policing) som till övriga pågående och nya luftförsvarsoperationer eller aktiviteter inom ramen för Natos integrerade luft- och robotförsvar. Exempel på övriga operationer är Natos luftförsvarsoperation som har i uppgift att skydda och upprätthålla säkerheten för den logistiknod som används för det militära och civila stödet till Ukraina. De svenska förbanden ska kunna genomföra operationer under Natos ledning i det nordatlantiska området. Svenska flygresurser och tillhörande anställda personer förväntas vara tidsbegränsat baserade i andra allierade stater. Uppgifterna ska kunna genomföras från såväl svenskt som andra allierade staters territorium. Såväl till stöd för luftrumsövervakning och incidentberedskap (Nato Air Policing) som till övriga luftförsvarsoperationer eller andra aktiviteter kan

luftburen radar och stridsledning ingå. Vidare är avsikten att Sverige ska bidra till Natos rotationsmodell med luftförsvarsförband som syftar till att öka alliansens förmåga inom det integrerade luft- och robotförsvaret genom tidsbegränsad närvaro av luftförsvarsförmåga inom det nordatlantiska området. Avsikten är att det svenska bidraget till Natos rotationsmodell ska utgöras av markbaserat luftvärn. Avsikten är också att placera stabsofficerare vid relevanta staber. Bidraget till Natos integrerade luft- och robotförsvaret planeras uppgå till högst 300 anställda personer. Vid behov bör bidraget kunna utökas med högst ytterligare 100 personer. Ett svenskt bidrag på 300 personer skulle till exempel kunna motsvara åtta stridsflygplan med tillhörande stödförband.

Slutligen anser regeringen att Sverige under 2026 också ska kunna bidra till andra operationer och aktiviteter inom luft-, mark- och sjödomänen som syftar till att upprätthålla Natos samlade avskräckning och försvar. 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 och försvar.

Uppgifterna 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 tillsammans med andra allierade under ledning av Nato som inom ramen för bi- och multilaterala samarbeten tillsammans med en eller flera allierade. De bi- och multilaterala samarbetena skulle exempelvis kunna ske inom ramen för Bomber Task Force (BTF), Joint Expeditionary Force (JEF) och Nordic Defence Concept (NDC).

Sådana uppgifter kan vara säkerhetshöjande operationer och andra aktiviteter exempelvis i samband med högnivåmöten och övningsverksamhet. Vad gäller säkerhetshöjande operationer i samband med övningar kan det ske dels genom att de övade förbanden övergår till att genomföra skarpa uppgifter, dels genom att styrkebidrag tillförs inom ramen för en säkerhetshöjande operation eller aktivitet under en pågående övning. Ett exempel när styrkebidrag tillförs till en pågående övning är operationer och aktiviteter inom ramen för Naval Striking and Support Forces Nato (STRIKFORNATO). Övningar som under år 2026 sker inom ramen för FLF Finland är ytterligare exempel på sådan verksamhet som ska kunna övergå till att genomföra skarpa uppgifter.

I denna del bör Sverige kunna bidra till operationer och aktiviteter med markförband och specialförband om högst 500 personer, marina förband om högst 300 personer och flyg- och luftförsvarsförband om högst 200 personer.

Samtliga ovan redovisade bidrag, som genomförs under ledning av Nato, ska i enlighet med Natos operationsplanering och mandat kunna övergå från avskräckning i fredstid till försvar av en allierads territorium.

8 Överväganden och förslag

Regeringens förslag

Riksdagen beslutar att regeringen till och med den 31 december 2026 får sätta in svenska väpnade styrkor bestående av markförband och specialförband om högst 1 700 personer, marina förband om högst 700 personer och flyg- och luftförsvarsförband om högst 600 personer för att i enlighet med internationell rätt bidra till Natos samlade avskräckning och försvar av det nordatlantiska området.

Regeringens bedömning

De svenska styrkebidragen inom ovan angivna ramar lämnas under 2026, i enlighet med de närmare tidsangivelser och den omfattning som följer av Natos eller för det aktuella samarbetet relevant operationsplanering.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Som Natomedlem omfattas Sverige av de ömsesidiga försvarsförpliktelser som följer av artikel 5 i nordatlantiska fördraget. Det kollektiva försvarsåtagandet i Nato är 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 försvar 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 därför successivt och substantiellt förstärkt alliansens avskräcknings- och försvarsförmåga.

