



Kommittédirektiv

Värnpliktigas tjänstgöring i Natos samlade avskräckning och försvar

Beslut vid regeringssammanträde den 26 mars 2026

Sammanfattning

En särskild utredare ska analysera i vilken utsträckning värnpliktig personal kan och bör nyttjas i operationer och andra aktiviteter för Natos samlade avskräckning och försvar (Natos samlade avskräckning och försvar fortsättningsvis). Syftet är att säkerställa en reglering som är anpassad efter de försvars- och säkerhetsmässiga behoven och som möjliggör fullgörande av Sveriges åtaganden som Natoallierad med beaktande av den enskildes fri- och rättigheter.

Utredaren ska bl.a.

- analysera behovet av att nyttja värnpliktiga för deltagande i Natos samlade avskräckning och försvar i hela konfliktskalan, såväl i situationer när regeringen beslutat om beredskapstjänstgöring eller krigstjänstgöring som i situationer när ett sådant beslut inte har fattats,
- redogöra för de rättsliga förutsättningarna för att nyttja värnpliktiga, såväl under grundutbildning som därefter, i Natos samlade avskräckning och försvar, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Till utredningen ska en referensgrupp med företrädare för samtliga av riksdagens partier knytas.

Uppdraget ska redovisas senast den 26 april 2027.

Uppdraget att analysera värnpliktigas tjänstgöring i operationer och andra aktiviteter för Natos samlade avskräckning och försvar

Vilka behov finns det av att nyttja värnpliktiga i Natos samlade avskräckning och försvar?

Som allierad inom Nato har Sverige ingått bindande ömsesidiga försvarsgarantier i enlighet med artikel 5 i nordatlantiska fördraget. Därmed är Försvarsmaktens huvuduppgift inte bara att försvara Sverige, utan även allierade stater mot ett väpnat angrepp med utgångspunkt i det kollektiva försvaret inom Nato (1 § förordningen [2024:1333] med instruktion för Försvarsmakten). I propositionen En tydlig beslutsordning för Natos samlade verksamhet för avskräckning och försvar anføres bland annat att artikel 5 bör läsas tillsammans med artikel 3 i nordatlantiska fördraget. Enligt artikel 3 ska medlemsstaterna, var för sig och tillsammans, genom egen beredskap och ömsesidigt bistånd upprätthålla och utveckla sin individuella och kollektiva förmåga att stå emot väpnade angrepp. Natos gemensamma operations- och förmågeplanering baserar sig på de militära resurser medlemsstaterna tillhandahåller enligt kraven som anges i artikel 3 (prop. 2025/26:6 s. 11 och 12). Detta innebär att även Natos och de allierades fredstida militära verksamhet i form av tex. övningar, operationer och andra aktiviteter ingår i alliansens kärnuppgift ”avskräckning och försvar”. Försvarsmakten ska därför inom sitt ansvarsområde, och inom ramen för Natos kollektiva försvar och uppgifter i övrigt, kunna uppfylla Sveriges åtaganden som medlem i Nato. Myndigheten ska kunna delta i Natos operationer och andra aktiviteter för avskräckning och försvar (4 § samma förordning).

I enlighet med detta ska Sverige enligt propositionen Totalförsvaret 2025–2030, som är antagen av riksdagen, aktivt delta i aktiviteterna för avskräckning och försvar (prop. 2024/25:34 s. 40, bet. 2024/25:FöU2, rskr. 2024/25:114). Natos åtgärder för avskräckning och försvar syftar till att vara krigsavhållande. Syftet med Natos och dess medlemmars fredstida operationer och aktiviteter för avskräckning och försvar är 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 (prop. 2025/26:25 s. 5 och 6). Operationer och andra aktiviteter som syftar till att upprätthålla Natos samlade avskräckning och försvar kan genomföras under ledning av Nato. Även allierades bi- och multilaterala operationer, militära övningar och andra aktiviteter kan ingå i

Natos samlade avskräckning och försvar, om det bidrar till den verksamheten som den kommer till uttryck i nordatlantiska fördraget, dvs. försvaret av det område som omfattas av Natos försvarsgarantier (prop. 2025/26:6 s. 52).

