

Ett försämrat säkerhetspolitiskt läge - konsekvenser för Sverige

Ds 2022:7



Regeringskansliet
Utrikesdepartementet

Innehåll

Bakgrund	5
Inledning	7
1 Det försämrade säkerhetspolitiska läget med anledning av Rysslands agerande	9
1.1 Rysslands negativa politiska utveckling fortsätter	10
1.2 Rysslands kärnvapeninnehav och strategiska avskräckning.....	11
1.3 Rysslands agerande i Sveriges närområde och övriga Europa.....	12
1.4 Ryssland-Kina	13
2 De europeiska samt transatlantiska reaktionerna på den ryska aggressionen	15
2.1 Säkerhetspolitik i en fundamentalt förändrad omvärld	15
2.2 Ett försämrat säkerhetspolitiskt läge i Europa.....	16
2.3 Europeiska unionen	17
2.4 Nato	17
2.5 OSSE och andra forum.....	18
3 Sveriges säkerhetspolitiska inriktning	21
4 Sveriges säkerhets- och försvarspolitiska samarbeten	23

4.1	Nordiskt och nordisk-baltiskt säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete	24
4.2	Finland	25
4.3	USA	25
4.4	Storbritannien	26
4.5	Frankrike	26
4.6	Övriga samarbeten	27
4.7	Europeiska unionen	27
4.8	Förenta nationerna	28
4.9	Partnerskapet med Nato	29
5	Möjligheter för och begränsningar av Sveriges nuvarande säkerhets- och försvarspolitiska samarbeten	31
6	Perspektiv på ett eventuellt svenskt Natomedlemskap ...	33
6.1	Kollektiva försvarsgarantier	33
6.2	Militärstrategiska överväganden	35
6.3	Utveckling av existerande försvarssamarbeten vid ett svenskt Natomedlemskap	36
6.4	Rysslands syn på ett svenskt Natomedlemskap	37
6.5	Påverkan på svensk utrikes- och säkerhetspolitik	39
6.6	Kostnader vid ett svenskt Natomedlemskap	40
7	Slutsatser	41
Bilaga 1	Särskilt yttrande Allan Widman (L) och Mikael Oscarsson (KD)	43
Bilaga 2	Särskilt yttrande Håkan Svenneling (V)	45

Bilaga 3 Särskilt yttrande Elisabeth Falkhaven (MP) 53

Bakgrund

Regeringen beslutade den 16 mars 2022 att tillsätta en arbetsgrupp för genomförande av överläggningar om det förändrade säkerhetspolitiska läget till följd av Rysslands aggression¹ mot Ukraina. Överläggningarna har letts av utrikesminister Ann Linde. Försvarsminister Peter Hultqvist har också deltagit.

Samtliga riksdagspartier har deltagit i överläggningarna och varit representerade av följande ledamöter: Kenneth G Forslund (S), Hans Wallmark (M), Pål Jonson (M), Aron Emilsson (SD), Kerstin Lundgren (C), Håkan Svenneling (V), Mikael Oscarsson (KD), Allan Widman (L) och Elisabeth Falkhaven (MP).

Arbetsgruppens sekretariat har letts av ambassadör Andrés Jato som huvudsekreterare, med kanslirådet Filippa Chantereau, kanslirådet Andreas Ekengren, departementssekreterare Linnéa Porathe och chef över Centrum för Östeuropastudier Fredrik Löjdquist som sekreterare. Vidare har kabinetssekreterare Robert Rydberg och statssekreterare Jan-Olof Lind deltagit i arbetet.

Arbetsgruppen har sammanlagt genomfört sex möten. Vid det första konstituerande mötet beslutades om arbetsformer och tidsplan. Vid det andra mötet avhandlades Ryssland. Vid det tredje mötet diskuterades de västliga aktörernas respons på det förändrade säkerhetspolitiska läget. Vid mötet beslutades att rapporten skulle färdigställas senast den 13 maj. På mötena fyra och fem avhandlades Sveriges försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten, inklusive frågan om ett eventuellt svenskt Natomedlemskap. Vid det avslutande mötet diskuterades rapporten.

¹ "Aggression" är ett begrepp med särskild innebörd i folkrätten. FN:s generalförsamling antog år 1974 en definition av begreppet "aggression" i resolution 3314 [XXIX]. Definitionen anger typfall av vad som utgör en aggressionshandling, t.ex. invasion eller angrepp av en stats väpnade styrkor på en annan stats territorium. Definitionen ligger även till grund för aggressionsbrottet i Romstadgan för Internationella brottmålsdomstolen.

Under arbetet har flera experter samt chefer för berörda utlandsmyndigheter inbjudits att föredra för arbetsgruppen.

Kenneth G Forslund (S), Hans Wallmark (M), Pål Jonson (M), Aron Emilsson (SD), Kerstin Lundgren (C), Mikael Oscarsson (KD) och Allan Widman (L) är eniga om rapportens innehåll. Avseende en skrivning har Mikael Oscarsson (KD) och Allan Widman (L) lämnat ett särskilt yttrande. Detta återfinns i bilaga 1.

Håkan Svenneling (V) och Elisabeth Falkhaven (MP) står bakom rapportens kapitel 1–4, men har lämnat särskilda yttranden avseende delar av kapitel 5–7. Dessa återfinns i bilagorna 2 och 3.

Inledning

Sveriges säkerhetspolitik syftar till att garantera landets oberoende och självständighet, värna vår suveränitet, Sveriges intressen, våra grundläggande värderingar samt bevara handlingsfrihet inför politisk, militär eller annan påtryckning.

Den ryska storskaliga aggressionen mot Ukraina, som inleddes den 24 februari, är av ett slag och omfattning som Europa inte upplevt sedan andra världskriget. Rysslands agerande innebär ett strukturellt och långsiktigt kraftigt försämrat säkerhetspolitiskt läge i Europa, och globalt, och väcker frågor om hur Sverige på bästa sätt värnar landets säkerhet.

Det nya säkerhetspolitiska läget har omfattande och långvariga konsekvenser för de europeiska och euroatlantiska länderna och organisationerna. Det råder samsyn om Rysslands agerande och det finns en gemensam hotbildsuppfattning i det euroatlantiska området, vilket har möjliggjort ett snabbt, enat och resolut agerande.

Mot bakgrund av det över tid försämrade säkerhetsläget stärks den nationella försvarsförmågan och de försvars- och säkerhetspolitiska samarbetena har fördjupats.

Sverige har i dag ett 20-tal försvarssamarbeten som redovisas i regeringens skrivelse Internationella försvarssamarbeten (2020/21:56) och som bidrar till att tillsammans med andra länder stärka säkerheten i Sverige och i vårt närområde. Sveriges nuvarande försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten är förutsättningskapande och har bidragit till en hög grad av interoperabilitet med strategiska partnerländer. Samarbetena har bidragit till möjligheten att agera tillsammans i en krissituation och ytterst krig. Nuvarande samarbeten omfattar inte ömsesidigt bindande försvarsförpliktelser. Någon garanti för att Sverige skulle få hjälp om ett hot eller angrepp

riktades mot landet finns inte inom ramen för nuvarande samarbeten.

Det kan inte uteslutas att Sverige kommer att utsättas för ryska provokationer och motåtgärder under en transitionsperiod i samband med en eventuell svensk Natoansökan. Det finns en beredskap att bemöta ryska hot, men det går inte med säkerhet att eliminera alla risker för ryska provokationer och påverkansförsök.

Det är inte politiskt, ekonomiskt eller militärstrategiskt realistiskt att utveckla bilaterala försvarsallianser, med ömsesidiga försvarsgarantier, utanför befintliga europeiska och euroatlantiska strukturer. Det är uppenbart att det saknas politisk vilja bland medlemsstaterna att utveckla ett kollektivt försvar inom EU.

Det ryska anfallet mot Natopartnern Ukraina har även åskådliggjort gränserna för Natos åtaganden gentemot icke-allierade genom att klargöra att artikel 5 enbart avser försvar av de allierade. Det finns ingen partnerdimension i Natos kollektiva försvar.

1 Det försämrade säkerhetspolitiska läget med anledning av Rysslands agerande

Rysslands invasion av Ukraina är den mest omfattande militära aggressionen i Europa sedan det andra världskriget. De negativa konsekvenserna för europeisk och internationell säkerhet är långtgående. Rysslands agerande utgör ett flagrant brott mot folkrätten och den europeiska säkerhetsordningen. Den ryska krigsföringen omfattar krigsförbrytelser, inklusive överträdelser av den internationella humanitära rätten. Sedan krigen mot Georgien 2008 och mot Ukraina inleddes 2014, inklusive den illegala annekteringen av Krim, står det för alla klart att Ryssland bryter mot och bestrider den europeiska säkerhetsordningen. Ryssland har åtminstone sedan 2007 framfört krav på att förändra den europeiska säkerhetsordning som växt fram sedan kalla krigets slut. Ryssland har över denna tid stärkt sin militära förmåga och kapacitet att genomföra hybridangrepp. Den interna repressionen i Ryssland har under längre tid förvärrats. Under 2021 och början av 2022 trappade Ryssland ytterligare upp hoten och aggressionen mot Ukraina och konfrontationen med väst. I december 2021 framförde Ryssland långtgående krav på en i grunden förändrad säkerhetsordning i Europa. Rysslandskrisen är strukturell, systematisk och långvarig. Att göra korrekta bedömningar om ryska avsikter innebär en osäkerhet som måste beaktas i våra säkerhetspolitiska vägval.

Rysslands provocerade aggression mot det suveräna och demokratiska Ukraina den 24 februari 2022 visar att Ryssland har en låg tröskel för folkrättsöverträdelser och militär aggression även i stor skala. Ryssland förnekar den ukrainska statens och nationens

existensberättigande. Den ryska statsledningen utgår från värden, intressen och en historiesyn som skiljer sig från de i väst, och som bl.a. omfattar en auktoritär samhällssyn med en målsättning att skapa inflytelsesfärer, inklusive med militära medel. Det är således en konflikt mellan ett auktoritärt samhällsskick och den fria, öppna och demokratiska världen.

De medel Ryssland använder för att genomdriva sina målsättningar – hot, militära medel och olika former av hybridåtgärder för att påverka eller underminera den demokratiska beslutsprocessen och våra samhällen – är antagonistiska. Militärt våld används för att uppnå politiska mål.

Ryssland bryter mot den europeiska säkerhetsordningen som utöver folkrätten består av de grundläggande principerna från Helsingforslutakten och Parisstadgan samt OSSE:s övriga åtaganden. Det handlar bland annat om territoriell integritet, rätten att självständigt utforma sin säkerhetspolitik och rätten till självförsvar. Ryssland har genom sitt agerande övergivit den regelbaserade världsordningen trots sina åtaganden om efterlevnad. Den ryska ledningen har visat att den är beredd att använda militärt våld för att nå sina politiska mål i länder även längre bort från Ryssland, som exempelvis i Syrien.

Sammantaget innebär Rysslands aggressiva agerande att den säkerhetspolitiska situationen i Sveriges närområde och övriga Europa på ett fundamentalt sätt försämrats jämfört med bedömningen i propositionen Totalförsvaret 2021 – 2025 (2020/21:30), som beslutades av riksdagen den 15 december 2020.

