



Stockholm 29 december 2025

Till: Försvarsdepartementet: fo.remissvar@regeringskansliet.se
och med kopia till fo.rs.remissvar@regeringskansliet.se

Remissvar: Förbättrade förutsättningar för operativt militärt samarbete, diarienummer Fö2025/01457

Sammanfattning

Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen (Svenska Freds) motsätter sig att regeringen, utan riksdagsbeslut, ges befogenhet att besluta att Nato eller en stat som är medlem i Nato eller EU, vid genomförandet av militär verksamhet för avskräckning och försvar, får vidta militära försvarsåtgärder på svenskt territorium och därigenom överta svenska förvaltningsuppgifter. Förslaget innebär att regeringen skulle kunna besluta om att överlåta svenskt territorium för krigföring av en annan stats militär i tredje land. Beslut med så stora och riskfyllda konsekvenser för Sveriges säkerhet bör fattas av riksdagen, inte regeringen. Att frågan tas upp i riksdagen säkerställer att beslutet inte fattas utan att för- och nackdelar diskuteras och att konsekvenserna av att andra länder utför militär verksamhet i och från Sverige noggrant har vägts mot de allvarliga risker som promemorian själv tar upp.

Beslutet riskerar att leda till att:

- Sverige kan anses vara part i en väpnad konflikt om regeringen tillåter att utländska styrkor genomför stridshandlingar från svenskt territorium.
- Svensk demokrati undermineras genom ytterligare maktförskjutning från riksdagen till regeringen.
- Sveriges suveränitet äventyras, eftersom utländsk militär personal ges befogenheter såsom myndighetsutövning och förvaltningsuppgifter i Sverige.
- Export av svensk krigsmateriel till odemokratiska länder och länder som kränker internationell rätt ökar.

4.3 Lagen om operativt militärt stöd

Nuvarande lag ger regeringen rätt att be om militärt stöd från Nato eller från ett EU- eller Nato-land **om Sverige utsätts för ett väpnat angrepp, om Sverige är i krigsfara eller för att stoppa kränkningar av svenskt territorium**, både i fredstid och om det pågår krig mellan andra länder. Den stora ändringen i och med detta förslag är att det inte handlar om att försvara Sverige och att Sverige inte behöver vara i fara för att utländska styrkor ska kunna utföra krigshandlingar från svenskt territorium.

Promemorians förslag innebär därmed att bland annat Natomedlemmars styrkor får genomföra stridshandlingar från svenskt territorium och använda Sverige som utgångspunkt för militära operationer, där resultaten eller konsekvenserna av deras stridande sker i andra länder – inte i Sverige.

Promemorian säger själv att: "En följd av detta kan bli att Sverige är att anses som part till den väpnade konflikten, även om det inte är svenska styrkor som agerar. Så kan till exempel fallet vara om Sverige tillåter att allierade styrkor riktar stridshandlingar mot angripande styrkor från svenskt territorium. Det nu aktuella förslaget innebär att regeringen, med tillämpning av det bemyndigande som föreslås, kan tillåta åtgärder som medför att Sverige kan anses vara part i en väpnad konflikt."

Beslut som kan få så stora och riskfyllda konsekvenser bör tas av riksdagen. Regeringen ska inte själv kunna besluta om att dra in Sverige i mycket farliga militära insatser, eftersom sådana beslut kräver noggranna överväganden och analyser. Fel beslut kan göra Sverige till ett mål för attacker. Dessutom kan vår självständighet hotas om utländsk militär får för stort handlingsutrymme i Sverige. Att frågor som dessa tas upp i riksdagen är en försäkran om att beslutet inte fattas utan att för- och nackdelar diskuteras och en avvägning gjorts av konsekvenserna

Sveriges demokratiska statsskick utgår från att riksdagen är vår högsta beslutande instans. Sverige är en representativ demokrati, vilket innebär att medborgarna väljer representanter i form av riksdagsledamöter, som i sin tur fattar beslut. Regeringsformen är den främsta av de fyra grundlagarna och den slår fast att demokratin i Sverige bygger på parlamentarism. En maktförskjutning från riksdagen till regeringen utgör därmed en försvagning av svensk demokrati och demokratiskt beslutsfattande. Förslaget i promemorian om att göra ännu en maktförskjutning från riksdagen till regeringen bör därmed också ses i ett större sammanhang. Sedan Sverige beslutade att gå med i Nato har flera beslut tagits där makten flyttats från riksdagen, folkets främsta företrädare, till regeringen. Detta påverkar Sveriges demokratiska styrning av framför allt försvars-, utrikes-, och säkerhetspolitiken negativt.