I propositionen Totalförsvaret 2025–2030 anføres att det i större utsträckning än tidigare kommer att finnas behov av förband som kan verka såväl nationellt som internationellt givet Sveriges roll som allierad. Inom ramen för det kollektiva försvaret kommer Sverige att utföra uppgifter utanför Sveriges gränser för försvaret av andra allierades territorium. Medlemskapet innebär även att försvaret av Sverige i större utsträckning kommer att bedrivas genom operationer i andra Natoländer (prop. 2024/25:34 s. 92). Det kan även bli aktuellt att utföra uppgifter i Sverige under Natobefäl.

Vad Sverige kommer att bidra med vid ett väpnat angrepp mot en annan medlemsstat avgörs framför allt av Natos operationsplanering och förmågeplanering, Sveriges tillgängliga resurser, vad som efterfrågas av den angripna medlemsstaten samt Sveriges beslut i frågan (prop. 2024/25:34 s. 92).

Det svenska deltagandet i Natos samlade avskräckning och försvar bygger på Försvarsmaktens medverkan. Försvarsmaktens personalförsörjning vilar på totalförsvarsplikt, inklusive värnplikt, samt anställning och avtal. Värnplikten kommer fortsatt att utgöra grunden för Försvarsmaktens personalförsörjning. Därmed kommer svenska förband med värnpliktiga att vara en del i Natos kollektiva försvar i enlighet med artikel 3 och 5 i nordatlantiska fördraget (prop. 2024/25:34 s. 90).

Utredaren ska därför

- analysera behovet av att nyttja värnpliktiga för deltagande i Natos samlade avskräckning och försvar i hela konfliktskalan, såväl i situationer när regeringen beslutat om beredskapstjänstgöring eller krigstjänstgöring som i situationer när ett sådant beslut inte har fattats, och
- i analysen ta med både krigsplacerade värnpliktiga och värnpliktiga under utbildning inom ramen för deras uppgifter att upprätthålla Sveriges försvarsberedskap.

Vilka rättsliga förutsättningar finns det för att nyttja värnpliktiga inom Natos samlade avskräckning och försvar?

Värnplikten omfattar grundutbildning, repetitionsutbildning, beredskapstjänstgöring och krigstjänstgöring. Det finns i dagsläget två former av tjänstgöringsskyldighet: beredskapstjänstgöring om regeringen beslutat om det för att det behövs för Sveriges försvarsberedskap samt krigstjänstgöring under höjd beredskap. Till detta kommer att det i grundutbildningen och repetitionsutbildningen även ingår uppgifter som syftar till att upprätthålla Sveriges försvarsberedskap (5 kap. 3 § fjärde stycket lagen [1994:1809] om totalförsvarsplikt). Därtill kan utbildning inom ramen för internationellt militärt samarbete ingå i grundutbildning och repetitionsutbildning under förutsättning att den ger eller vidmakthåller och utvecklar sådana kunskaper och färdigheter som krigsuppgiften kräver (5 kap. 3 § tredje stycket lagen om totalförsvarsplikt).

En förutsättning för alla värnpliktigas tjänstgöring är att den behövs för Sveriges försvar. I propositionen Totalförsvaret 2025–2030 klargörs att det inte finns någon begränsning som innebär att sådan tjänstgöring endast får ske i Sverige. Situationen kan vara sådan att Sverige försvaras bäst genom operationer och annan verksamhet utanför Sveriges gränser, t.ex. i ett allierat land. Krigsplacerade värnpliktiga kan alltså enligt gällande rätt sändas utomlands, om det behövs för försvaret av Sverige (prop. 2024/25:34 s. 92).

Som anføres i samma proposition påverkas värnpliktens omfattning och inriktning naturligen av att Sverige numera är allierat inom Nato. Vad som behövs för Sveriges försvar måste ses i ljuset av Sveriges åtaganden inom ramen för Natomedlemskapet samt det kollektiva försvarets behov. I en artikel 5-situation där Sverige är utsatt för ett väpnat angrepp eller i krigsfara kommer Natos samlade försvarsåtgärder vara en del av Sveriges försvar. I en sådan situation kan värnpliktiga efter beslut om höjd beredskap, vilket innebär skyldighet att fullgöra krigstjänstgöring (4 kap. 7 § lagen om totalförsvarsplikt), tas i anspråk för tjänstgöring även utomlands, i den utsträckning det krävs för försvaret av Sverige. Även deltagande i Natos operationer och andra aktiviteter för avskräckning och försvar i fredstid kan vara att anse som verksamhet som behövs för Sveriges försvarsberedskap och som motiverar beslut om beredskapstjänstgöring (prop. 2024/25:34 s. 92).

Det är alltså klarlagt att det under vissa förutsättningar är möjligt att nyttja värnpliktiga inom Natos samlade avskräckning och försvar.

Förutsättningarna för sådan tjänstgöring är dock, som anförts i såväl propositionen Totalförsvaret 2025–2030 som av Förvarsberedningen, komplexa och behöver analyseras vidare (prop. 2024/25:34 s. 92 och Ds 2024:6 s. 190).

Utredaren ska därför

- analysera hur Natomedlemskapet och det kollektiva försvarets behov påverkar vad som kan utgöra försvaret av Sverige, och
- redogöra för de rättsliga förutsättningarna att nyttja värnpliktiga, såväl under grundutbildning som därefter, i Natos samlade avskräckning och försvar.

Finns det ett behov av att ändra regelverket?

Utredarens analys av behovet av värnpliktig personal och de rättsliga förutsättningarna att använda sådan personal i Natos samlade avskräckning och försvar skulle kunna komma att visa att det identifierade behovet inte uppfylls genom dagens regelverk. I linje med det som anförts i propositionen Totalförsvaret 2025–2030 (prop. 2024/25:34 s. 92) kan det då finnas skäl att införa ytterligare reglering för att skapa en större tillgänglighet, användbarhet och flexibilitet kring värnpliktigas tjänstgöring inom Nato.

Om utredarens analys visar att det identifierade behovet inte uppfylls genom dagens regelverk behöver det därför utredas om det finns skäl att ändra regelverket eller om ytterligare regleringar, exempelvis en ny tjänstgöringstyp, bör införas.

Värnplikten innebär en stor inskränkning i den enskildes fri- och rättigheter. Tjänstgöringsplikten får därför endast tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Därutöver måste hänsyn tas till Sveriges internationella åtaganden på fri- och rättighetsområdet. Vid en förändring av värnpliktens omfattning behöver även faktorer som försvarsvilja och konsekvenser för Förvarsmaktens personalförsörjning i stort beaktas.

Även om värnpliktiga kan behöva nyttjas inom ramen för Natos samlade avskräckning och förvar ersätter det inte behovet av stående förband eller anställd personal. I fredstid bör värnpliktiga därför i första hand användas som ett komplement till den anställda personalen. Det är även fortsatt så att den yttersta gränsen för värnpliktigas tjänstgöring ska vara att tjänstgöringen behövs för Sveriges försvar. Som framgår i föregående avsnitt måste dock vad som behövs för Sveriges försvar ses i ljuset av Sveriges åtaganden inom ramen för Natomedlemskapet samt det kollektiva försvarets behov.

Försvarsmaktens krigsorganisation består av förband delvis bemannande med värnpliktiga som avslutat sin grundutbildning under olika år. Det finns vidare specifika kompetenser som det inte utbildas mot varje år. Inom ramen för Natos samlade avskräckning och försvar kan det finnas behov av att använda sig av sådana förband eller sådan specifik kompetens.

Den sammanlagda tiden för grundutbildningen och repetitionsutbildning för en värnpliktig får inte överstiga 700 dagar och beredskapstjänstgöringen får omfatta högst 180 dagar (4 kap. 6 och 8 §§ lagen om totalförsvarspunkt). Krigstjänstgöringen är inte begränsad i tid. Om en ny tjänstgöringstyp införs behöver det utredas om det finns skäl att reglera den samlade tjänstgöringstiden.

Utredaren ska därför

- bedöma om det nuvarande regelverket möjliggör värnpliktigas deltagande i Natos samlade avskräckning och försvar enligt det identifierade behovet,
- vid behov föreslå ändringar i regelverket, inklusive införandet av en ny tjänstgöringstyp,
- vid utarbetandet av sina förslag beakta dels den stora inskränkning i den enskildes fri- och rättigheter som värnplikten innebär, dels att värnpliktiga i första hand ska användas som ett komplement till den anställda personalen i fredstid och att den yttersta gränsen för värnpliktigas tjänstgöring fortsatt ska vara att tjänstgöringen behövs för Sveriges försvar,
- vid utarbetandet av sina förslag även beakta att det kan finnas behov av att nyttja förband som består delvis av värnpliktiga som har avslutat sin grundutbildning under olika år och att nyttja värnpliktiga med specifik kompetens som det inte utbildas mot varje år samt faktorer som

försvarsvilja och konsekvenser för Försvarmaktens personalförsörjning,

- bedöma om det finns skäl att införa ytterligare tidsgränser för den värnpliktigas samlade tjänstgöring, exklusive krigstjänstgöring, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Finns det ett behov av att förändra villkoren för värnpliktiga som tjänstgör inom Natos samlade avskräckning och försvar?

Bestämmelser om förmåner till totalförsvarspliktiga, inklusive värnpliktiga, finns i lagen om totalförsvarsplikt och förordningen (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga. Förmånerna innefattar bland annat ersättning under tjänstgöring och ersättning för resor. Värnpliktiga kan också omfattas av bestämmelser i arbetsmiljölagen (1977:1160) i vissa fall.

Utredarens analys enligt uppdragen ovan kan medföra att omfattningen av värnpliktigas tjänstgöring ökar inom ramen för deras uppgift att upprätthålla Sveriges försvarsberedskap och att det skulle kunna innebära tjänstgöring utanför Sverige. Det finns då skäl att se över de villkor och förutsättningar som gäller för värnpliktiga i fråga om såväl ersättningsnivåer som exempelvis frågor om ledighet och försäkringsskydd samt om arbetsmiljön och att värnpliktiga som tjänstgör utomlands ska omfattas av den svenska socialförsäkringen på samma sätt som om tjänstgöringen hade skett i Sverige.

Utredningens slutsatser kan därutöver innebära att värnpliktiga kommer att delta i Natos verksamhet för avskräckning och försvar vid sidan av Försvarmaktens anställda personal inom ramen för en ny tjänstgöringstyp. En sådan reglering skulle kunna innebära längre tjänstgöringstid med mera omfattande uppgifter, inklusive utlandstjänstgöring, liknande de uppgifter som anställda soldater har. Detta behöver i sådant fall återspeglas i de villkor som ska gälla för dessa värnpliktiga. Även detta innebär ett behov av att se över vilka villkor och förutsättningar som ska gälla för de värnpliktiga som ska delta i sådan verksamhet. Precis som ovan inkluderar det frågor om såväl ersättningsnivåer som exempelvis frågor om ledighet och försäkringsskydd samt om arbetsmiljön och att värnpliktiga som tjänstgör utomlands ska omfattas av den svenska socialförsäkringen på samma sätt som om tjänstgöringen hade skett i Sverige.

Utredaren ska därför

- analysera om det finns ett behov av att förändra villkoren för värnpliktiga som en följd av utredningens bedömningar och, om utredaren bedömer det nödvändigt, lämna förslag på sådana förändringar,
- föreslå vilka villkor som ska gälla för de värnpliktiga som tjänstgör inom ramen för en ny tjänstgöringstyp, om en sådan föreslås, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

I enlighet med förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar ingår det i uppdraget att redogöra för konsekvenserna av eventuella förslag. Såväl ekonomiska som andra konsekvenser ska belysas. Utredaren ska även redogöra för hur eventuellt ökade kostnader bör finansieras i enlighet med 15 § kommittéförordningen (1998:1474).

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska göra de internationella jämförelser som bedöms relevanta.

Under uppdraget ska utredaren ha en dialog med och hämta in upplysningar från Försvarsmakten och Totalförsvarets plikt- och provningsverk samt andra berörda myndigheter och organisationer i den utsträckning som utredaren anser lämpligt.

Utredaren ska hålla sig löpande informerad om och beakta relevant arbete som bedrivs inom Regeringskansliet och utredningsväsendet. I det avseendet ska utredaren bland annat följa beredningen av betänkandet Redo! En utredning om personalförsörjningen av det militära försvaret (SOU 2025:86).

Till utredaren ska det knytas en referensgrupp med företrädare för samtliga partier i riksdagen.

Uppdraget ska redovisas senast den 26 april 2027.

(Försvarsdepartementet)