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 komplettera operationer och aktiviteter 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.

Av den föreslagna lydelsen till 1 § första stycket lagen (2020:782) om operativt militärt stöd (som föreslås byta namn till lagen om operativt militärt samarbete), som föreslås träda i kraft den 1 december 2025 och utgöra grunden för svensk deltagande i DDA-verksamhet, prop. 2025/26:6, framgår att 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. En förutsättning för svenskt deltagande i Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar är att riksdagen beslutar om de närmare ramarna inom vilka regeringen får besluta om ett sådant deltagande. Den nämnda bestämmelsen medger också att regeringen, även utan ett sådan beslut, ska få sätta in svensk väpnad styrka i Natos samlade avskräckning och försvar 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.

De närmare ramarna för regeringens möjlighet att sätta in väpnade styrkor föreslås i den här propositionen omfatta mark-, special-, flyg- och luftförsvarsförband samt marina förband om upp till ett högsta antal personer i enlighet med vad som utvecklas nedan. De svenska bidragen som regeringen föreslås kunna fatta beslut om syftar till att tillsammans med styrkor från andra allierade upprätthålla Natos samlade avskräckning och försvar av det nordatlantiska området. De svenska bidragen ska geografiskt kunna verka inom hela det nordatlantiska området, men det specifika deltagandet i enskilda operationer och aktiviteter kommer att avgränsas till särskilt utpekade delar av detta område.

Ett efterfrågat område är fortsatt bidrag med markförband till Natos multinationella brigad i Lettland (FLF Lettland). Det svenska förbandet avses vara baserat vid Camp Valdemar i Ādaži i Lettland och kunna verka även i Estland, Litauen och Polen. Bidraget föreslås kunna delta i alla pågående och nya operationer eller andra aktiviteter som genomförs inom ramen för FLF Lettland. I denna del föreslås att det svenska bidraget i normala fall ska uppgå till högst 600 anställda 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 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 600 personer. Bidraget i denna del föreslås alltså uppgå till högst 1 200 personer.

Ett annat viktigt område där Sverige föreslås kunna bidra är till pågående och nya operationer och aktiviteter inom ramen för Natos stående marina styrkor. Här är avsikten att Sverige ska kunna bidra med marina förband för minröjning- och sjöövervakning till Natos stående marina styrkor, i form av örlogsfartyg, ledningsförmåga, stödenheter och sjöoperativ helikopter med tillhörande anställda personer. Som redogörs för i avsnitt 7 planerar Försvarsmakten i dagsläget inte för något bidrag under en längre tidsperiod till Natos stående marina styrkor under 2026, men avsikten är ändå att Försvarsmakten, i den händelse att en möjlighet eller ett behov uppstår, ska kunna bidra. Det svenska bidraget i denna del föreslås i sådana fall kunna uppgå till högst 300 personer.

Natos stående marina styrkor agerar inom hela det nordatlantiska området. Det svenska bidraget förutses framförallt kunna verka i den norra delen av det nordatlantiska området, inklusive Östersjön. Även här är det viktigt att regeringen har möjlighet att tillfälligt förstärka ett svenskt bidrag till en pågående operation eller aktivitet. Exempelvis kan det handla om behov uppkomna ur ett försämrat säkerhetsläge. 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 utökas med ytterligare marina förband. Bidraget föreslås därför kunna förstärkas med högst 100 personer. Bidraget i denna del föreslås alltså uppgå till högst 400 personer.