Redan i Natopromemorian, *Sveriges medlemskap i Nato Ds 2022:24*, från hösten 2022 gavs regeringen "befogenhet att, om Sverige är i krig eller krigsfara, begära stöd av Nato i form av militära styrkor för att i enlighet med internationell rätt möta ett väpnat angrepp mot Sverige." Något som tidigare var riksdagens uppdrag. Men trots att bedömningen i denna proposition var att "Svenskt stöd med väpnade styrkor för att bistå en stat som är medlem i Nato bör även i fortsättningen kräva ett medgivande från riksdagen i det särskilda fallet", så tog riksdagen den 5 november 2025 beslut 2025/26:UFöU1: "En tydlig beslutsordning för deltagande i Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar"¹. Det innebär en maktörflyttning från riksdagen till regeringen som innebär att regeringen får sätta in svensk väpnad trupp i ett annat land utan riksdagens godkännande. Beslutet innebär bland annat att regeringen får besluta om att skicka upp till 1 000 soldater under som mest 90 dagar utan

¹ Sammansatta utrikes- och försvarsutskottet, *En tydlig beslutsordning för deltagande i Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar*, Betänkande 2025/26:UFöU1, Sveriges riksdag, https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/betankande/en-tydlig-beslutsordning-for-deltagande-i-natos_hd01uf%C3%B6u1/ (hämtad 29 dec. 2025).

riksdagsbeslut. Detta är dock inget krav från Nato, och i flera andra Nato-länder är det fortfarande parlamentet som tar sådana beslut.²

Riksdagsbeslut 2025/26:KU8 "Stärkt konstitutionell beredskap"³ från 3 december 2025, innebär omfattande ändringar i grundlagen och ger regeringen möjlighet att vid en situation som beskrivs som en "allvarlig kris i fredstid" tillfälligt ta över riksdagens lagstiftande makt. Detta innebär att makten i en krissituation, även under fredstid, skulle kunna flyttas från riksdagen till regeringen. Beslutet innefattar även att det är regeringen själv som avgör när en sådan kris anses föreligga.⁴

Den 27 augusti 2025 presenterades en utredning på utrikesdepartementet, En säkrare utrikesförvaltning SOU 2025:94⁵, som bland annat föreslår [...] en lag om sändande av svensk väpnad styrka utomlands som innebär att regeringen bemyndigas att vid en katastrof eller kris i ett annat land som påverkar svenska intressen kunna sända en väpnad styrka utomlands."

5. Anpassningar av lagstiftning för operativt militärt samarbete på svenskt territorium.

5.2 Upprätthållande av ordning och säkerhet

Utländska militära styrkors skydd och bevakning

De så kallade rules of engagement ser olika ut i olika Natoländer. Rules of engagement är politiskt godkända direktiv som fastställer när, var, hur och mot vem väpnat våld får användas. De fungerar som en avgörande länk mellan politiska mål och militärt agerande, säkerställer att verksamheten bedrivs i enlighet med gällande rätt och ger samtidigt chefer tydliga begränsningar och befogenheter.

De kränkningar av Natomedlemmars luftrum som skedde under hösten 2025 har tydliggjort skillnader i medlemmarnas olika villkor att svara på dessa. Diskussionen tog fart i och med att Polen och USA, efter att Polens luftrum kränkts i september, betonade att allt som kommer in i Polens luftrum bör skjutas ner. Tysklands försvarsminister Boris Pistorius varnade för eskaleringsriskerna med att skjuta ner allt direkt. Generalsekreterare Mark Rutte sade att varje incident behöver en individuell bedömning. Även Sveriges överbefälhavare

² Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen, *Remissvar: En tydlig beslutsordning för deltagande i Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar*, remiss till Försvarsdepartementet, Stockholm 25 juni 2025, sid. 1, Regeringen.se, <https://regeringen.se/contentassets/ca6542a090ca4f9c98b916a7ba7d6d93/svenska-freds-och-skiljedomsforeningen.pdf> (hämtad 29 dec. 2025).