1.1 Rysslands negativa politiska utveckling fortsätter

Ryssland utvecklas i en alltmer totalitär riktning. Förtrycket av det civila samhället och oppositionen i Ryssland är växande och omfattande. Utrymmet för fri samhällsdebatt är i det närmaste obefintligt. Fria medier har stängts ned, sociala medier är strängt kontrollerade och oppositionella fängslas. Sanktioner i kombination med att utländska företag drar sig ur Ryssland bidrar, tillsammans med en rysk självisolering, till att den ryska befolkningen blir alltmer avskärmad från omvärlden och får en försämrad socioekonomisk situation. Det ömsesidigt förstärkande förhållandet mellan

Rysslands interna repression och externa aggression har således förtydligats.

President Vladimir Putin, eller en efterföljande likartad regim, kommer sannolikt att leda Ryssland under överskådlig framtid. Även om visionen att på sikt ett fritt, öppet och icke-aggressivt Ryssland måste bibehållas, visar tidigare erfarenheter att förändringar i demokratisk riktning kan reverseras. Detta är något som måste tas i beaktande i den fortsatta säkerhetspolitiska hanteringen av Ryssland.

1.2 Rysslands kärnvapeninnehav och strategiska avskräckning

Kärnvapen utgör ett centralt element för Rysslands strategiska avskräckning. Som konstateras i prop. 2020/21:30 har Ryssland världens största, mest diversifierade och moderniserade kärnvapenarsenal. Rysk kärnvapenförmåga finns i Sveriges närområde inklusive i Östersjöområdet.

År 2020 publicerades för första gången ett ryskt policydokument om ”grunder för statens politik inom nukleär avskräckning”. Offentliggörandet av denna policy utgör ett element i Rysslands säkerhetspolitiska signalering och avskräckning. Enligt denna ryska avskräckningspolicy kan kärnvapen användas som svar på kärnvapenanschlag eller svar på angrepp med konventionella vapen om ”själva statens existens” är hotad. Beslut om användning tas av presidenten, i samråd med bl.a. generalstaben.

Vladimir Putins och andra ryska företrädares nyligen gjorda anspelningar om hot om användning av kärnvapen är oroväckande. Den egna befolkningen ska vänjas vid ett scenario där det ska anses vara legitimt för Ryssland att använda kärnvapen. Tröskeln för hot om användning av kärnvapen har sänkts.

Ryssland har använt sig av kemiska vapen, bl.a. i mordförsöken på Sergej Skripal och Aleksej Navalnyj, trots att innehav och användning av kemiska vapen är förbjudna enligt folkrätten. Falska ryska anklagelser om att andra aktörer förbereder kemvapenattacker sänker tröskeln för Ryssland att använda kemiska vapen.

1.3 Rysslands agerade i Sveriges närområde och övriga Europa

För svenskt säkerhetspolitiskt vidkommande är Rysslands roll och agerande i Sveriges närområde av särskild vikt. Över tid har den militära aktiviteten i Sveriges närområde ökat och Ryssland har stärkt sin militära förmåga i Arktis och längs landets västliga gräns. För närvarande är dock en övervägande del av de ryska markförbanden insatta i Ukraina. Det leder således till en temporärt försvagad rysk konventionell militär förmåga längs Rysslands västliga gräns.

Rysslands ökade militära närvaro i Belarus och ländernas samordnade agerande medför konsekvenser för bland annat Polens och de baltiska ländernas säkerhetspolitiska läge. Den strategiska utsattheten för Gotland har också ökat.

Arktis militärstrategiska betydelse har ökat och Ryssland har successivt byggt upp sin militära förmåga i regionen. Sverige bidrar aktivt till en fredlig, stabil och hållbar utveckling med respekt för det folkrättsliga regelverket.

Ryssland har sedan länge betraktat Sverige som en integrerad del av det västliga säkerhets- och försvarssamarbetet. Samtidigt har det varit ett uttalat ryskt intresse att den svenska militära alliansfriheten bevaras. Den ryske försvarsministern Sergej Sjojgu sade redan 2018 att eventuella finländska och svenska Natomedlemskap skulle mötas med svarsåtgärder. Primärt torde detta handla om utökad utplacering av militära förmågor i vårt närområde.

Ryska företrädare har hotat med ”militärpolitiska åtgärder” och ”svarsåtgärder” i händelse av ett svenskt och finländskt Natomedlemskap. Mot bakgrund av tidigare ryskt agerande går det inte heller att utesluta andra åtgärder, inklusive sådana som redan har nämnts. Vidare har Sverige tillsammans med andra länder som infört sanktioner mot Ryssland kategoriserats som ”ovänligt sinnade”. Dessa och andra liknande utspel riktar sig även till en inhemsk rysk publik. Riksdagens beslut om att överlåta vapen till Ukraina samt Sveriges samarbete inom ramen för partnerskapet med Nato och deltagande i EU:s sanktioner är faktorer som skulle kunna bidra till att utlösa ytterligare ryska åtgärder. Det skulle kunna handla om politiska påtryckningar, underminerande verksamhet, hybridaktiviteter, militära provokationer och diplomatiska åtgärder.

Det ryska agerandet har konsekvenser även för länder utanför EU och Nato. Risken för ryskt antagonistiskt agerande mot bland annat Georgien och Moldavien och påverkansoperationer mot länderna på västra Balkan har ökat. Även för länderna i Centralasien ökar riskerna för ökat ryskt inflytande och militär närvaro.

I januari 2022 aktiverades under armeniskt ordförandeskap för första gången artikel 4 i CSTO:s (*Collective Security Treaty Organisation*) fördrag. Artikel 4 ålägger avtalsstaterna (Armenien, Belarus, Kazakstan, Kirgizistan, Ryssland och Tadzjikistan) att komma till varandras undsättning, inklusive med militära medel, då ett medlemsland så begär i händelse av en extern aggression mot landet. En ryskledd militär insats sändes till Kazakstan för att hantera vad som i själva verket var en inrikespolitisk kris. Ryssland har inte aktiverat CSTO i det som Moskva kallar för den särskilda militära operationen i Ukraina.

1.4 Ryssland-Kina

För Rysslands fortsatta agerande och de globala maktförhållandena spelar den rysk-kinesiska relationen en central roll. Det rysk-kinesiska förhållandet präglas av en intresse- och värdegemenskap och fördjupades i det gemensamma uttalandet från den 4 februari 2022, som talar om ett ”partnerskap utan gränser”. Även om friktionsområden finns och Kina är den starkare parten, framför allt ekonomiskt, är den gemensamma ambitionen att försvaga USA:s och övriga västvärldens internationella ställning en faktor som förenar och som är central även för president Xi Jinpings vision. Rädslan för demokrati och ”färgrevolutioner” förenar. Pekings ställningstagande mot Natos utvidgning i Europa och stöd för ryska säkerhetsintressen i vår del av världen vittnar om de säkerhetspolitiska motsättningar som råder mellan Europa och Kina, samt mellan USA och Kina.

Ryssland är i än högre grad än tidigare beroende av Kina, och ländernas interna styrkeförhållande förskjuts allt mer till Kinas fördel. Ryssland behöver Kinas stöd inte minst för att kompensera konsekvenserna av sanktionerna. Kina har i allt väsentligt inte motsatt sig Moskvas narrativ om invasionen av Ukraina men har

undvikit att ta ställning för eller mot invasionen i internationella organisationer. Kina har inte heller givit öppet militärt stöd och har hittills valt att inte bistå Ryssland med att kringgå sanktionerna på ett sätt som skulle riskera att även Kina blev måltavla för västliga sanktioner. Rysslands isolering från västvärlden kan komma att befästa Kinas dominerande roll i partnerskapet.

Taiwanfrågan är i sammanhanget viktig för Kina, och Peking studerar noggrant de politiska och militärstrategiska följderna av Rysslands krig.

2 De europeiska samt transatlantiska reaktionerna på den ryska aggressionen

2.1 Säkerhetspolitik i en fundamentalt förändrad omvärld

Rysslands storskaliga invasion av Ukraina förändrar europeisk och transatlantisk säkerhetspolitik i grunden då Ryssland, som redan har konstaterats, visat en låg tröskel för folkrättsbrott och militär aggression även i stor skala samt helt saknar respekt för den europeiska säkerhetsordningen. Det nya säkerhetspolitiska läget innebär omfattande och långvariga konsekvenser för de europeiska och euroatlantiska länderna och de internationella samarbetena. Det råder bred samsyn inom EU och med transatlantiska partners om hur Rysslands aggression mot Ukraina bör bemötas. Det finns en gemensam hotbildsuppfattning, vilket har möjliggjort ett snabbt, enat och resolut agerande. EU och länderna inom Nato har vidtagit omfattande åtgärder mot Ryssland, till stöd för Ukraina och för att stärka den egna försvarsförmågan. Samarbetet mellan EU och Nato har fungerat väl.

Rysslandskrisen har bekräftat vikten av att EU och andra likasinnade partners konsekvent och eniga står upp för folkrätten och den europeiska säkerhetsordningen. Ett omfattande diplomatiskt arbete har genererat ett brett internationellt stöd för ett fördömande av Rysslands brott mot folkrätten. Att 141 länder röstade för den resolution i FN:s generalförsamling som fördömde den ryska aggressionen är ett globalt ställningstagande av stor betydelse. Fortsatta diplomatiska ansträngningar behövs från EU:s och transatlantiska partners sida för att upprätthålla och bredda detta internationella stöd mot det ryska agerandet.

Krisen har understrukit USA:s avgörande roll i europeisk säkerhetspolitik. Det manifesteras genom dess centrala roll inom Nato och ytterst genom Natos försvarsgarantier. USA har sedan Rysslands invasion inleddes bidragit med ekonomiskt och militärt stöd till Ukraina. Det råder en bred politisk samsyn i Washington om vikten av USA:s engagemang i Europa i allmänhet och för Ukraina i synnerhet.

2.2 Ett försämrat säkerhetspolitiskt läge i Europa

Europas länder ser över eller omdefinierar sin rysslandspolitik. Etablerade säkerhetspolitiska ståndpunkter har reviderats i ett antal europeiska länder som svar på Rysslands agerande. Försvarsinvesteringarna i Europa ökar och flera länder har på motsvarande sätt som Sverige gjort anpassningar av praxis och regelverk kopplade till vapenexport efter den ryska invasionen.

Den tyska regeringens regeringsförklaring den 27 februari 2022 angav ett epokskifte i tysk säkerhets- och försvarspolitik. Redan före den ryska invasionen den 24 februari suspenderade den tyska regeringen gasledningen Nord Stream 2.

Den senaste tidens händelseutveckling har också bekräftat Storbritanniens vilja att delta i och utveckla försvarssamarbetet i Europa. Det återspeglas bl.a. i det brittiskleda försvarssamarbetet *Joint Expeditionary Force* där Sverige ingår och som efter den ryska invasionen har intensifierat övningsverksamheten i Östersjön. Samarbetet har även bidragit till en förbättrad relation mellan Storbritannien och EU.

I Finland har den ryska invasionen av Ukraina lett till att frågan om ett finskt Natomedlemskap behandlas av regering och riksdag. I mitten av april 2022 överlämnade den finska regeringen en redogörelse till riksdagen om förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön. Redogörelsen innehåller inte en direkt rekommendation, men ett finskt Natomedlemskap framstår av analysen som det huvudsakliga alternativ som bedöms bäst trygga Finlands säkerhet.