Ett tredje efterfrågat område är bidrag till operationer och aktiviteter inom ramen för Natos integrerade luft- och robotförsvär. Här föreslås att Sverige ska kunna bidra med flygförband, i form av exempelvis stridsflygplan, till såväl Natos lufrumsövervakning och incidentberedskap (Nato Air Policing) som till övriga pågående och nya luftförsvarsoperationer eller aktiviteter inom ramen för Natos integrerade luft- och robotförsvär. Ett exempel på övriga operationer är Natos luftförsvarsoperation i Polen med uppgift att skydda och upprätthålla säkerheten för den logistiknod som används för det militära och civila stödet till Ukraina. Regeringen föreslår också att Sverige inom ramen för Natos integrerade luft- och robotförsvär ska kunna bidra med luftförsvarsförband i form av markbaserat luftvärn till operationer och aktiviteter inom ramen för Natos rotationsmodell. Syftet med Natos rotationsmodell är att öka alliansens förmåga inom det integrerade luft- och robotförsvaret genom roterande närvaro av luftförsvarsförmåga inom det nordatlantiska området.

Det svenska bidraget till Natos integrerade luft- och robotförsvär i form av flyg- och luftförsvarsförband föreslås i normalfallet uppgå till högst 300 personer. Till stöd för bidraget kan luftburen radar och stridsledning ingå.

Uppgifterna inom Natos integrerade luft- och robotförsvär genomförs inom hela det nordatlantiska området. Ett svenskt bidrag kan förväntas verka från såväl svenskt som allierades territorium. Det svenska bidraget förutses i första hand genomföra operationer och andra aktiviteter i den

norra delen av det nordatlantiska området. Det är emellertid viktigt att bidraget ska kunna verka inom hela området för att fullt ut kunna bidra till Natos samlade avskräckning och försvar av det nordatlantiska området. Det svenska bidraget ska även periodvis kunna vara baserat på allierades territorium, vilket medför behov av ett utökat bidrag med flyg- och luftförsvarsförband, och stödfunktioner. Det är därför viktigt att regeringen, i likhet med vad som gäller bidragen till FLF Lettland och Natos stående marina styrkor, har möjlighet att tillfälligt förstärka bidraget. För att det ska finnas möjlighet till detta föreslås att bidraget om 300 personer vid behov ska kunna förstärkas med högst 100 personer. Bidraget i denna del föreslås alltså uppgå till högst 400 personer.

Det är också av stor vikt att Sverige under 2026 kan bidra till Natos samlade avskräckning och försvar genom deltagande i andra operationer och aktiviteter inom luft-, mark- och sjödomänen. Som framgår av avsnitt 7 bör svenska förband kunna genomföra uppgifter under begränsad tid och inom ett specifikt geografiskt område inom det nordatlantiska området i syfte att stödja Natos samlade avskräckning och försvar.

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 ska kunna lösas såväl tillsammans med andra allierade under ledning av Nato som inom ramen för bi- och multilaterala samarbeten med en eller flera allierade. De bi- och multilaterala samarbetena skulle exempelvis kunna vara Bomber Task Force (BTF), Joint Expeditionary Force (JEF) och Nordic Defence Concept (NDC).

Baserat på tidigare förfrågningar och planerade aktiviteter under 2026 bedömer regeringen att det exempelvis är viktigt att Sverige kan bidra till verksamhet som inkluderar säkerhetshöjande operationer och aktiviteter i samband med högnivåmöten och övningsverksamhet. Vad gäller säkerhetshöjande operationer och aktiviteter i samband med övningar kan det ske dels genom att övade förband övergår till att genomföra skarpa uppgifter, dels genom att styrkebidrag tillförs inom ramen för en säkerhetshöjande operation eller aktivitet som syftar till skydd av en pågående övning. Regeringen anser exempelvis att det är viktigt att övade förband som under 2026 övar inom ramen för FLF Finland ska kunna övergå till att genomföra skarpa uppgifter. Det är också viktigt att styrkebidrag ska kunna tillföras till operationer och aktiviteter i samband med en pågående övning, exempelvis inom ramen för Naval Striking and Support Forces Nato (STRIKFORNATO).

Regeringens bedömning är att Sverige kommer att få förfrågningar om att delta i exempelvis nämnda typer av operationer och aktiviteter under 2026. Med hänsyn till den förväntan som finns på allierade är det angeläget att snabbt kunna besvara en förfrågan om ett bidrag av detta slag. Det föreslås därför att Sverige ska kunna bidra till operationer och aktiviteter med markförband och specialförband om högst 500 personer, marina förband om högst 300 personer och flyg- och luftförsvarsförband om högst 200 personer.