³ Konstitutionsutskottet, *Stärkt konstitutionell beredskap*, Betänkande 2025/26:KU8, Sveriges riksdag, https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/betankande/starkt-konstitutionell-beredskap-ku8-202526_HL01KU8/ (hämtad 29 dec. 2025).

⁴ Hanna Gerdes & John Stauffer, 'Regeringens krisförslag hotar demokratin – riksdagen måste säga nej', *Altinget* (27 november 2025) <https://www.altinget.se/artikel/regeringens-krisforslag-hotar-demokratin-riksdagen-maaste-saga-nej> (hämtad 29 dec. 2025).

⁵ Ambassadsäkerhetsutredningen, *En säkrare utrikesförvaltning*, SOU 2025:94, Statens offentliga utredningar, Regeringen.se, <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2025/08/sou-202594/> (hämtad 29 dec. 2025).

Micael Claesson har uttryckt att nedskjutning ska ses som en sista utväg, inte en första⁶. På Natos försvarsminister möte den 15 oktober i Bryssel sade försvarsminister Pål Jonsson bland annat att Natos gemensamma spelregler (rules of engagement) behöver tydliggöras och att det svenska systemet bör inspirera andra Natoländer⁷. Olika Natoländer har alltså olika rules of engagement, vilket i och med promemorians förslag kan få stora konsekvenser. Det står i promemorian att Nato SOFA, i likhet med DCA-avtalet, innehåller bestämmelser om att sändande stats personal ska respektera lagstiftningen i den mottagande staten och att det inte finns anledning att göra annan bedömning i detta fall⁸. Men då rules of engagement inte nödvändigtvis är formulerat som lagstiftning är det inte tydligt att det är de svenska rules of engagement som ska följas. En plan bör även inkluderas i detta arbete för hur besökande militärer ska lära sig om Sveriges regler och lagar för att säkerställa att dessa följs. Regeringen skriver i propositionen 2023/24:141 "Avtal om försvarssamarbete med Amerikas förenta stater" att det är de amerikanska styrkorna som är skyldiga att respektera svensk lagstiftning och i detta ligger en skyldighet att informera sig om lagstiftningen på platsen⁹. Men att förlita sig på att de utländska styrkorna självmant kommer sätta sig in i svenska lagböcker och regler på en tillräcklig nivå räcker inte för att garantera att utländska styrkor följer svenska regler.

5.5 Vissa ändringar i skyddslagen

Intresseavvägningar

Promemorian föreslår en inskränkning i grundläggande fri- och rättigheter, såsom rörelsefriheten, som skyddas både av regeringsformen och Europakonventionen. Promemorian uttrycker att sådana begränsningar endast får ske om de är nödvändiga och proportionerliga samt motiverade av godtagbara ändamål i ett demokratiskt samhälle, såsom statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, och att de inte får hota den fria åsiktsbildningen. Promemorian bedömer att de föreslagna ändringarna är proportionerliga.

De inskränkningar som föreslås bör dock ses i ljuset av andra inskränkningar som redan har gjorts under de senaste åren, bland annat i och med att Sverige fått fler skyddsobjekt.

Grundlagarna garanterar även allas rätt att påverka samhällsutvecklingen, bland annat genom att ta del av allmänna handlingar hos myndigheterna, ge uttryck för sina åsikter i den allmänna debatten och rösta i fria val. Även denna del av demokratin har påverkats negativt av att flera beslut har tagits som har försämrat insynen och mediabevakningen av

⁶ 'ÖB: Då kan Sverige skjuta ner ryska stridsflyg', *Expressen* (publicerad 28 sep 2025), <https://www.expressen.se/nyheter/sverige/ob-da-kan-sverige-skjuta-ner-ryska-stridsflyg/> (hämtad 29 dec 2025).