Danmark har sedan tidigare ett undantag för EU-samarbete på försvarsområdet som innebär att landet inte deltar i EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik. En folkomröstning om detta undantag planeras i juni 2022.

2.3 Europeiska unionen

Europeiska unionen är Sveriges viktigaste utrikes- och säkerhetspolitiska arena. EU är en politisk union som omfattar samarbete i nästan alla sektorer i samhället. EU:s utrikes- och säkerhetspolitiska betydelse för Sverige har förstärkts i det nya säkerhetspolitiska läget.

EU har agerat enigt och beslutsamt mot Rysslands aggression och till stöd för Ukraina. Genom ett resolutt agerande och med en bred verktygslåda har EU visat sin relevans som säkerhetspolitisk aktör.

EU har infört omfattande sanktioner mot Ryssland under våren 2022 i syfte att inskränka den ryska förmågan att fortsätta kriget mot Ukraina. Sanktioner har även införts mot Belarus. EU:s sanktioner har bidragit till att åsamka Ryssland betydande kostnader. Sanktionerna har varit samstämmiga med de sanktioner som införts av USA, Storbritannien, Kanada och andra likasinnade länder som Japan och Sydkorea.

EU har via den europeiska fredsfaciliteten bidragit med miljardbelopp till finansieringen av medlemsstaternas överlåtelse av militär utrustning till Ukraina. Det har varit ett viktigt sätt att bidra till Ukrainas försvar. Genom fredsfaciliteten har stöd också kunnat ges för att stärka Moldaviens och Georgiens motståndskraft. Utöver det politiska och militära stödet till dessa länder har EU gett ett ekonomiskt och humanitärt stöd.

Under det tryck som Ryssland nu utövar på sina närmaste grannar har Georgien, Moldavien och Ukraina valt att ansöka om att bli medlem av EU. Ländernas europeiska vägval är välkommet.

2.4 Nato

Den transatlantiska länken och enigheten inom Nato är starkare än på decennier. USA har förnyat sitt strategiska fokus på Nato som främsta forum för säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete med Europa. Det har möjliggjort ett kraftfullt agerande med fokus på Natos kärnuppgifter.

Nato har efter den ryska invasionen bl.a. stärkt sitt kollektiva försvar genom förstärkningsåtgärder i östra Europa, inklusive i Estland, Lettland, Litauen och Polen samt fyra ytterligare

multinationella stridsgrupper till Bulgarien, Rumänien, Slovakien och Ungern. Nato har också aktiverat sin försvarsplanering i Europa. Därutöver har Natoländer i nationell kapacitet bidragit med militärt stöd till Ukraina.

Efter den ryska invasionen valde Sverige och Finland att intensifiera samarbetet med Nato genom att aktivera särskilda modaliteter för förstärkt samarbete *Modalities for Strengthened Interaction* (MSI). Aktiveringen hade brett politiskt stöd och bejakades av samtliga Natoländer.

Rysslands anfällskrig i Ukraina har åskådliggjort gränserna för alliansens åtaganden. Natofördragets artikel 5 avser enbart försvar av Natoländerna. Företrädare för Nato har förklarat att varje tum av Natoländernas territorier kommer att försvaras, men att motsvarande utfästelser inte gäller icke-allierade.

Nato har betonat att organisationens öppna-dörr-politik alltså gäller.

Natos slutsatser om det nya säkerhetsläget kommer till uttryck i det strategiska koncept som ska antas vid Natos toppmöte i Madrid i juni 2022. I det strategiska konceptet förväntas Natos prioritering av kollektivt försvar som huvuduppgift slås fast.

2.5 OSSE och andra forum

OSSE:s principer och åtaganden är en viktig del av den europeiska säkerhetsordningen. OSSE har en verktygslåda som tagits fram för att reducera säkerhetspolitisk risk och förebygga och hantera konflikt (de oberoende institutionerna, fältverksamheten, militärpolitiska mekanismer). Det är verktyg som bör värnas.

OSSE:s största fältmission *Special Monitoring Mission* (SMM) i Ukraina har spelat en stor roll för att övervaka att OSSE:s principer och åtaganden följs längs med kontaktlinjen mellan regeringskontrollerat respektive icke-kontrollerat område i Ukraina. Trots SMM:s begränsningar så har överträdelser kunnat registreras på daglig basis. På grund av Ryssland fick SMM avsluta sin verksamhet sista veckan i april 2022.

OSSE:s ordförande Polen har reagerat kraftfullt på den ryska aggressionen, men konsensusprincipen har begränsat organisationens möjligheter att agera. Det ryska agerandet i OSSE är i allt

väsentligt destruktivt. Västliga likasinnade har dock använt OSSE:s grunddokument för att bl.a. få till stånd en granskning av ryska övergrepp under invasionen.

Som en följd av den ryska aggressionen mot Ukraina har EU och andra västländer enats om att begränsa Rysslands deltagande i en rad andra forum. Ryssland är nu föremål för en internationell isolering.

Flera västländer har liksom Sverige avbrutit eller suspenderat bilateralt samarbete med ryska statliga företrädare och institutioner. I mars 2022 uteslöts Ryssland ur Europarådet och i april suspenderades Ryssland från FN:s råd för mänskliga rättigheter. Samarbetet i Arktiska rådet har satts på paus av de sju västliga arktiska staterna, som enats om att inte delta i möten med Ryssland i detta forum. Barentsrådet, Östersjöstaternas råd och Nordliga dimensionen har beslutat att på obestämd tid suspendera Ryssland (medlem) och Belarus (observatör) från deltagande i samarbetena.

3 Sveriges säkerhetspolitiska inriktning

Sveriges säkerhetspolitik syftar till att garantera landets oberoende och självständighet, värna vår suveränitet, våra grundläggande värderingar samt bevara handlingsfrihet inför politiska, militära eller andra påtryckningar. Den militära alliansfriheten har historiskt tjänat Sverige väl.

I propositionen Totalförsvaret (2020/21:30) slås fast att ett väpnat angrepp mot Sverige inte kan uteslutas. Propositionen bekräftade den solidariska säkerhetspolitiken som grunden för den svenska försvars- och säkerhetspolitiken. Enligt denna är det ett svenskt intresse att värna och stärka solidaritet och integration inom EU, samt upprätthålla ett fredligt, stabilt och förutsägbart närområde, förankrat i europeiska och euroatlantiska strukturer. Utmaningar och hot måste så långt som möjligt mötas i samverkan med andra länder.

Sveriges unilaterala solidaritetsförklaring, som antogs av riksdagen 2009, innebär att Sverige inte ska förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat EU-medlemsland eller nordiskt land, och att vi förväntar oss att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige skulle drabbas. Den 11 maj 2022 undertecknade Sverige och Storbritannien en politisk förklaring som uttrycker motsvarande solidaritet mellan våra länder.

Sverige har under de senaste åren fördjupat bi- och multilaterala försvarspolitiska samarbeten med partnerländer och genomfört betydande förstärkningar av det nationella försvaret. Som militärt alliansfritt land har Sverige inte haft ömsesidigt bindande försvarsförpliktelser med andra länder.

Med anledning av det allvarliga säkerhetspolitiska omvärldsläget efter den ryska invasionen av Ukraina har det funnits enighet att

stärka Sveriges beredskap. Försvarsmakten har vidtagit beredskapsanpassande åtgärder och bland annat förstärkt närvaron på Gotland.

Sedan 2015 har Försvarsmaktens förmåga höjts avsevärt, bland annat genom försvarsbesluten 2015 och 2020 med en total ökning om 80 procent av anslagen. I april 2022 fattade riksdagen beslut att Sveriges försvarsförmåga ska öka och upprustningen ske i snabbare takt. Enligt riksdagsbeslutet ökar anslagen 2022 till det militära försvaret med ytterligare 2,0 miljarder kronor samtidigt som Försvarsmaktens bemyndiganderam för materielbeställningar m.m. ökar med 30,9 miljarder kronor. Regeringen har i 2022 års ekonomiska vårproposition föreslagit att anslagen till det civila försvaret ökar med 0,8 miljarder kronor. Regeringen har också gett i uppdrag till försvarsmyndigheterna att redovisa förslag om en ekonomisk trappa för att möjliggöra att anslagen till det militära försvaret når 2 procent av BNP.

Sverige har sedan Rysslands invasion av Ukraina ytterligare stärkt sina befintliga säkerhets- och försvarspolitiska samarbeten, bland annat genom en fördjupning av samarbetet med Nato. Försvarsmakten har tillsammans med internationella samarbetspartners ökat samverkan i vårt närområde, inklusive genom gemensamma övningar.

Riksdagen har även fattat det historiska beslutet att för första gången sedan Sovjetunionens angrepp på Finland 1939 direkt bistå ett annat land med vapen i en pågående internationell väpnad konflikt.

Rysslands agerande innebär, som tidigare konstaterats, att den säkerhetspolitiska situationen i Sveriges närområde och övriga Europa på ett väsentligt sätt försämrats jämfört med bedömningen som gjordes i prop. 2020/21:30. Detta kräver att Sverige stärker försvarsförmågan och fördjupar existerande försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten. Sverige behöver se över hur landets säkerhet kan stärkas, också genom att ta ställning till ett svenskt Natomedlemskap.

4 Sveriges säkerhets- och försvarspolitiska samarbeten

Sedan 2014 har Sverige fördjupat sina säkerhets- och försvarspolitiska samarbeten med ett 20-tal länder genom att ingå olika former av överenskommelser och avtal. Försvarssamarbeten är nödvändiga för att stärka Sveriges militära förmåga för att kunna möta ett väpnat angrepp. Samarbetena bidrar till ett försvarspolitiskt sammanhang som höjer den konfliktavhållande tröskeln.

Samarbetena ger möjligheter till ett skyndsamt gemensamt agerande i krissituationer och ytterst krig. En utökad övningsverksamhet bidrar till interoperabilitet. Övningar ger dessutom möjlighet att förbereda hur länderna kan agera tillsammans i olika situationer.

Samverkan med partnerländer är mer omfattande än någonsin. Samarbeten med olika partnerländer kring, och med engagemang i, Östersjöregionen är av stor betydelse för säkerheten i vårt närområde och därmed för Sverige. Samarbetsformerna kompletterar varandra. En förutsättning för att Sverige ska vara en trovärdig partner i olika samarbeten är den betydande satsning på det nationella försvaret som pågår och som ytterligare förstärks de kommande åren.

Försvarsmaktens deltagande i internationella insatser (både genom EU, FN, Nato och koalitioner) har bidragit till en hög grad av interoperabilitet med några av Sveriges viktigaste partnerländer som USA, Storbritannien, Frankrike och Tyskland. Försvarsmaktens kompetens och höga förmåga att verka tillsammans med andra har resulterat i att Sverige är en efterfrågad partner.

4.1 Nordiskt och nordisk-baltiskt säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete

De nordiska länderna har sedan Stoltenbergrapporten 2009 ytterligare intensifierat det utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska samarbetet. År 2020 publicerades den så kallade Bjarnasonrapporten om nordisk säkerhetspolitik, vilken lett till ett ökat samarbete inom en rad områden. Sverige har lett arbetet med att utveckla samarbetet mot cyberhot. De nordiska utrikesministrarna möts ofta och har också haft ett nära samarbete under tiden sedan invasionen av Ukraina.

Inom ramen för Nordefco har det nordiska samarbetet utvecklats inom försvarsområdet och länderna har en gemensam politisk ambition att stärka förmågan att agera tillsammans i fred, kris och konflikt. Etablerade samarbetsområden inom det nordiska samarbetet innefattar en omfattande övningsverksamhet, utbyte av luftlägesbild, ett förenklat tillträde till respektive lands territorium, en mekanism för kriskonsultationer och säker kommunikation. Försvarsministrarna har löpande genomfört kriskonsultationer om läget i Ukraina. Inom ramen för Nordefco genomförs även återkommande möten med de baltiska länderna och arbetsgrupperna är öppna för deltagande på försvarsmaktsnivå.

Sverige har också nära bilaterala samarbeten med de baltiska länderna inom det försvars- och säkerhetspolitiska området. Försvarsmakten deltar återkommande i övningar i de baltiska länderna, Sverige bidrar även till Natos *Centers of Excellence* i Riga och Tallinn.

Under senare år har Sverige utvecklat trilateral samarbeten med Finland och Norge respektive Danmark och Norge. Samarbetena har olika geografiska fokusområden och syftar till att kunna genomföra samordnade militära operationer i kris och konflikt. Samarbetena innefattar målsättningen att samordna nuvarande och framtida nationella operationsplaner liksom möjligheter till en gemensam trilateral operationsplanering.

Sverige har även ett nära försvarssamarbete med Norge och Danmark på bilateral basis. Samarbetena innefattar gemensamma övningar och en säkerhetspolitisk dialog. Natomedlemskapet utgör samtidigt fundamentet för Danmark och Norges försvars- och säkerhetspolitik.

4.2 Finland

Försvarssamarbetet med Finland är av särskild vikt. I det försämrade säkerhetsläget har betydelsen av det finsk-svenska samarbetet blivit allt tydligare. Specifika samarbetsområden är gemensam operationsplanering, övningar, sammansatta förband, etablerande av säker kommunikation, luft- och sjöövervakning, försvarsmateriel, ömsesidigt nyttjande av militär infrastruktur och militärt personalutbyte.

År 2020 beslutade riksdagen att ge regeringen utökad rätt att besluta om att ge och ta emot operativt militärt stöd inom ramen för försvarssamarbetet mellan Sverige och Finland. Sedan invasionen av Ukraina har Sverige och Finland genomfört gemensamma övningar, bl.a. på Gotland och i Stockholms södra skärgård samt i mellersta Östersjön, inklusive Finska viken.

4.3 USA

En stark transatlantisk länk och USA:s engagemang i Europa är avgörande för stabiliteten i närområdet. Sverige och USA har i hög utsträckning en liknande syn på utmaningar för säkerhetssituationen i norra Europa och Östersjöområdet. Det är av vikt att Sverige fördjupar den bilaterala relationen till USA såväl på det säkerhetspolitiska området som på försvarsområdet. Sverige och USA har ett gemensamt intresse av att förbättra förmågan att agera tillsammans i ett krisläge. Efter undertecknandet 2016 av en gemensam avsiktsförklaring (*Statement of Intent*) har samarbetet utvecklats och konkretiserats bl.a. genom materiel- och övnings-samarbete. Försvarsmakten genomför regelbundet samövningar med framför allt amerikanska flygstridskrafter och marina enheter. Därtill pågår ett nära samarbete i säkerhetspolitiska frågor, inklusive på cyberområdet.

Det trilaterala samarbetet mellan Sverige, Finland och USA utgör ett komplement till ländernas bilaterala samarbeten. Exempel på samarbetsområden är försvarspolitisk dialog, övningsverksamhet och utökad interoperabilitet.

Sveriges och Finlands försvarsmakter och det amerikanska europakommandot, USEUCOM, samarbetar i allt högre utsträckning. Det trilaterala samarbetet har ökat i omfattning och en

mindre, men signifikant del, av Finlands och Sveriges försvarspolitiska dialog och försvarssamarbete med USA sker i det trilaterala formatet.

4.4 Storbritannien

Sverige och Storbritannien har fördjupat det säkerhetspolitiska samarbetet och samarbetet på försvarsområdet under senare år. Den gemensamma politiska solidaritetsförklaringen som antogs den 11 maj 2022 är ett budskap om viljan att fortsätta att utveckla relationen på dessa områden. Ett nytt format för säkerhetspolitisk dialog mellan företrädare för utrikes- och försvarsdepartementen har initierats. Grunden för försvarssamarbetet är den avsiktsförklaring som undertecknades 2014. Avsiktsförklaringen kompletterades 2016 med en aktivitetslista som för perioden 2022-2023 omfattar 44 aktiviteter. Exempel på aktiviteter är politisk dialog och samarbete på områden som övningsverksamhet, internationella insatser, forskning och utveckling, bilateralt försvarsindustrisamarbete och doktrinutveckling.

Även *Joint Expeditionary Force* (JEF) är en plattform för samarbetet. JEF är ett ramverk för en snabbinsatsstyrka som leds av Storbritannien och som utöver Sverige och Storbritannien inkluderar Danmark, Estland, Finland, Island, Lettland, Litauen, Nederländerna och Norge. JEF kan användas i alla former av militära insatser men är särskilt inriktat mot vårt närområde. Sedan Rysslands invasion av Ukraina har JEF intensifierat sin dialog och genomfört flera övningar i Östersjön.

4.5 Frankrike

Sveriges samarbete med Frankrike på försvarsområdet har fördjupats under de senaste åren. Det nära samarbetet i Sahel, inte minst inom Task Force Takuba i Mali och i Sahelkoalitionen har varit värdefullt för den säkerhets- och försvarspolitiska relationen. Sverige och Frankrike samarbetar i utvecklingen av EU:s gemensamma försvars- och säkerhetspolitik, inklusive genomförandet av den strategiska kompassen.

Sverige deltar även i det franskledda försvarspolitiska samarbetet *European Intervention Initiative* (EI2). Syftet med samarbetet är att utveckla en gemensam strategisk kultur och därmed stärka den europeiska förmågan att agera i krishanteringsinsatser.

4.6 Övriga samarbeten

Sverige har även försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten med andra länder i Europa som Tyskland och Polen. Dessa samarbeten innefattar en politisk dialog och samarbete på militär nivå bl.a. genom övningsverksamhet, informationsutbyte, stabssamtal och internationella insatser.

4.7 Europeiska unionen

EU är Sveriges viktigaste utrikes- och säkerhetspolitiska arena. Ett nära europeiskt säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete har bidragit till att bygga gemensam säkerhet och till ett mer effektivt användande av resurser inom EU-länderna som helhet.

Efter invasionen av Ukraina har EU:s betydelse tydliggjorts. EU:s nyckelroll i den transatlantiska gemenskapen har befasts. Samarbetet med strategiska partners är centralt och har blivit än viktigare efter den ryska aggressionen. Detta gäller såväl bilaterala partners såsom USA, Storbritannien, Kanada och Norge som samarbetet med Nato.

Styrkan i EU:s breda verktygslåda – från ekonomiska och diplomatiska instrument till civil och militär krishantering – har åskådliggjorts. I mars 2022 antogs EU:s strategiska kompass som pekar ut inriktningen för utvecklingen av EU:s säkerhets- och försvarspolitiska samarbete under de kommande 5–10 åren. Enligt den strategiska kompassen kommer ett EU som är starkare och har större förmåga på säkerhets- och försvarsområdet att bidra till den globala och transatlantiska säkerheten och komplettera Nato. Kompassen innehåller också skrivningar om att EU ska stärka samarbetet med olika bilaterala, regionala och multilaterala försvarsinitiativ.

EU kommer sannolikt framgent att vara en mer uttalad geopolitisk aktör än tidigare. Sverige har anledning att bejaka denna

utveckling. Sammanhållningen, samarbetet, solidariteten och integrationen inom EU behöver värnas.

Artikel 42.7 i EU-fördraget har fått förnyad uppmärksamhet. Den utgör en internationell förpliktelse för medlemsstaterna att, om den aktiveras, bistå varandra vid ett väpnat angrepp, men utgör inte en gemensam försvarsförpliktelse. Frågor om nationell säkerhet och försvar är i grunden ett ansvar för varje medlemsstat, vilket framgår av artikel 4.2 i EU-fördraget. Sverige har betonat att trovärdigheten i artikel 42.7 behöver säkerställas. Det gäller inte minst i förhållande till olika former av hybridhot mot medlemsstaterna.

Det finns inget i artikeln i sig som omöjliggör en utveckling mot kollektivt försvar, utan begränsningarna ligger i hur artikeln underbyggs i praktiken och det faktum att det för de 21 allierade medlemsstaterna är Nato som ansvarar för det kollektiva försvaret. Inte heller de militärt alliansfria medlemsstaterna har velat bygga upp parallella strukturer inom EU.

Det finns ingen politisk vilja bland EU:s medlemsstater att ändra på detta förhållande. EU:s medlemsstater har inte heller på egen hand den militära förmåga som krävs i sammanhanget. Det kan därför konstateras att det saknas förutsättningar för en utveckling mot kollektivt försvar inom EU.

4.8 Förenta nationerna

Förenta nationerna (FN) har en central roll i den multilaterala regelbaserade världsordningen. De principer och regler för mellanstatligt samarbete som anges i FN-stadgan utgör grunden för det globala kollektiva säkerhetssystemet.

FN:s möjligheter att agera för att lösa kriser som berör säkerhetsrådets ständiga medlemmar begränsas av vetorätten, vilket varit tydligt efter Rysslands invasion av Ukraina. Sverige har en tradition av stöd till FN och har anledning att fortsätta att vara aktivt inom FN:s samtliga områden som fred och säkerhet, utvecklings-samarbete och mänskliga rättigheter.

FN och Nato samarbetar om fredsbevarande operationer, träning, minröjning, kampen mot terrorism, inom området kvinnor, fred och säkerhet m.m. I en deklaration från 2018 har de två organisationerna fastlagt planer för sitt gemensamma arbete inom

dessa och andra områden. FN:s säkerhetsråd har givit mandat åt Natos krishanteringsinsatser i Bosnien och Hercegovina, Kosovo, Afghanistan och Libyen, liksom åt Natos utbildningsinsats i Irak.

4.9 Partnerskapet med Nato

Grunden för Sveriges partnerskap med Nato är statusen som *Enhanced Opportunities Partner* (EOP), som är en ram för ett individuellt utformat partnerskap med fokus på politisk dialog, utbildning och övningar samt informationsutbyte.

Samarbetet med Nato är centralt för att utveckla Försvarmaktens förmåga såväl till nationellt försvar som till att genomföra insatser i och utanför närområdet. Bland de internationella försvarssamarbetena är det i första hand Natosamarbetet som bidrar till att utveckla Försvarmaktens förmåga att möta en kvalificerad motståndare och till att samverka med andra stater i syfte att kunna möta väpnat angrepp. Genomförande av Natoövningar i Europa bidrar till stabiliteten och Försvarmaktens deltagande i Natos övningsverksamhet utgör en viktig säkerhetspolitisk signal.

Sveriges samverkan med Nato, särskilt genom krishanteringsinsatser och övningar, har bidragit till att stärka förmågan att ge och ta emot militärt stöd i enlighet med vår säkerhetspolitiska doktrin. Avtalet mellan Nato och Sverige från 2016 om världlandsstöd har skapat ytterligare förutsättningar för detta.

Efter Rysslands aggression mot Ukraina 2014 har Natos samarbete med Sverige och Finland fördjupats bl.a. genom gemensamma bedömanden om säkerhetsläget i Östersjön och ett utvecklat praktiskt samarbete.

Med anledning av Rysslands invasion av Ukraina i februari 2022 och inom ramen för partnerskapen aktiverade Sverige, Finland och Nato MSI, som intensifierat informationsutbyte och samordning av aktiviteter och strategisk kommunikation kopplat till det nuvarande krisläget. Sverige har förstärkt sina förbindelsearrangemang vid Natos militära högkvarter och staber. Samma utgångspunkt gäller dock för MSI-samarbetet som för det övriga partnerskapet, det vill

säga att Sverige inte deltar i beslutsfattande och inte omfattas av de kollektiva försvarsförpliktelserna

5 Möjligheter för och begränsningar av Sveriges nuvarande säkerhets- och försvarspolitiska samarbeten

Omvärldsutvecklingen ställer än högre krav på en aktiv, bred och ansvarsfull utrikes- och säkerhetspolitik. Utmaningar och hot ska så långt möjligt mötas i samverkan med andra länder och organisationer. Politisk, diplomatisk och mellanfolklig dialog bidrar till Sveriges säkerhet och nationella intressen.

Det kraftigt försämrade säkerhetsläget har belyst vikten av att fortsätta att fördjupa Sveriges försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten. Av särskild vikt är samarbetet med de nordiska länderna samt med andra partnerländer med engagemang i Östersjöregionen. Genomgående för Sveriges bilaterala och regionala försvarssamarbeten är att dessa inte omfattar ömsesidigt bindande försvarsförpliktelser.

Samarbetet med Finland fortsätter att fördjupas genom bl.a. framtagandet av ett avtal om värdlandsstöd. Länderna ser även över möjligheterna till en utvidgning av samarbetet så att det skulle omfatta gemensamma eller samordnade operationer i fredstid, som territoriell övervakning och åtgärder för att upprätthålla territoriell integritet. Som också konstateras i den finländska regeringens skrivelse ”Redogörelsen om förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön” skulle dock en eventuell utveckling av samarbetet mot en bilateral försvarsallians inte vara jämförbart med ett Natomedlemskap eller kunna ersätta ett sådant.

Sverige bejaktar utvecklingen av EU:s civila och militära krishanteringsförmåga, liksom samarbetet för att stärka motståndskraft och förmågeutveckling i medlemsstaterna, i linje

med målsättningarna i den strategiska kompassen som antogs 2022. Avsaknaden av politisk vilja att utveckla ett kollektivt försvar samt medlemsstaternas begränsade militära förmåga inom ramen för EU innebär samtidigt att det inte finns förutsättningar för att inom EU tillhandahålla försvarsförpliktelser.

Oberoende av säkerhetspolitisk utgångspunkt har flera europeiska länder drivit utvecklingen av multilaterala samarbetsformat som det nordiska försvarssamarbetet Nordefco, JEF, EI2 och *Framework Nation Concept* (FNC) med ökad intensitet under senare år. Samarbetena bidrar till säkerheten i Europa och förstärker Sveriges relation till ledande aktörer som Storbritannien, Frankrike och Tyskland. Samarbetsformaten utgör ett komplement till Natomedlemskapet för de länder som är med i Nato.

Möjligheterna till ett fördjupat samarbete som inkluderar planering för situationer bortom fredstida förhållanden begränsas i nuläget ytterst av att Sverige inte åtar sig ömsesidiga försvarsförpliktelser. För stater som är medlemmar i Nato begränsas möjligheterna till gemensam planering med Sverige av var gränsen för de ömsesidiga försvarsförpliktelserna går.

Natomedlemmar kommer inte att tillåta att Nato, för att lösa uppgifter inom ramen för de kollektiva försvarsförpliktelserna, blir beroende av en stat som inte är medlem i organisationen. Nato kommer inte heller att tillåta att dessa förpliktelser utsträcks till en stat som inte är medlem. Ytterst handlar detta om att inte undergräva förtroendet för de gemensamma försvarsförpliktelserna, något som inte heller ligger i Sveriges intresse. Den avskräckande effekten av Sveriges försvarssamarbeten begränsas av att de inte innefattar ömsesidiga försvarsförpliktelser.

Artikel 5 har alltid enbart avsett försvar av de allierade. Under kriget i Ukraina har USA och andra allierades linje att endast utställa säkerhetsgarantier till Natomedlemmar upprepats. Inget enskilt Natoland har således ingripit militärt i Ukraina. Det har understrukits att det inte finns någon partnerdimension av Natos kollektiva försvarsgarantier och avskräckning.

6 Perspektiv på ett eventuellt svenskt Natomedlemskap

6.1 Kollektiva försvarsgarantier

Den främsta konsekvensen av ett eventuellt medlemskap i Nato är att Sverige skulle bli en del av Natos kollektiva säkerhet och omfattas av säkerhetsgarantier enligt det Nordatlantiska fördragets artikel 5.

Ryssland (eller Sovjetunionen) har aldrig angripit en Natoallierad, men har däremot i närtid angripit stater som står utanför alliansen. Rysslands invasion av Ukraina och Natos vidtagna åtgärder påvisar den åtskillnaden mellan de länder som omfattas av Natos försvarsgarantier och dem som inte gör det. Betydelsen av att omfattas av garantier har ökat då Ryssland visat sig berett att genomföra ett storskaligt militärt angrepp mot ett grannland.

På motsvarande sätt skulle Sverige som Natomedlem ha en skyldighet att betrakta ett väpnat angrepp på en annan allierad som ett angrepp även på Sverige, och i en sådan situation i enlighet med artikel 51 i FN-stadgan stödja allierade med de åtgärder som bedöms nödvändiga, inklusive militära.

Nato fattar beslut genom enhällighet och alliansens medlemmar behåller vid återopande av artikel 5 sin självbestämmanderätt om utformningen av stöd till andra allierade. Sverige skulle förväntas bidra till Natos avskräcknings- och försvarsåtgärder. Som för alla allierade skulle Sverige förväntas att solidariskt bidra till operationer till försvar för enskilda Natoländer. Givet vårt strategiska geografiska läge skulle Sverige som Natomedlem i första hand bidra till Nato genom försvar av svenskt territorium och vårt närområde. Ett svenskt Natomedlemskap skulle höja tröskeln för militära konflikter och därmed ge en konfliktavhållande effekt i norra Europa.

Om både Sverige och Finland var medlemmar i Nato skulle samtliga nordiska och baltiska länder omfattas av kollektiva försvarsförpliktelser. Den osäkerhet som i nuläget råder kring hur ett gemensamt uppträdande skulle utformas i en säkerhetspolitisk kris eller vid ett väpnat angrepp skulle minska. Östersjöregionen och Nordkalotten utgör en säkerhetspolitisk helhet och som medlemmar skulle Sverige och Finland fullt ut ingå i Natos försvarsplanering för området. Genom medlemskap i Nato skulle Sverige inte bara stärka sin egen säkerhet utan också bidra till likasinnade grannländers säkerhet.

Som partner har Sverige haft ett långtgående samarbete med Nato inom ramen för alliansens operationsplanering. Ett medlemskap skulle avsevärt förbättra förutsättningarna för en integrerad försvarsplanering. Nato har en lednings- och planeringsstruktur med unik förmåga att leda stora och krävande militära operationer. Den integrerade kommandostrukturen gör att de allierade kan agera tillsammans med större effektivitet och snabbhet än vad som annars skulle vara fallet. Nato tillhandahåller även en infrastruktur som inbegriper bevakning och försvar av luftrummet samt ett väl utvecklat logistiksamarbete.

USA är den mest betydande aktören för säkerheten i Europa. Från amerikansk sida har man varit tydlig med att europeiska länder utanför Nato inte erhåller bilaterala försvarsgarantier. USA har oberoende av administration verkat för att de europeiska länderna i större utsträckning ska ta ansvar för sin egen säkerhet. Även utan formella garantier och ett svenskt Natomedlemskap är USA viktigt för Sveriges försvar.

Ett svenskt Natomedlemskap skulle leda till att Sverige – som medlem av en multilateral organisation med formella kollektiva åtaganden – blev mindre beroende av den bilaterala, och i detta sammanhang, icke-formaliserade relationen till USA. Ett Natomedlemskap skulle innebära att Sverige fick traktatsbundna försvarsgarantier från Natos medlemsstater.

Ett medlemskap i Nato omfattar även ett åtagande till organisationens kärnvapendoktrin och den strategiska avskräckningen. Samtidigt är Nato en konsensusorganisation där varje medlem har möjlighet att ta ställning till beslut om utplacering eller användning av kärnvapen på eget territorium såsom exempelvis Danmark, Litauen, Norge och Spanien har gjort. Nato har uttalat att

alliansen kommer att verka för strategisk riskreducering så länge kärnvapen existerar.

Flera Natoländer arbetar för nedrustning och ickespridning. Oaktat ett Natomedlemskap skulle Sveriges engagemang för nedrustning kunna kvarstå; Sverige skulle kunna fortsatt framhålla alla skyldigheter inom icke-spridningsavtalet (NPT) inbegripet behovet av konkreta framsteg i riktning av ett fullständigt genomförande av artikel VI, med ett totalt avskaffande av kärnvapen som slutmål.

6.2 Militärstrategiska överväganden

Militärstrategiska och militärgeografiska faktorer innebär att Sverige oundvikligen skulle bli indraget i händelse av en militär konflikt i norra Europa. Nato skulle förvänta sig stöd och samverkan, grundat på Sveriges partnerskap och modaliteterna för stärkt samarbete som aktiverades efter den ryska invasionen av Ukraina.

På motsvarande sätt räknar de ryska försvars- och säkerhetsstrukturerna i praktiken redan in Sverige i Natos sfär. Ryssland utgår ifrån att Sverige kommer att samarbeta djupt och brett med Nato i en kris eller krig som berör både Sverige och Natoländer (eller enbart Natoländer i vårt närområde). Däremot skulle Sverige sakna de försvarsgarantier som ett Natomedlemskap ger, vilket potentiellt skulle vara förknippat med en lägre risk för Ryssland att ensidigt agera mot svenskt territorium tidigt i en konflikt, exempelvis genom att försöka ta kontrollen över Gotland. Den nationella, säkerhetshöjande effekt som Finland eftersträvar med ett Natomedlemskap skulle höjas om Sverige också blev medlem.

Finland är Sveriges närmaste säkerhets- och försvarspolitiska partner och vårt grannland. Om Finland valde att ansöka om medlemskap i Nato men inte Sverige skulle det få negativa konsekvenser för Sveriges säkerhetspolitiska läge. Sverige skulle bli det enda landet i Norden och Baltikum utanför Nato. Sverige skulle därför bli av särskilt militärstrategiskt intresse för Ryssland i händelse av en konflikt. Vår militära och säkerhetspolitiska sårbarhet och utsatthet skulle öka.

En kris- eller krigssituation i Sverige skulle då innebära flera osäkerhetsfaktorer såsom tiden det skulle ta för Sverige att kunna få stöd samt utformningen och omfattningen av ett eventuellt stöd.

I en säkerhetspolitisk kris är stödet avhängigt den vidare säkerhetspolitiska utvecklingen samt engagemang och beslutsfattande i andra länder och organisationer. Stödet är också beroende av tillgängliga resurser, transporttider och infrastrukturkapacitet. Sådana och andra begränsande faktorer gör att det skulle kunna ta förhållandevis lång tid innan nödvändiga beslut fattades om internationellt stöd och innan detta nådde Sverige i tillräcklig omfattning.

Sverige skulle därför behöva ha en starkare militär förmåga för att försvara sig och hävda sin territoriella integritet utanför Nato, vilket skulle kräva betydande investeringar och en över åren höjd försvarsbudget, utöver de 2 procent av BNP som redan har aviserats.

6.3 Utveckling av existerande försvarssamarbeten vid ett svenskt Natomedlemskap

Om både Sverige och Finland blev medlemmar i Nato, skulle det bilaterala samarbetet även utvecklas inom ramen för Nato, där den bilaterala operationsplaneringen för vissa situationer eller specifika geografiska områden skulle kunna komplettera, alternativt bli en del av, Natos försvarsplanering. Interoperabiliteten med länder som är medlemmar i Nato skulle öka ytterligare om Sverige fullt ut skulle integreras i olika Natostrukturer. Pågående samarbeten om exempelvis utbyte av luftlägesinformation, samarbete inom territoriell övervakning och hävdande av territoriell integritet skulle fortsätta men i olika utsträckning behöva anpassas till nya omständigheter.

Det nordiska försvarssamarbetet skulle kunna fördjupas inom Nato. Det gäller gemensam planering, förmågeutveckling och logistiklösningar såväl inom Nordefco som de nordiska trilaterala och bilaterala samarbetena. Även det nordisk-baltiska samarbetet skulle kunna fördjupas med ett utökat fokus på praktisk samverkan och gemensam planering.

Sverige skulle kunna fortsätta att ha samma bilaterala säkerhetspolitiska samarbeten med militärt ledande västländer som

till exempel USA, Storbritannien och Frankrike. Sveriges bilaterala samarbete med USA skulle påverkas positivt med ökade förutsättningar att ta steg framåt i det bilaterala försvarssamarbetet. Detta är särskilt viktigt då Sverige har ambitioner och är intresserat av att ta ytterligare steg i samarbetet med USA.

De bilaterala försvarssamarbetena med ledande europeiska länder som Storbritannien, Frankrike och Tyskland skulle kunna fördjupas. Regionala försvarssamarbeten som JEF och EI2 skulle i och med svenskt och finskt Natomedlemskap endast omfatta Natoländer, vilket skulle kunna underlätta samordning och fungera kompletterande till Natos övriga verksamhet i ett konfliktskede.

Sammantaget kan konstateras att Sveriges befintliga bilaterala och multilaterala försvarssamarbeten skulle kunna utvecklas vid ett eventuellt Natomedlemskap. Samarbeten med länder i Sveriges närområde skulle kunna utgöra en plattform för ett gemensamt ansvarstagande för Östersjöregionen och Nordkalotten inom Nato. Sveriges omfattande försvars- och säkerhetspolitiska dialog och höga interoperabilitet med andra länder i närområdet skulle bidra till detta.

6.4 Rysslands syn på ett svenskt Natomedlemskap

Nato är en försvarsallians vars syfte är att försvara sina medlemmar. Nato söker inte konfrontation med Ryssland, och utgör inte heller ett hot mot Ryssland. Ryssland har emellertid i växande grad de senaste åren valt att se Nato som en geopolitisk konkurrent och motsätter sig att fler länder upptas som medlemmar.

Ryssland skulle reagera negativt på ett svenskt Natomedlemskap. Med ett finskt medlemskap i Nato skulle alliansens direkta gräns gentemot Ryssland förlängas avsevärt. Detta påverkar också Sverige. Från rysk sida skulle ett svenskt medlemskap beskrivas som att Nato flyttar fram sina positioner.

Sverige har redan tagit ställning mot Ryssland i kriget, bl.a. genom tillhandahållande av vapen till Ukraina, närmande till Natosamarbetet genom aktiveringen av MSI samt genom EU-kanaliserat stöd och sanktioner. Även detta innebär risk för motreaktioner från Ryssland.

Bedömningarna av hur och i vilket skede Ryssland kan komma att reagera påverkas samtidigt av att den ryska statsapparaten för närvarande är upptagen av kriget mot Ukraina. Det mest sannolika ryska handlingsalternativet är olika typer av påverkansoperationer. Dessa kan riktas både mot den svenska allmänheten och specifikt mot svenska beslutsfattare. De kan yttra sig som hotfulla uttalanden från ryska företrädare, genom rysk statskontrollerad media, eller i sociala medier, där Ryssland kan försöka skapa och förstärka motsättningar i den svenska debatten.

Ryssland skulle också kunna genomföra cyberangrepp, andra former av hybridangrepp, kränkningar av svenskt luftrum eller territorialhav, eller på annat sätt uppträda mer aggressivt i Sveriges närområde, inklusive strategisk signalering med kärnvapen. Förflyttningar av militära förband eller vapensystem i närområdet är också tänkbara.

Ryssland är för en tid framåt militärt försvagat av anfällskriget mot Ukraina. Ryssland har därför begränsade möjligheter att genomföra ett konventionellt militärt angrepp mot andra länder. Ryssland har dock kapacitet att genomföra begränsade våldshandlingar även mot Sverige, t.ex. sabotage med ryska specialförband eller insatser med långräckviddiga vapen.

Ett lands viljeyttring att gå med i Nato följs av en transitionsperiod som omfattar tiden från det att en ansökan skickats in tills att det ansökande landet formellt blir fullvärdig medlem. Det är först då organisationens försvarsförpliktelser börjar gälla. För svensk del skulle påtryckningar under en sådan period få hanteras genom en bredd av nationella åtgärder som skyddar mot eventuella ryska reaktioner. Det skulle också vara av vikt att Sverige på olika sätt fick säkerhetsförsäkringar från ett antal allierade under transitionsperioden. Ökad övningsverksamhet med internationella partners och allierad närvaro på svenskt territorium, samt i närområdet, skulle kunna verka tröskelhöjande. Det finns således beredskap att bemöta ryska hot, men det går inte med säkerhet att eliminera alla risker för eventuella ryska motåtgärder.

6.5 Påverkan på svensk utrikes- och säkerhetspolitik

Nato är en central aktör för europeisk och transatlantisk säkerhet. Nato har gett stora bidrag till internationell krishantering. Som medlem skulle Sverige delta fullt ut i den säkerhetspolitiska diskussionen och beslutsfattandet i Nato och i utvecklingen av organisationen som säkerhetspolitisk aktör och kunna hävda svenska intressen och värderingar. I rådande läge bör det vara en prioritet att stärka Sveriges diplomatiska förmåga att värna Sveriges intressen och säkerhet. Den utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska analyskapaciteten bör utvecklas.

Arbetsformerna är multilaterala och skapar utrymme för diplomati. Med Sverige som medlem skulle säkerheten i norra Europa, komma högre upp på dagordningen i Nato. Sverige skulle även omfattas av Natos diskussioner om säkerhetsarkitekturen, inklusive frågor som rör rustningskontroll och militära förtroendeskapande åtgärder i Europa. Diplomatiska medel är en viktig del av Sveriges sammantagna krigsavhållande förmåga.

Ett Natomedlemskap skulle inte i sig påverka Sveriges möjligheter att fortsatt främja grundvärden i svensk utrikes- och säkerhetspolitik. Det skulle utgöra ett komplement till Sveriges engagemang i EU, FN och OSSE. Sverige skulle – i linje med egna beslut – fortsatt kunna både inom dessa organisationer och i Nato driva frågor om säkerhet byggd på respekten för demokrati, mänskliga rättigheter, rättsstatens principer, kvinnors politiska och ekonomiska deltagande samt kampen mot klimatförändringar. Sverige skulle kunna fortsätta att vara drivande i det internationella arbetet för jämställdhet och i agendan för kvinnor, fred och säkerhet.

Ett Natomedlemskap skulle innebära att Sverige skulle frångå den militära alliansfriheten, eftersom den ömsesidigt bindande försvarsförpliktelsen enligt Natofördragets artikel 5 inte är förenlig med alliansfriheten. Däremot skulle ett Natomedlemskap vara i enlighet med den solidariska säkerhetspolitik som utgör grunden för svensk säkerhetspolitik: att Sverige ska bygga säkerhet tillsammans med andra och därför kunna ge och ta emot stöd. Sverige skulle få större inflytande på säkerhets- och försvarspolitiska frågor i Europa.

Deltagande och bidrag till Natos internationella krishanteringsinsatser sker på frivillig basis. Även som partnerland har Sverige deltagit i flera Natoleda insatser bl.a. *International Security*

Assistance Force (ISAF) i Afghanistan och *Operation Unified Protector* (OUP) i Libyen och *Kosovo Force* (KFOR). Som Natomedlem skulle Sverige även delta i beslutsfattandet om Natos insatser.

Det kan konstateras att det inom Nato finns länder med olika utveckling avseende mänskliga rättigheter och demokrati. Den utmaningen finns emellertid även inom andra internationella organisationer som Sverige är medlem i såsom FN, EU och OSSE.

Rysslands agerande avgör om möjligheter finns att tillsammans med EU nå ett konstruktivt samarbete, oaktat ett svenskt Natomedlemskap. Även som Natomedlem skulle Sverige kunna fortsätta sitt engagemang för kärnvapenedrustning. Norge och Tyskland är exempel på hur detta kan förenas med ett medlemskap i Nato. Tyskland är en av Sveriges närmaste partner i Stockholms-initiativet, som syftar till ett förnyat engagemang för kärnvapenedrustning. Nato äger inga kärnvapen. USA, Storbritannien och Frankrikes kärnvapen är nationella tillgångar. Nato har ingen rätt att planera eller nyttja dessa vapen. Kärnvapen är en förmåga som är under nationell kontroll, med nationella beslut och processer.

6.6 Kostnader vid ett svenskt Natomedlemskap

Vid toppmötet i Wales 2014 bekräftade Nato att det uttalade målet för alliansensmedlemsländer är att använda minst 2 procent av BNP till försvarsutgifter, vilket överensstämmer med Sveriges beslutade inriktning. Vid ett Natomedlemskap skulle Sverige också behöva bidra till Natos gemensamma budget som bl.a. inkluderar administrativa kostnader och kritisk infrastruktur. En jämförelse med andra länder ger vid handen att kostnaden för svensk del preliminärt skulle bli ca 600–700 miljoner kronor per år. Regeringskansliet kommer också att få nya uppgifter att hantera.

7 Slutsatser

Den ryska storskaliga aggressionen mot Ukraina är av ett slag och omfång som Europa inte upplevt sedan andra världskriget. Rysslands agerande innebär ett strukturellt och långsiktigt försämrat säkerhetspolitiskt läge i Europa.

Det nya läget har fått omfattande och långvariga konsekvenser för de europeiska och euroatlantiska länderna och organisationerna. Det råder bred samsyn om Rysslands agerande och det finns en gemensam hotbildsuppfattning i det euroatlantiska området, vilket har möjliggjort ett snabbt, enat och resolut agerande.

Det nya säkerhetspolitiska läget gör det nödvändigt att ta ställning till hur Sveriges säkerhet ska garanteras på bästa sätt. Mot bakgrund av det mycket allvarliga säkerhetsläget stärks den nationella försvarsförmågan och de försvars- och säkerhetspolitiska samarbetena har fördjupats. Sverige har framhållit alla staters rätt att göra självständiga säkerhetspolitiska val.

Sveriges nuvarande försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten är förutsättningsskapande och har bidragit till en hög grad av interoperabilitet med strategiska partnerländer. Samarbetena har bidragit till möjligheten att agera tillsammans i en krissituation och ytterst krig. Dessa omfattar inte ömsesidigt bindande försvarsförpliktelser. Någon garanti för att Sverige skulle få hjälp om ett allvarligt hot eller angrepp riktades mot landet finns inte inom ramen för nuvarande samarbeten.

Som framgår i försvarsbeslutet 2021–2025 ligger det i Sveriges intresse att uppfattas som en trovärdig, pålitlig och solidarisk samarbetspartner. Det gäller även framgent, och i de former som det allvarliga säkerhetspolitiska läget kräver.

Det är inte ett realistiskt alternativ att utveckla bilaterala försvarsallianser, med ömsesidiga försvarsgarantier, utanför befintliga europeiska och euroatlantiska strukturer. Det är

uppenbart att det saknas politisk vilja bland medlemsstaterna att utveckla ett kollektivt försvar inom EU.

Den säkerhetspolitiska krisen har även åskådliggjort gränserna för Natos åtaganden gentemot icke-allierade genom att klargöra att artikel 5 enbart avser försvar av de allierade. Det finns ingen partnerdimension i Natos kollektiva försvar.

Det kan inte uteslutas att Sverige kommer att utsättas för ryska provokationer och motåtgärder under en transitionsperiod i samband med en svensk Natoansökan. Det finns en beredskap att bemöta ryska hot, men det går inte med säkerhet att eliminera alla risker för eventuella ryska motåtgärder.

Ett svenskt Natomedlemskap skulle höja tröskeln för militära konflikter och därmed ge en konfliktavhållande effekt i norra Europa. Om både Sverige och Finland var medlemmar i Nato skulle samtliga nordiska och baltiska länder omfattas av kollektiva försvarsförpliktelser. Den osäkerhet som i nuläget råder kring hur ett gemensamt uppträdande skulle utformas i en säkerhetspolitisk kris eller vid ett väpnat angrepp skulle minska.

Det är av betydande värde att Finland och Sverige fortsätter att agera i nära samverkan som svar på det förändrade säkerhetspolitiska läget. Som konstateras i den finska redogörelsen vore ett tätt samarbete också under eventuella anslutningsprocesser viktigt.

Särskilt yttrande Allan Widman (L) och Mikael Oscarsson (KD)

Som framgår av skrivelsen har svensk, militär alliansfrihet saknat trovärdighet i Rysslands ögon. Sverige har säkerhetspolitiskt räknats in i västvärldens krets.

Å andra sidan har Sverige utanför Nato saknat säkerhetsgarantier. Att befinna sig i ett sådant ingenmansland har inte inneburit någon trygghet, utan fastmer utsatthet. Ukrainas öde är dessvärre ett tydligt bevis för detta.

Vi kan därför inte dra slutsatsen att den militära alliansfriheten tjänat Sverige väl.

Särskilt yttrande Håkan Svenneling (V)

Utgångspunkten för Sveriges försvars- och säkerhetspolitik ska vara att värna vårt lands säkerhet. Den svenska försvars- och säkerhetspolitiken ska utgå från en självständig analys och strategi som syftar till att skapa trygghet för Sverige och våra medborgare.

Den ryska invasionen av Ukraina är oprovocerad, olaglig och oförsvarlig och helt i strid med folkrätten. Angreppet är en kränkning av Ukrainas territoriella integritet och suveränitet och innebär ett stort mänskligt lidande för det ukrainska folket. Invasionen innebär att vi har ett fullskaligt krig mitt i Europa. Det utmanar den europeiska säkerhetsordningen och ställer nya krav på de enskilda länderna i Europa. Rysslands aggression kan inte tolereras, Ukraina måste ha omvärldens stöd, och Sverige måste stärka sitt totalförsvar.

Vänsterpartiet står bakom de beskrivande delarna i departementsskrivelsen av Rysslands agerande. Vi vill fortsatt se omfattande sanktioner och ett minskat beroende av rysk gas och olja i hela Europa.

Vänsterpartiet har under lång tid haft en tydlig politik och syn på den negativa utvecklingen i Ryssland under Putins regim. Många gånger har vi konstaterat att Putins regim i Ryssland utgör ett säkerhetspolitiskt hot. Inte minst mot alla i Ryssland som motsätter sig regimen eller som inte passar in i det samhälle som Putin vill bygga. För ryska hbtq-personer, feminister, urfolksföreträdare, miljörörelser och vänsteraktivister är den egna regimen ett dagligt säkerhetshot. Rysslands imperialistiska politik utgör också ett direkt hot mot befolkningen i flera grannländer såsom Ukraina, Belarus, Georgien, Moldavien och länderna i Centralasien. Men även mot oss och våra grannländer. Självklart ett hot som inte ska underskattas, som ska motverkas och förebyggas.

Vi ställer oss däremot inte bakom de analyser och slutsatser som dras i skrivelsen. Sveriges försvars- och säkerhetspolitik bygger på en doktrin som går ut på att vi genom att inte ingå i militära allianser har bättre möjligheter att skapa trygghet för vår befolkning och hålla svenskt territorium utanför krig. Vi har hållit Sverige militärt alliansfritt och bevarat vårt militära självbestämmande just för att i en sådant säkerhetspolitiskt läge vi ser nu kunna fatta självständiga beslut som gynnar svensk säkerhet och trygghet.

I september 2016 överlämnades Säkerhet i en ny tid, betänkande av Utredningen om Sveriges försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten (SOU 2016:57) till regeringen. Utredningen hade bl.a. uppdraget att analysera och redogöra för innebörden av Sveriges samarbeten med andra länder och organisationer på det försvars- och säkerhetspolitiska området, i dag och i framtiden. Departementsskrivelsen vi nu tar ställning till står i motsättning till den analys som finns i betänkandet på flera avgörande punkter. Även om säkerhetspolitiken ständigt förändras, så är principerna för Nato som militär allians fortfarande desamma. Det gäller även grunden för den svenska säkerhetspolitiska doktrinen.

För Vänsterpartiet är det territoriella försvaret av Sverige centralt. Vårt land, vatten eller luftrum ska inte kränkas av andra stater. Därför kommer Vänsterpartiet alltid stödja förslag och beslut som ökar skyddet av Sverige och de svenska medborgarna. Sverige ska ha ett starkt och folkligt förankrat totalförsvar med förmåga att möta de olika former av hot som vårt land kan ställas inför – ytterst en väpnad konflikt.

Sveriges militära alliansfrihet har tjänat oss och vår omvärld väl och har möjlighet att göra det under lång tid framöver. Den militära alliansfriheten har bidragit till att generation efter generation i Sverige kunnat leva i fred. Den har dessutom gett oss ett utrikespolitiskt handlingsutrymme som gjort att Sverige kunnat spela en viktig internationell roll för fred och nedrustning – när den politiska viljan funnits.

Sverige kan inför ett fullskaligt angrepp från en stormakt inte försvaras enbart med ett nationellt militärt försvar. Samarbetet med länderna i vårt närområde skulle i ett sådant läge vara avgörande. Diplomati och internationella samarbeten av olika slag kommer att vara nödvändigt. Vi tror att Sverige bäst avgör själva hur dessa samarbeten ska utformas och med vilka. Att skapa en bestående

militär allians med en samling stater som redan nu är inblandade i krig och konflikter som vi inte står bakom, är kontraproduktivt och leder till ökade risker för vårt land.

För att möta de hot vi står inför krävs ett gott samarbete med våra grannländer, framför allt våra närmaste nordiska grannländer, men även länderna runt Östersjön. Internationellt samarbete måste alltid bygga på att Sverige fattar självständiga beslut, men att vi har en nära kontakt och i vissa fall planerar och övar tillsammans med andra länder.

Vänsterpartiet säger nej till ett svenskt medlemskap i Nato. Ett medlemskap i kärnvapenalliansen skulle väsentligt försämra vårt säkerhetspolitiska läge. Vi ser att det kan leda till ökade risker för Sverige, och att Sverige blir en del av de krig och konflikter som Natoländer bedriver. Därmed äventyras Sveriges trygghet mer genom Natomedlemskap än genom fortsatt nationellt självbestämmande. Att dessutom låta processen gå extremt fort, utan debatt och folklig förankring, i det tillstånd av chock som drabbat Europa är direkt oansvarigt.

Nato beskriver sig själva som både en politisk och en militär allians. En svensk ansökan om medlemskap i Nato skulle oundvikligen innebära att vi överlämnar en stor del av vår säkerhetspolitik till USA. USA har en särställning inom Nato. Även om beslut i organisationen i mångt och mycket fattas med konsensus är det otvivelaktigt så att Nato bygger på USA:s militära kapacitet. USA har som land i praktiken veto i Natos agerande och kan förmå andra länder att agera i enlighet med deras intressen inom organisationen. I FOI-rapporten Transatlantiska tvivel (2021) beskrivs hur medlemsländer i Nato strävar efter att upprätthålla en nära, eller åstadkomma en närmare, relation till USA. Vid en ökad osäkerhet kring det amerikanska engagemanget för europeisk säkerhet under Trumpadministrationen sökte länderna enligt rapporten behålla amerikanskt engagemang genom att öka sitt eget engagemang och försöka visa sitt värde för USA. Både genom stöd till amerikanska positioner i olika frågor och andra mer konkreta handlingar, så som ökade bidrag till USA-ledda anti-terrorisoperationer.

Ett medlemskap innebär också en förväntan om att på olika sätt delta i andra länders krig och insatser, i synnerhet USA:s. Även om det inte finns några bindande klausuler utifrån Washingtonfördraget

finns en förväntan om lojalitet. I FOI-rapporten beskrivs t.ex. vidare hur Danmark historiskt har ”kompenserat låga försvarsutgifter med lyhördhet inför allierade önskemål om förmågor och styrkebidrag”. Samtidigt har Nato och Natoländer genomfört tre extremt misslyckade krig i Afghanistan, i Irak och i Libyen som starkt bidragit till den flyktingkatastrof EU nu misslyckas med att hantera samt framväxten av terrororganisationen Daesh/IS. Det måste också konstateras att det politiska läget i USA är instabilt och starkt polariserat. I kombination med den särskilda roll USA har i världspolitiken och i Nato skapar det en osäkerhet.

Nato består inte bara av länder som ligger oss nära i synen på mänskliga rättigheter och demokrati. Även Turkiet, Ungern och andra länder som har stora problem med sin syn på mänskliga rättigheter är medlemmar. Det senaste decenniet har det varit en tydlig tillbakagång för demokratin i ett flertal Natoländer. Natos näst största medlemsland Turkiet bedriver just nu en militär offensiv i grannlandet Irak.

I SOU 2016:57 konstateras att Ryssland sannolikt skulle svara på en eventuell militär förmågeuppbyggnad på svenskt territorium genom en militär anpassning i syfte att återupprätta en uppfattad balans. Tvärt emot den avspänning som så väl behövs. I betänkandet ifrågasätts också effekterna vad avser den svenska nationella operativa förmågan vid ett eventuellt medlemskap i Nato. Den första försvarslinjen för varje medlemsland är de egna försvarsansträngningarna och ett medlemskap i Nato innebär således ingen genväg för att lösa nationella förmågebrister.

Vänsterpartiet har inte för avsikt att låta annat lands militär permanent verka på vårt territorium och därför är aldrig utländska baser med annan jurisdiktion än svensk aktuellt. Unilaterala uttalanden så som Danmark och Norge har med Nato vad gäller undantag för baser och kärnvapen är bräckliga. Det kan räcka med en förändrad politisk majoritet i landet för att ett sådant avtal ska sägas upp. Det finns heller inga möjligheter att kontrollera att andra Natoländer verkligen följer sådana uttalanden.

Kärnvapen är en bärande del av Nato och Nato är en kärnvapenallians i bemärkelsen att amerikanska kärnvapen utgör den yttersta garantin för de allierades säkerhet, vilket också slås fast i SOU 2016:57. Ett medlemskap i Nato innebär ett åtagande till organisationens kärnvapendoktrin. Den spända relationen mellan

Ryssland och Nato riskerar att bidra till en ökad tilltro till kärnvapnens avskräckande förmåga med upprustning och terrorbalans som följd.

I sin årsbok för 2021 konstaterar fredsforskningsinstitutet Sipri att även om antalet kärnvapen minskar något i världen så fortsätter alla stater som innehar kärnvapen att modernisera sina vapenarsenaler. Att USA och Ryssland som tillsammans innehar 90 procent av alla kärnvapen fortsätter att modernisera sina stridsspetsar skapar osäkerhet i omvärlden. I början av 2021 beräknades båda länderna ha ungefär 50 fler kärnstridsspetsar utplacerade i operativa förband än året innan. Men även Storbritannien och Frankrike innehar kärnvapen. Storbritannien lade i början av 2021 om den tidigare policyn att minska landets kärnvapenarsenal och har istället höjt det planerade taket för antalet kärnvapen.

I departementsskrivelsen behandlas frågan svepande och man menar att Sverige oaktat ett Natomedlemskap skulle kunna driva frågan om kärnvapenedrustning. Att Sverige fortfarande inte ratificerat FN:s konvention mot kärnvapen efter påtryckningar från just Nato bevisar dock motsatsen. Självklart blir det betydligt svårare att som land driva frågor om nedrustning av kärnvapen om man ingår i en militärallians vars själva grundpelare bygger på möjligheten att använda kärnvapen. I SOU 2016:57 konstateras också att ”det är sannolikt behäftat med svårigheter att som Natomedlem driva tanken på ett internationellt kärnvapenförbud”. Så länge stormakter och försvarsallianser bygger sin säkerhetspolitik på kärnvapenavskräckning hotas mänskligheten av en total förödelse.

2017 deltog Sverige i förhandlingarna om FN:s kärnvapenkonvention (TPNW). Vid omröstningen valde Sverige att rösta ja även om det var med förbehållet av en röstförklaring där det angavs brister som Sverige såg med konventionens utformning. Sverige har meddelat att vi avser att vara observatörer vid statsparternas (de stater som undertecknat konventionen) möte i Wien senare i år. Vänsterpartiet menar att Sverige bör driva sina krav på förtydligande inom ramen för sitt observatörskap. Vi menar att Sverige ska förbehålla sig rätten att gå med i FN:s konvention om förbud mot kärnvapen samt att ha rätt att inte stå bakom Natos uttalanden om kritik mot FN:s konvention om förbud mot kärnvapen.

Sverige ska aldrig vara med och planera, förbereda eller öva på att använda kärnvapen. För att tydliggöra denna linje bör Sverige stifta en lag mot kärnvapen på svenskt territorium i likhet med Finland, Litauen och Spanien i såväl freds- som krigstid. Sverige bör också skriva under FN:s kärnvapenkonvention för att fortsatt tillhöra de länderna som tydligast förespråkar en kärnvapenfri värld.

För att minska risken för ett kärnvapenkrig i vårt närområde bör Sverige i förhandlingar med andra driva på för kärnvapenfria zoner i vårt närområde. Dessa bör omfatta Norden, Arktis, Östersjön, EU och Europa för att verka som riskreducerande åtgärd.

För Sverige är det viktigt att inte understödja användningen kärnvapen. Därför anser Vänsterpartiet att Sverige aldrig ska delta i övningsverksamhet som inkluderar övning av användandet av kärnvapen såsom SNOWCAT. Vidare anser vi att Sverige, vid ett eventuellt medlemskap, inte heller ska delta i *Nuclear Planning Group* (NPG), i likhet med Frankrike. Vi menar att Sverige ska förbehålla sig rätten att inte stödja Natos uttalanden om kärnvapen och bör i alla typer av samarbeten med Nato aktivt använda sig av fotnoter för att markera avståndstagande till kärnvapen.

Norrbottnen och Västerbottnen ligger i Arktis och Arktis är att betrakta som vårt lands absoluta närområde. Säkerhetspolitiska konflikter i Arktis kommer därför att ha direkt påverkan på vårt land. Ett svenskt Natomedlemskap skulle innebära att Arktis inte längre kan ses som ett lågspänningsområde. Istället skulle norra Sverige bli ett självklart övningsområde för andra stater vilket i förlängningen leder till ökad risk för konflikt i norr.

Åland har historiskt haft en särskild ställning vad gäller militär närvaro. Med bakgrund i det s.k. Ålandsservitutet har Åland demilitariserats och sedermera neutraliserats. Sverige ska stå upp för ett demilitariserat och neutraliserat Åland och vara tydligt gentemot omvärlden. Departementsskrivelsen nämner inte att Åland är en demilitariserad zon. Vänsterpartiet anser att det är viktigt att tydliggöra, inte minst för omvärlden upprätthållandet av Åland som demilitariserad zon.

I Finland föredrar man att inte bli en del av den svenska Natodebatten. Utredningen om Sveriges försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten drar slutsatsen att en bedömning av ett svenskt Natomedlemskaps för- respektive nackdelar i förhållande till Finland, bör göras ur ett samlat regionalt perspektiv

och inte med hänsyn till Finland enskilt. Dvs. tvärt emot vad som nu görs. Sveriges relation till Nato har historiskt stått i relation till Finlands agerande. Detta för att undvika att Finland hamnade i kläm mellan Väst- och östblocket under kalla kriget och att det i sin tur skulle leda till att Sovjetunionen skulle tvinga Finland till ett närmare militärt samarbete. Att hävda att det omvända skulle gälla saknar dock helt grund, vare sig då eller nu. Sverige ska fatta sina säkerhetspolitiska beslut självständigt, utifrån vad som bäst gynnas säkerheten för vårt land och i vårt närområde.

Frågan om ett huruvida Sverige ska ansöka om medlemskap i Nato är genomgripande för vårt lands säkerhet. I SOU 2016:57 konstateras att ”en alliansanslutning – i likhet med EU-medlemskapet – i någon bemärkelse [skulle] inskränka Sveriges politiska och diplomatiska handlingsutrymme. Allianstillhörighet vore ett nytt raster i svensk utrikespolitik och ytterligare en dimension att ta hänsyn till vid den löpande utformningen av densamma”. Det är inte rimligt att en fråga av samma dignitet som ett medlemskap i EU eller EMU ska hastas fram, helt utan folklig förankring eller debatt. Vänsterpartiet har presenterat förslaget om en folkomröstning. Tyvärr behandlar rapporten inte alls svenska folkets stöd för eller mot ett medlemskap i kärnvapenalliansen.

I rapporten nämns flera av de bilaterala militära samarbeten Sverige ingår i. Däribland Franskledda Task Force Takuba, *Joint Expeditionary Force* och det trilaterala samarbetet mellan Sverige, Finland och USA. Vänsterpartiet säger nej till militära samarbeten som äventyrar vår militära alliansfrihet. För vidare läsning, se vår riksdagsmotion med anledning av skr. 2020/21:56 Internationella försvarssamarbeten (mot. 2020/21:3814).

Särskilt yttrande Elisabeth Falkhaven (MP)

Miljöpartiet ställer sig bakom rapporten som den säkerhetspolitiska analysgruppen arbetat fram till allra största delen. Vi delar den analys som görs i rapporten angående det försämrade säkerhetspolitiska läget med anledning av Rysslands folkrättsvidriga invasion av Ukraina och även de följder det har fått och fortsatt kommer att få på säkerhetspolitiken i Europa och då naturligtvis också Sverige.

Miljöpartiet har dock kommit till andra slutsatser vad gäller ett Natomedlemskap än de som framförs i denna skrivelse. Flera meningar i analysen innebär ett tydligt ställningstagande för att ett Natomedlemskap skulle gagna Sveriges säkerhet bäst, men vi delar inte de slutsatserna.

Miljöpartiet är och kommer alltid att vara drivande för att Sverige ska agera förebyggande för att upprätthålla demokrati och fred, och arbeta för en kärnvapenfri värld. Vi tror att det görs bäst utan ett Natomedlemskap och vill att Sverige även i framtiden själva ska kunna välja våra samarbetspartner när det gäller säkerhetspolitiska frågor.

Ett medlemskap i Nato innebär att Sverige skriver under på att använda kärnvapen som hot, som en del i en försvarsstrategi och att aktivt arbeta för kärnvapenedrustning samtidigt som vårt försvar bygger på kärnvapen, blir betydligt svårare.

Ett Natomedlemskap skulle också kunna påverka Sveriges möjligheter att fortsätta främja våra grundvärden som demokrati och mänskliga rättigheter i svensk utrikes- och säkerhetspolitik. Vi skulle inte längre verka från den militärt alliansfria plattformen utan från en helt annan plattform som Natoland, och Sveriges roll som medlare i vissa sammanhang skulle troligen ifrågasättas.

Vi bär också en oro över den demokratiska tillbakagång vi ser i flera länder idag, även bland de länder som är medlemmar i Nato. Även grundläggande mänskliga rättigheter utmanas alltmer. Det är en oroande trend som måste brytas. Den feministiska utrikes- och utvecklingspolitik som Sverige har som verktyg i sitt förebyggande arbete för fred skulle kunna bli ifrågasatt.

Miljöpartiet anser slutligen att ett så avgörande beslut som detta behöver föregås av en djupare analys och en längre och bredare demokratisk förankring där också befolkningen har fått en möjlighet att ta del av både för och nackdelar med ett medlemskap i en samhällelig debatt under valrörelsen, för att sedan ha med sig det när vi alla går till val om några få månader.

Vid en eventuell ansökan vill Miljöpartiet också vara tydliga med att vi anser att det är av stor vikt att Sverige fortsätter att driva kärnvapenedrustning och verka för fred, även som medlem i Nato.

Som del i det arbetet vill vi att dessa punkter tas med i överläggningarna, och förs in i den överenskommelse som Nato kommer att teckna med landet Sverige.

- Sverige ska inte delta i övningsverksamhet som inkluderar övning av användandet av kärnvapen.
- Sverige avser inte delta i *Nuclear Planning Group* (NPG).
- Sverige ska förbehålla sig rätten att inte stödja Natos uttalanden om kärnvapen och ska aktivt markera avståndstagande till kärnvapen.
- Sverige bör lagstifta mot införsel av kärnvapen på svenskt territorium, eller på annat sätt tydligt markera att kärnvapen inte får placeras på svensk mark eller föras in i svenskt territorium.
- Sverige ska öka sina ansträngningar för kärnvapenedrustning och ansluta sig till FN:s konvention om förbud mot kärnvapen innan ansökan till Nato skickas in.