Ovan redovisade beståndsdelar utgör sammantaget ett relevant bidrag till Natos samlade avskräckning och försvar som svarar mot alliansens behov. Deltagandet förväntas därutöver främja Sveriges fortsatta integrering i Nato.

Som framgår ovan får regeringen, enligt den föreslagna lydelsen i 1 § första stycket lagen om operativt militärt stöd (som föreslås byta namn till lagen om operativt militärt samarbete), prop. 2025/26:6, sätta in svenska väpnade styrkor för att i enlighet med internationell rätt delta i operationer eller andra aktiviteter för Natos samlade avskräckning och försvar inom de närmare ramar som riksdagen beslutar om. Regeringen föreslår sammanfattningsvis att riksdagen beslutar de närmare ramarna på så sätt att regeringen till och med den 31 december 2026 får sätta in svenska väpnade styrkor bestående av markförband och specialförband om högst 1 700 personer, marina förband om högst 700 personer och flyg- och luftförsvarsförband om högst 600 personer för att i enlighet med internationell rätt bidra till Natos samlade avskräckning och försvar av det nordatlantiska området.

De svenska bidragen till Natos samlade avskräckning och försvar kommer att bedriva verksamhet inom ramen för gemensam operationsplanering. Tidsramarna för de beskrivna bidragen 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 bidragen som deltar i Natoleda operationer och aktiviteter preciseras tillåten våldsanvändning i Natos insatsregler, vilka är knutna till Saceurs befogenheter och som vid behov kan utökas 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 de svenska väpnade styrkorna kan annars agera utifrån ett nationellt 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.

De svenska väpnade styrkorna kommer som utgångspunkt att vara bidrag till Natos samlade fredstida verksamhet för avskräckning. Det är också huvudsyftet med de bidrag som planeras. 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 Natos framskjutna närvaro i Lettland (FLF Lettland) och Finland (FLF Finland), Natos stående marina styrkor och Natos integrerade luft- och robotförsvar enligt denna operationsplanering viktiga funktioner i ett sådant läge.

De svenska bidragen till Natos avskräckning och försvar ska då kunna övergå från fredstida verksamhet med avskräckning som sitt förstahandssyfte till försvar mot det väpnade angreppet. Därför ingår det i

de ramar som regeringen ber riksdagen om att de svenska bidragen till FLF Lettland, FLF Finland, Natos stående marina styrkor, Natos integrerade luft- och robotförsvaret och till andra operationer och aktiviteter inom luft-, mark- och sjödomänen som genomförs under ledning av Nato, som vid tidpunkten för ett sådant väpnat angrepp redan står under Sacuers befäl, ska kunna kvarstanna och fortsätta att utföra uppgifter inom ramen för Natos operationsplanering och mandat, inklusive genom att möta ett väpnat angrepp mot en allierad.

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. Utöver detta återrapporterar regeringen muntligen kvartalsvis till de berörda utskotten om genomförandet av bidraget till Natos samlade avskräckning och försvar (se bet. 2024/25:UFöU2).

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 kammaren eller aktuella utskott informeras. Det kan även innebära att regeringen återkommer till riksdagen med en proposition. Det kan bli aktuellt om den säkerhetspolitiska utvecklingen är sådan att det finns behov av nya svenska bidrag utöver det som omfattas av riksdagens beslut baserat på denna, eller annan antagen proposition. Detsamma gäller om det finns behov av nya svenska bidrag utöver sådana som beslutats med stöd av den föreslagna bestämmelsen i lagen om operativt militärt samarbete (prop. 2025/26:6). Det gäller dock inte i fall då regeringen redan disponerar över Försvarsmakten i enlighet med 15 kap. 13 § regeringsformen.

Det nu aktuella svenska bidragen föreslås vara tidsbegränsat till och med den 31 december 2026 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. Regeringen bedömer att kostnaderna för de svenska bidragen till Natos avskräckning och försvar under 2026 ryms inom befintliga ekonomiska ramarna för utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap.

Utrikesdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 9 oktober 2025

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

Föredragande: statsrådet Malmer Stenergard

Regeringen beslutar proposition Svenskt bidrag till Natos avskräckning och försvar under 2026