⁷ Uttalande vid ankomst av Sveriges försvarsminister Pål Jonson vid mötet med Natos försvarsministrar den 15 oktober 2025." (15 okt 2025), <https://www.nato.int/en/multimedia/multimedia/videos/2025/10/15/portuguese-minister-of-national-defence-arrives-at-nato-hq-for-t?selectedLocale=> (hämtad 29 dec 2025).

⁸ Försvarsdepartementet, *Förbättrade förutsättningar för operativt militärt samarbete*, Ds 2025:21, Departementsserien, sid. 61, Regeringen.se, <https://www.regeringen.se/contentassets/c075045a245845c1ab747ed408bc97ef/forbatttrade-forutsattningar-for-operativt-militart-samarbete-ds-ds-202521.pdf> (hämtad 29 dec. 2025).

⁹ Regeringen, *Avtal om försvarssamarbete med Amerikas förenta stater*, Prop. 2023/24:141, sid.195, Regeringen.se, <https://www.regeringen.se/contentassets/6799a7ba815640178ddab2cbf160ebbe/avtal-om-forsvarssamarbete-med-amerikas-forenta-stater.pdf> (hämtad 29 dec. 2025).

regeringens Nato-politik. En samlad proportionalitetsanalys, där alla inskränkningar i grundläggande fri- och rättigheter beaktas, bör därför genomföras.

I riksdagsbeslutet 2025/26:KU9 ”Förbättrade förutsättningar för Sverige i Nato – en kompletterande sekretessbestämmelse för Nato-information”¹⁰, från 19 november 2025 inskränks offentlighets- och sekretesslagen, trots att det enligt många remissinstanser inte finns belägg för problem med den tidigare ordningen. Beslutet följer i spåren av andra inskränkningar som följt eller relaterats till Natomedlemskapet, som utlandsspionerilagen och terroristlagen, båda från 2023.

Första januari 2023 trädde den svenska utlandsspionerilagen i kraft, en grundlagsändring som kriminaliserar kritisk rapportering om Sveriges militära samarbete med exempelvis Nato. Lagen innebär att den som bedöms sprida hemliga uppgifter som kan ”skada Sveriges relation till andra länder eller organisationer” kan dömas till fängelse i upp till 8 år. Lagen försvårar det granskande arbete som exempelvis journalister och civilsamhälle gör. Även Sveriges nya terroristlag anpassades efter Turkiets krav att släppa in Sverige i Nato, trots kritik från lagrådet.

5.7 Utförsel av krigsmateriel och lämnande av tekniskt bistånd

Promemorian föreslår att regeringen ska kunna göra undantag från kravet på tillstånd för utförsel av krigsmateriel för Nato eller en stat som är medlem i Nato, i likhet med det som idag gäller EES-länder och USA. De flesta Natomedlemmar är redan EES-länder, och detta beslut är därmed en liten förändring men kan trots det ha förödande effekter på både svensk och global säkerhet då den kommer göra att vapenexport till exempelvis Turkiet inte kräver ett utförseltillstånd. Sverige har redan, som en direkt konsekvens av Natomedlemskapet, återupptagit vapenexporten till det odemokratiska Turkiet. Ett land som både på grund av sina demokratiska brister, brister i respekten för mänskliga rättigheter och för den internationella rättens principer, borde vara utesluten som krigsmaterielkund.

I Svenska Freds remissvar till **Ett modernt och anpassat regelverk för krigsmateriel, diarienummer UD2024/16574** tydliggör vi att Natomedlemskapet inte innebär några åtaganden vad gäller export av krigsmateriel, vilket också framgår i själva utredningen. Inga krav ställs och det är upp till varje medlemsstat att besluta om sitt exportkontrollregelverk. De förslag har därmed inte sin grund i några åtaganden som Natomedlemskapet kräver. Detta måste göras mycket tydligt.

I promemorian argumenterar man för att det vore orimligt att göra skillnad mellan EES-länder och andra Natoländer när Sverige är medlem i Nato och att det skulle sända oönskade signaler till de Natoländer som inte omfattas av EES-undantaget.

Men Nato saknar egna mekanismer för att bedriva eller säkerställa demokrati-byggnad inom alliansen. Det är därför av stor betydelse att Sverige även som Natomedlem upprätthåller sina nationella system, regelverk och kontrollmekanismer som säkerställer att

¹⁰ Konstitutionsutskottet, *Förbättrade förutsättningar för Sverige i Nato – en kompletterande sekretessbestämmelse för Natoinformation*, Betänkande 2025/26:KU9, Sveriges riksdag, https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/betankande/forbatttrade-forutsattningar-for-sverige-i-nato-_hd01ku9/ (hämtad 29 dec. 2025).

grundläggande värden såsom demokrati, mänskliga rättigheter och respekt för rättsstatens principer fortsatt genomsyrar svensk utrikes- och försvars-politik.

Den svenska krigsmateriellagstiftningen innehåller ett demokratikriterium, där brister i den demokratiska statusen hos mottagarlandet ska utgöra ett hinder för tillstånd. Om promemorians förslag godkänns och länder såsom Turkiet inkluderas bland de stater där utförseltillstånd inte längre krävs, riskerar detta att urholka och i praktiken underminera den svenska krigsmateriellagstiftningen samt dess grundläggande värde.

Promemorian innehåller ingen konsekvensanalys vad de föreslagna förändringarna i regelverket kommer innebära om möjligheterna till export av krigsmateriel till odemokratiska länder ökar och förenklas.

För att värna grundvärden i svensk utrikes- och säkerhetspolitik, såsom demokrati, mänskliga rättigheter och respekt för rättsstatens principer behöver propositionen ta ställning för att ett Natomedlemskap inte ska tillåtas urvattna det svenska regelverket för krigsmaterielexport. Hänsyn till alliansen eller dess medlemmar får inte tillåtas väga över i bedömningen av export till odemokratiska stater, stater som allvarligt och omfattande kränker mänskliga rättigheter eller till länder i väpnad konflikt eller som riskerar väpnad konflikt.

7 Konsekvenser

Precis som i riksdagsbeslutet 2025/26:UFöU1 "En tydlig beslutsordning för deltagande i Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar"¹¹ är definitionen av vad för slags aktiviteter som ska bemyndigas i promemorian väldigt bred och otydlig. I promemorian definieras de som aktiviteter "*för Natos samlade avskräckning och försvar*". Detta ger ingen tydlig avgränsning eller bild av vad för slags aktiviteter det skulle kunna vara. Det blir än mer allvarligt i och med att förslaget innebär att den viktiga demokratiska funktion som riksdagen vanligtvis har kringgått. Denna definition bör därför förtydligas och skärpas.

Vi anser därför inte att regeringen ska ges de föreslagna befogenheterna. Om processen ändå fortskrider är det av vikt att:

- Det tydliggörs att svenskt territorium inte får användas för aktiviteter eller assisterande aktiviteter som involverar massförstörelsevapen, i synnerhet kärnvapen.
- Definitionen av "Natos samlade avskräckning och försvar" förtydligas, och att promemorian tydligare listar vilka typer av operationer och aktiviteter som ska bemyndigas.

¹¹ Sammansatta utrikes- och försvarsutskottet, *En tydlig beslutsordning för deltagande i Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar*, Betänkande 2025/26:UFöU1, Sveriges riksdag, https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/dokument/betankande/en-tydlig-beslutsordning-for-deltagande-i-natos_hd01uf%C3%B6u1/ (hämtad 29 dec. 2025).

- Undantag från kravet på tillstånd för utförelse av krigsmateriel inte beviljas till fler länder än de som redan idag omfattas.
- Alla aktiviteter som sker från svenskt territorium måste följa svenska regler och lagar. Samt att en planering upprättas gällande hur denna information ska förmedlas till besökande militära styrkor på ett tydligt sätt.

Detta remissvar är skrivet av Svenska Freds- och Skiljedomsföreningens sakkunniga Gabriella Irsten, ansvarig för frågor om hållbar fred och säkerhet, gabriella.irsten@svenskafreds.se, 073-093 85 07.



Kerstin Bergeå

Ordförande Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen