

Säkerhet i ny tid

*Betänkande av
Utredningen om Sveriges försvars- och säkerhets-
politiska samarbeten*

Stockholm 2016



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2016:57

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2016

ISBN 978-91-38-24489-0

ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Utrikesdepartementet

Den 20 augusti 2015 beslutade regeringen att tillsätta en statlig offentlig utredning om Sveriges försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten.

Till särskild utredare utsågs ambassadören Krister Bringéus och till huvudsekreterare dåvarande kanslirådet Carl Magnus Eriksson.

Kommittédirektivet angav att utredaren skulle redovisa sitt uppdrag senast den 31 augusti 2016.¹

Utredaren överlämnar härmed betänkandet *Säkerhet i ny tid* (SOU 2016:57).

Med detta är uppdraget avslutat.

Stockholm i september 2016

Krister Bringéus

/Carl Magnus Eriksson

¹ Kommittédirektiv Dir. 2015:88, *Sveriges olika former av samarbeten respektive medlemskap med länder och i organisationer inom det försvars- och säkerhetspolitiska området*. Se bilaga 1.

Innehåll

Sammanfattning	11
DEL I Uppdraget	
1 Utredningens uppdrag och arbete	25
DEL II Generella försvars- och säkerhetspolitiska förutsättningar	
2 Ett brett förhållningssätt till säkerhet	31
3 Säkerhetspolitiska utgångspunkter	35
4 Det säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde	37
4.1 Bakgrund	37
4.2 Försvarsberedningens och regeringens syn.....	37
4.3 Utredningens bedömning.....	38
5 Tänkbara militära hot i Sveriges närområde	41
5.1 Bakgrund	41
5.2 Fyra iakttagelser.....	41
5.3 Möjliga utlösande faktorer	44
5.4 Händelseförloppet: det vanligaste antagandet	45
5.5 Hybridproblematiken	48

6	Sveriges nationella militära förmåga	51
7	Bilateralt och multilateralt samarbete	55
DEL III Försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten		
8	Nordiskt samarbete	61
8.1	Bakgrund	61
8.2	Samarbetet anpassas till nya förhållanden	64
8.3	Möjligheter och begränsningar	66
9	Nordiskt-baltiskt samarbete	69
9.1	Bakgrund	69
9.2	Möjligheter och begränsningar	70
10	Svenskt-finskt samarbete	73
10.1	Bakgrund	73
10.2	Mot ett fördjupat samarbete	74
10.3	Möjligheter och begränsningar	76
11	Sveriges samarbete med USA	79
11.1	Bakgrund – USA och utvecklingen i norra Europa	79
11.2	Svensk-amerikanskt samarbete	81
11.3	Möjligheter och begränsningar	84
12	Sveriges samarbete inom FN	87
12.1	Bakgrund	87
12.2	Säkerhetsrådets roll	88
12.3	FN:s fredsfrämjande verksamhet	89
12.4	Västs engagemang i FN:s fredsfrämjande	92

12.5	Sverige och FN.....	94
12.6	Möjligheter och begränsningar	95
13	Sveriges samarbete inom EU	97
13.1	Bakgrund	97
13.2	EU som utrikespolitisk aktör.....	97
13.3	EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP)	100
13.4	EU-solidariteten och artikel 42.7.....	101
13.5	GSFP i praktiken	103
13.6	EU:s förmågeutveckling.....	105
13.7	Möjligheter och begränsningar	105
14	Sveriges samarbete inom OSSE	109
14.1	Bakgrund	109
14.2	Den politiska dialogen	112
14.3	De oberoende institutionerna och fältmissionerna	113
14.4	Rustningskontroll	114
14.5	Möjligheter och begränsningar	116
15	Sveriges partnersamarbete med Nato.....	117
15.1	Bakgrund	117
15.2	Partnersamarbetet i dag	120
15.3	Möjligheter och begränsningar	122
16	Ett Natomedlemskaps innebörd	125
16.1	Bakgrund	125
16.2	Utredningsmetodik	125
16.3	Nato och dess viktigaste karaktäristika	126

16.3.1	Nato som organisation	126
16.3.2	Utvidgningsprocessen efter kalla kriget	127
16.3.3	Artikel 5	130
16.3.4	Den militära ledningsstrukturen	132
16.3.5	Operativ planering	134
16.3.6	Kärnvapendoktrinen	134
16.3.7	Natos pågående förändringsprocess	137
16.4	Sverige och Nato – konsekvenser av ett medlemskap.....	139
16.4.1	Bakgrund.....	139
16.4.2	Artikel 5	139
16.4.3	Operativ planering	140
16.4.4	Konsekvenser för den nationella militära förmågan	140
16.4.5	Kärnvapendimensionen	142
16.4.6	Ekonomiska konsekvenser	143
16.4.7	Särskilda aspekter	144
16.4.8	Vore Sverige välkommet?	146
16.4.9	Anslutningsprocessen	147
16.4.10	Finlands roll i svenska överväganden.....	147
16.4.11	Rysslands roll i svenska överväganden.....	151
16.5	Möjligheter och begränsningar	155

DEL IV Efterord

17	Utredarens efterord	159
-----------	----------------------------------	------------

DEL V Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2015:88	165
Bilaga 2	Säkerhetspolitiska begrepp och resonemang	167
Bilaga 3	Lissabonfördraget	179
Bilaga 4	Washingtonfördraget.....	187

Bilaga 5 Svensk-amerikansk avsiktsförklaring (<i>Statement of intent</i>)	191
Bilaga 6 FN:s fredsfrämjande insatser	193
Bilaga 7 EU:s civila och militära krishanteringsinsatser	195
Bilaga 8 Natos utvidgningsprocess - historik.....	197
Bilaga 9 Rysslands respektive de baltiska staternas militära förmåga.....	199

Sammanfattning

I: Uppdraget

Den 20 augusti 2015 fattade regeringen beslut om att tillsätta en statlig offentlig utredning med uppdrag att, utifrån ett fristående perspektiv, analysera och redogöra för innebörden av Sveriges samarbeten respektive medlemskap – dess för- och nackdelar – med andra länder och organisationer på det försvars- och säkerhetspolitiska området, i dag och i framtiden.

Enligt kommittédirektivet ska analysen syfta till att tydliggöra ett brett förhållningssätt till vår säkerhet.

Den militära alliansfriheten ska inte utvärderas.

De områden som utpekats innefattar de nordiska, nordiskbaltiska och bilaterala svensk-finska samarbetena samt den transatlantiska länken, FN, EU, OSSE och Nato.

Enligt direktivet ska utredningen bidra till ett fördjupat nationellt samtal om dessa frågor.

Dagens säkerhetshot, måste det konstateras, är inte bara av militär karaktär. De kan ha sina ursprung i så olika fenomen som klimatförändringar och terrorism. Utredaren har dock inte sett det som möjligt att analysera frågor som rör samhällets säkerhet i hela dess vidd. Uppdragets ursprung är partiförhandlingarna inför försvarsbeslutet 2015 och utredningens huvudsakliga fokus är därför Sveriges försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten.

II: Generella försvars- och säkerhetspolitiska förutsättningar

Efter ett resonemang om vikten av att anlägga ett brett förhållningssätt till säkerhet, redovisas några grundläggande säkerhetspolitiska utgångspunkter.

På ett globalt plan intar FN, som nav i det multilaterala systemet, en fundamental plats i svensk utrikespolitik.

Av särskild vikt är att Sverige sedan 1995 är medlem av EU, som bygger på en fördragsfäst solidaritet mellan medlemmarna.

I centrum för den svenska säkerhetspolitiken står den militära alliansfriheten, vars innebörd är att Sverige inte åtar sig ömsesidiga försvarsförpliktelser i förhållande till andra länder.

Sveriges nationella solidaritetsdeklaration till EU-länderna och de nordiska länderna belyses.

Utredningens redogörelse för det säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde utgår från de bedömningar som gjordes av den parlamentariskt sammansatta Försvarsberedningen 2013 och 2014 liksom av regeringen i den försvarspolitiska propositionen 2015.

Försvarsberedningen slog fast att den ryska aggressionen mot Ukraina 2014 utgör den största utmaningen mot den europeiska säkerhetsordningen sedan kalla krigets slut. Ryssland har visat sig berett att bryta mot etablerade folkrättsliga normer.

Regeringen konstaterade att det är svårt att bedöma hur långt den ryska ledningen kan tänkas gå i sin expansiva politik.

Försvarsberedningens och regeringens bedömningar har genomgående bekräftats i utredningsarbetet. Rysslands agerande har på ett avgörande vis försvagat den samarbetsorienterade europeiska säkerhetsordning som växte fram efter kalla krigets slut. Ryssland har utvecklat ett antagonistiskt förhållningssätt till väst. Av allt att döma eftersträvar Ryssland ett säkerhetssystem som bygger på att landet kan upprätthålla egna intressesfärer längs sina gränser.

Utredningen konstaterar att det i dag råder vad som allmänt betecknas som ett nytt säkerhetspolitiskt normalläge i Europa. I detta har konfrontationslinjen mellan Ryssland och Nato förskjutits till Östersjöregionen.

Några kategoriska slutsatser om vilka konsekvenser detta får för Sverige kan knappast dras. Ett viktigt skäl härför är att omvärlden saknar insyn i den ryska ledningens långsiktiga planer, i den utsträckning sådana finns. Rysslands agerande förefaller snarast präglas av en tendens att utnyttja de möjligheter man i varje given situation menar sig se.

Fyra övergripande iakttagelser görs dock i utredningen.

Den första är att den enda stat i Sveriges närområde som under överskådlig tid kan tänkas utöva militär aggression mot sina grannar är Ryssland.

Den andra är att ett isolerat ryskt angreppsföretag mot Sverige, för dess egen skull, måste betecknas som i praktiken uteslutet.

Den tredje – och centrala – iakttagelsen är att Sverige med stor sannolikhet redan på ett tidigt stadium skulle dras in i en eventuell rysk-baltisk militär konflikt, genom vad som skulle kunna kallas ”konsekvensaggression”. Skälen är såväl politiska, humanitära som militärgeografiska. En allvarlig kris i Östersjöregionen skulle komma att hanteras både av EU och Nato. Sverige skulle ha svårt att ensamt organisera mottagandet av de flyktingströmmar ett angrepp mot Baltikum sannolikt skulle leda till. Därtill vore tillträde till svenskt territorium av militäroperativ betydelse för såväl en angripare som en försvarare.

Den fjärde iakttagelsen är att ett ryskt militärt angrepp mot någon eller några av de baltiska staterna i grunden är osannolikt.

Samtidigt kännetecknas den ryska statsledningens agerande av oförutsägbarhet. Utredningen ställer därför kontrollfrågan under vilka förutsättningar ett ryskt angrepp på Baltikum likväl vore tänkbart och resonerar kring tre scenarier.

Det första är ett incidentförlopp som spårar ur. Det andra är det fall där Ryssland skulle kunna tänkas vilja angripa Nato på strategisk nivå. Det tredje gäller olika situationer där den ryska regimen ser sin överlevnad stå på spel.

Utredningen återger det vanligaste antagandet om hur en militär händelseutveckling i Östersjöregionen kan gestalta sig.

Ryssland bedöms i en sådan ha förmåga att inom ett par dagar etablera militär kontroll över Baltikum.

Ryssland kan i händelseförloppet ha intresse av att flytta fram luftvärnssystem till svenskt territorium, för att därigenom stärka förmågan att förneka Natoflyg tillträde över Östersjön. Operationer mot Sverige kan föregå huvudangreppet mot Baltikum.

Natos motåtgärd i händelse av ett sådant ryskt angrepp kommer sannolikt att bli en återtagandeoperation.

Begäran om möjlighet för USA och Nato att utnyttja svenskt territorium kommer av allt att döma att göras, såväl av USA som av de baltiska staterna, i ett tidigt skede av konflikten.

Utredningen drar slutsatsen att i det fall man på rysk sida avser att drastiskt öka trycket på de baltiska länderna är det förmodligen i första hand hybridmetoder, som kommer att tillgripas.

Utredningen konstaterar att även om Sverige upprätthåller vissa militära nyckelsystem av hög internationell klass – bland annat stridsflyg och ubåtar – är det en allmän uppfattning att den svenska försvarsförmågan i dag uppvisar inte oväsentliga brister. Slutsatsen är att Sverige för att kunna hävda sin suveränitet, i likhet med andra europeiska länder, i ett krisfall är beroende av stöd utifrån.

III: Försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten

Det *nordiska* försvars- och säkerhetspolitiska samarbetet belyses. Den organisatoriska ramen för detta fredstida samarbete utgörs sedan 2009 av *Nordefco*. En bevekelsegrund var under många år viljan att få till stånd gemensamma bidrag till internationella fredsfrämjande insatser. Den nordiska EU-stridsgruppen – *Nordic Battle Group* – utgjorde ett av de främsta uttrycken för denna ambition.

Ett viktigt inslag är i dag den omfattande övnings- och träningsverksamhet som de svenska, norska och finska flygvapnen bedriver i norra Skandinavien, *Cross Border Training*.

Utmaningarna i Östersjöregionen har kommit att ersätta internationellt fredsfrämjande som den gemensamma uppgiften. Den säkerhetspolitiska dialogen fördjupas och ett småskaligt, konstruktivt militärt samarbete utvecklas. Samtidigt exponeras tydligare än tidigare det nordiska försvars- och säkerhetspolitiska samarbetets akilleshäl: de grundläggande olikheterna i ländernas säkerhetspolitiska identiteter.

Det *nordisk-baltiska* samarbetet är relativt outvecklat. Ambitioner finns dock att fördjupa den säkerhetspolitiska dialogen, liksom den militära samverkan. Inrättande av en gemensam sjö- och luftlägesbild samt ökad övningsverksamhet, tillhör de områden som diskuteras. En begränsning utgörs av de baltiska ländernas tydliga prioritering av samarbetet med USA och Nato.

Samarbetet med *Finland* är Sveriges närmaste bilaterala försvars- och säkerhetspolitiska relation. Den politiska avsikten är att fördjupa detta på bred front, med en ambitionsnivå som är fundamentalt ny för både Sverige och Finland – ”bortom fredstida för-

hållanden”. Denna samverkan innebär ett säkerhetspolitiskt paradigmskifte för Sverige, liksom för Finland.

Den viktigaste sammantagna effekten på sikt torde vara att länderna genom integration och rollspecialisering förbättrar sin gemensamma operativa kapacitet. Därmed uppnås en stärkt regional konfliktavhållande förmåga. Samtidigt ökar också det ömsesidiga beroendet.

Till de konkreta militära fördelarna hör ett ökat strategiskt djup¹ för bägge parter. Inte minst kan möjligheten för ländernas flygvapen och marina stridskrafter att utnyttja varandras baser och hamnar vara av betydelse i en kris. Därtill kommer en ökad gemensam förmågebredd. Sverige har ett ubåtsvapen av hög internationell klass, finska F-18 Hornet kan till skillnad från JAS Gripen utrustas med kryssningsrobotar.

En nyckelfråga är hur långt länderna är beredda att bedriva gemensam operativ planering. Den ömsesidiga politiska viljan blir härvidlag avgörande.

Det är i dag inte aktuellt att ge samarbetet en traktatsrättslig form.

Sveriges försvars- och säkerhetspolitiska samarbete med USA befinner sig i snabb utveckling, pådrivet av ett ömsesidigt intresse att bredda och fördjupa kontakterna.

För Sverige är relationen med USA av avgörande betydelse: säkerhetspolitiskt för att ge ytterligare innehåll åt det amerikanska engagemanget för säkerheten i norra Europa, försvarspolitiskt för svensk militär förmågeutveckling, inte minst genom övningsverksamhet och försvarsmaterielsamarbete.

Den ökade betydelsen av Sveriges geostrategiska läge, i kombination med svensk militär och försvarsindustriell kompetens inom vissa nischer, bidrar till det amerikanska intresset.

Det fördjupade svensk-amerikanska samarbetet gavs i maj 2016 en formell inramning genom en gemensam avsiktsförklaring. Denna spänner över fem nyckelområden; interoperabilitet, övnings- och träningsverksamhet, försvarsmaterielsamarbete, forskning och utveckling samt multinationella operationer.

¹ I bilaga 2 görs en redovisning av ett antal vedertagna säkerhetspolitiska begrepp och resonemang som förhoppningsvis kan underlätta läsningen av den löpande texten.

Planering för samordning av amerikanska och svenska åtgärder i händelse av en kris i Östersjöområdet sker, vad utredningen förstår, inte i dag. Detta kan begränsa västs sammantagna konfliktavhållande förmåga i regionen.

Ett potentiellt steg mot en stärkt samordning skulle därför kunna vara ökad ömsesidig öppenhet vad gäller ländernas respektive operativa planering.

FN utgör navet i det multilaterala systemet. Världsorganisationens säkerhetspolitiska betydelse för Sverige ligger framför allt i säkerhetsrådets huvudansvar för upprätthållande av internationell fred och säkerhet, samt dess rätt att fatta för medlemskretsen bindande beslut med den legitimitet som FN-stadgan ger.

En ordning utkristalliseras där de stora fredsfrämjande insatserna blir FN:s ansvar, EU fokuserar på främst civila och militära utbildningsinsatser till stöd för säkerhetssektorreform, medan Natos huvuduppgift blir det kollektiva militära försvaret av Europa.

FN är redan i dag den viktigaste aktören inom fredsfrämjande, en ställning som ytterligare befästs när rollfördelningen gentemot EU och Nato renodlas. Organisationen leder krävande insatser i några av världens svåraste konfliktområden. Nya uppdrag kan tillkomma.

Samtidigt överstiger de omfattande insatsmandaten inte sällan de faktiska förmågorna. Hur detta gap ska överbryggas utgör en stor utmaning för FN-systemet.

Genom kvalificerade militära bidrag till FN:s fredsoperationer kan Sverige tillföra ett mervärde till insatser av svensk utrikes- och säkerhetspolitisk relevans – vilket i dag sker med ett underrättelseförband i MINUSMA (Mali).

Säkerhetsrådsmedlemskapet 2017–2018 ger Sverige tillfälle att påverka utformningen av FN-ledda fredsoperationer. Mot denna bakgrund är det givet att den svenska ambitionshöjningen vad gäller FN kommer att bestå under kommande år.

FN kan i hög grad förväntas bli den kontext i vilken svenskt policytänkande om brett diplomatiskt, civilt och militärt engagemang i en konfliktcykels samtliga faser kan prövas och utvecklas i praktiken.

Sverige bör ta en aktiv roll i ansträngningarna för att effektivisera FN:s fredsfrämjande verksamhet. Detta inkluderar en mer

transparent planeringsprocess och en bättre löpande dialog mellan de tre huvudaktörerna; säkerhetsrådet, sekretariatet och de truppbidragsgivande länderna. Ett konkret bidrag skulle kunna vara att som säkerhetsrådsmedlem verka för en stärkt roll för och mer representativ sammansättning i FN:s militärkommitté.

EU:s ställning som den viktigaste utrikes- och säkerhetspolitiska plattformen för Sverige består. Det är i Bryssel som Sverige mest effektivt kan delta i den europeiska diplomatin. Den svenska rösten förstärks av ett aktivt engagemang i EU:s säkerhets- och försvarspolitik, främst dess militära och civila krishantering, som ger en operativ förankring och tyngd åt unionens gemensamma utrikespolitik.

Tidigare ambitioner i delar av medlemskretsen om att EU på sikt skulle överta Natos roll i Europa har successivt övergivits. Det kan dock inte uteslutas att Brexit på nytt aktualiserar denna frågeställning.

Aktiveringen av EU-fördragets solidaritetsartikel 42.7 efter terroristattacker i Paris 2015 utgör en påminnelse om att EU-solidariteten har en reell säkerhets- och försvarspolitisk dimension, även om denna inte tar sig samma institutionella uttryck som i Nato.

EU:s operativa fokus ligger i dag på civila och militära rådgivande och kapacitetsbyggande insatser, inte minst i afrikanska konfliktområden.

Dessa insatser bidrar till att underbygga den globala aktörsroll som EU länge eftersträvat, men haft svårt att förverkliga. Samtidigt finns en tilltagande frustration i delar av medlemskretsen över att unionen ännu inte kunnat utnyttja sin fulla potential på den utrikes- och säkerhetspolitiska arenan.

För svensk försvarsförmåga förblir EU-samarbetet av begränsad betydelse.

OSSE utgör en integrerad del av den europeiska och transatlantiska säkerhetsstrukturen. Tillsammans med FN-stadgan utgör OSSE:s samlade principer och åtaganden den normativa grunden för den europeiska säkerheten. Centralt i denna är alla staters rätt till territoriell integritet och fritt säkerhetspolitiskt vägval, inklusive förbudet att ändra gränser med våld.

Samtidigt är OSSE bärare av tanken om säkerhetens odelbarhet. Varje land har rätt att välja sin säkerhetspolitiska linje, men inte till

förfång för andra. I detta ligger ett spänningsförhållande som accentuerats med den ryska aggressionen mot Ukraina.

OSSE:s styrka i vardagen utgörs av det arbete som dess tre oberoende institutioner liksom missioner utför på fältet.

Utredningen gör bedömningen att OSSE:s förmåga att bidra till en lösning av den rysk-ukrainska konflikten blir avgörande för organisationens framtida politiska relevans.

Sedan *partnersamarbetet med Nato* inleddes i mitten av 1990-talet har detta utvecklats till ett viktigt säkerhetspolitiskt verktyg för Sverige. För svenskt försvar har det varit, och fortsätter att vara, av grundläggande betydelse.

Den internationella utvecklingen sedan 2014, och det faktum att Nato fasar ut sina krishanteringsinsatser, innebär nya förutsättningar för Sveriges partnersamarbete.

Möjligheter finns att ytterligare fördjupa detta, i första hand kring hanteringen av de nya utmaningarna runt Östersjön. Natos tilltagande fokus på det kollektiva försvaret ökar samtidigt känsligheten hos bägge parter för ett nära politiskt och praktiskt umgänge.

Avsnittet om innebörden av ett möjligt svenskt *Natomedlemskap* skiljer sig från de övriga, då analysen inte kan bygga på Sveriges egna erfarenheter. Redogörelsen är därför i viktiga delar deskriptiv. Utredningen lämnar inga synpunkter på huruvida Sverige bör ansöka om Natomedlemskap eller inte. Ett sådant ställningstagande är politiskt till sin natur. Referenser till ett svenskt Natomedlemskap görs således genomgående i en hypotetisk kontext.

Natosamarbetet genomsyras för medlemmarna av tanken på att internationellt militärt samarbete är av godo. Synsättet formades av lärdomarna från 1900-talets första hälft och insikten om riskerna med nationella försvarsstrukturer utan multilateral inramning. För de allierade utgör Nato plattformen för det transatlantiska säkerhetspolitiska samarbetet.

Nato kan beskrivas som en säkerhetspolitisk organisation, med möjlighet att dra på medlemmarnas nationella militära resurser. Nato har som organisation inga egna militära förband.

Artikel 5 innebär en individuell och kollektiv skyldighet att bistå en allierad vid ett väpnat angrepp. Den konkreta utformningen av ett lands bidrag är situationsbestämd. Det finns i den bemärkelsen ingen automatik i artikel 5. Något legalt utrymme för ett allierat

land att engagera övriga medlemmar i ett offensivt företag föreligger inte. Artikelns egentliga betydelse är att ett angrepp mot ett medlemsland skulle innebära ett angrepp på samtliga 28 medlemmar. I detta ligger en uppenbar angreppsavhållande kraft.

Den militära ledningsstrukturen är den ryggrad kring vilken gemensamma operationer kan byggas och ledas. Den är av grundläggande betydelse genom att den skapar förutsättningar för att kombinera militär effektivitet med insyn och inflytande för medlemmarna.

Den operativa planeringen syftar till att avhålla en tänkt angripare genom att få denne att förstå att förberedelser för att framgångsrikt möta ett hot har vidtagits. Den är också utgångspunkt för alliansens agerande i händelse av en krissituation. Sedan 2014 genomgår Natos operativa planering en betydande ambitionshöjning.

Nato är en kärnvapenallians i bemärkelsen att de amerikanska kärnvapnen utgör den yttersta garantin för de allierades säkerhet.

Utredningen belyser möjliga konsekvenser för Sverige av ett Natomedlemskap.

Effekterna vad avser den svenska nationella operativa förmågan är inte givna. Också för Natomedlemmarna är den första försvarslinjen de nationella resurserna. Ett medlemskap är ingen genväg för att lösa nationella förmågebrister. Det skulle däremot möjliggöra gemensam operativ planering.

Ett Natomedlemskap får knappast några avgörande försvarsekonomiska konsekvenser för svenskt vidkommande. Nivån på försvarsanslagen bestäms erfarenhetsmässigt av statsfinansiella och andra inrikespolitiska avvägningar sedda mot den upplevda hotbilden.

Det är sannolikt behäftat med svårigheter att som Natomedlem driva tanken på ett internationellt kärnvapenförbud.

Utredningens intryck är att en svensk Natoansökan skulle välkomnas av alliansen. De allierades inställning baseras på synen på Sverige som en säkerhetsproducent liksom deras uppfattning att den samlade konfliktavhållande förmågan i Östersjöregionen skulle öka med ett svenskt medlemskap.

I Finland föredrar man att inte bli en del av den svenska Nato-debatten. Utredningen 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.

Ryssland motsätter sig tanken på ett svenskt Natomedlemskap. Det viktigaste militära skälet torde vara att den ryska operativa militära planeringen skulle kompliceras och landets möjligheter att agera militärt i Östersjöregionen begränsas.

Ett Natomedlemskap skulle innebära att Sverige omfattas av de rättigheter och skyldigheter som Washingtonfördraget ger medlemmarna och där artikel 5 står i centrum.

På ett vardagligt politiskt plan vore den mest uppenbara konsekvensen av Natomedlemskap att Sverige fick tillgång till en multilateral transatlantisk plattform för att driva svenska säkerhetspolitiska intressen.

Samtidigt skulle en alliansanslutning – i likhet med EU-medlemskapet – i någon bemärkelse 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.

Den mest påtagliga militära effekten av ett Natomedlemskap vore av allt att döma att den osäkerhet som i dag råder om hur ett gemensamt uppträdande i en Östersjökris skulle gestalta sig, undanröjs och att västs samlade konfliktavhållande förmåga därigenom sannolikt skulle öka.

I vilken faktisk utsträckning är dock svårt att fastslå. Den konfliktavhållande förmågans effektivitet avgörs ytterst av en angripares värdering av densamma. I en bedömning av denna samlade förmåga måste också de omfattande försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten, som Sverige i dag utvecklar med olika länder och organisationer, vägas in.

En svensk medlemskapsansökan torde leda till en politisk kris med Ryssland, även om dess omfattning och varaktighet är svårbedömlig. Erfarenheterna av tidigare utvidgningsomgångar visar att Ryssland, efter att inledningsvis ha motsatt sig dem, till slut accepterat faktum och att en återgång till läget innan har ägt rum.

Rysslands militära motåtgärder skulle sannolikt handla om att anpassa sig till den eventuella militära förmågeuppbyggnad som skulle ske på svenskt territorium – i den mån en sådan överhuvudtaget skulle bli aktuell – i syfte att återupprätta en uppfattad balans.

IV: Efterord

I dag är ny tid. Den kännetecknas av att en säkerhetspolitisk oförutsägbarhet har insmugit sig i Sveriges närområde.

Utredningen konstaterar att Sverige har utvecklat en betydande bredd i sitt internationella försvars- och säkerhetspolitiska engagemang.

Det vi ser 2016 är ett framväxande nätverk av samarbeten, vilka ömsesidigt förstärker varandra. Utgångsläget för att hantera de nya utmaningarna är i den bemärkelsen gott.

DEL I

Uppdraget

1 Utredningens uppdrag och arbete

I mars 2015 ingick Socialdemokraterna, Miljöpartiet, Moderaterna, Centerpartiet och Kristdemokraterna en försvarspolitisk överenskommelse. Den kom att utgöra ramen för riksdagens försvarsbeslut i juni samma år.

I överenskommelsen fick en expert i uppdrag att, utifrån ett fristående perspektiv, analysera och redogöra för innebörden av Sveriges samarbeten med andra länder och organisationer på det försvars- och säkerhetspolitiska området.

I sitt arbete har utredaren tagit fasta på direktivets uppmaning att lämna ett bidrag till ett fördjupat samtal i vårt land om dessa frågor. Strävan har därför varit att på ett pedagogiskt sätt teckna en bild av Sveriges internationella samarbeten på det försvars- och säkerhetspolitiska området. Det är utredarens förhoppning att därigenom underlätta en informerad debatt om de olika frågeställningar Sverige kan ställas inför.

Utredningens struktur återspeglar i allt väsentligt skrivningarna i kommittédirektivet.

Olika försvars- och säkerhetspolitiska bilaterala och multilaterala samarbeten belyses. I direktivet heter det att deras för- respektive nackdelar ska analyseras och redogöras för. Utredningen gör detta under den återkommande rubriken ”möjligheter och begränsningar”.

Vad gäller Sveriges bilaterala samarbeten har utredningen, i enlighet med direktivet, fokuserat på de som etablerats med Finland och USA.

Utredaren har funnit det lämpligt att inledningsvis redogöra för Sveriges säkerhetspolitiska utgångspunkter, därefter beskriva det säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde, att peka på tänkbara hotscenarier, samt vidare ge en bild av Sveriges nationella militära

förmåga. En generell jämförelse mellan bilateralt och multilateralt samarbete görs också.

Sveriges militära alliansfrihet har, i enlighet med kommittédirektivet, inte utvärderats.

Säkerhetshoten i dag är inte bara av militär karaktär. De kan ha sina ursprung i en rad olika fenomen såsom klimatförändringar, terrorism, cyberattacker, pandemier och angrepp mot globala flöden likt flygtrafik och handelsvägar.

En modern säkerhetspolitik har därför sin utgångspunkt i insikten om den stora betydelse som en effektiv samhällelig motståndskraft mot sådana icke-militära hot har.

En översiktlig genomgång av dessa frågeställningar görs i avsnitt 2. Utredaren har emellertid inte sett det som möjligt att mer utförligt behandla frågor som rör samhällets säkerhet i hela dess vidd.

Uppdraget, vars ursprung alltså är partiförhandlingarna inför försvarsbeslutet 2015, har som huvudfokus att redogöra för Sveriges internationella försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten.

Denna ämnesmässiga avgränsning har också påverkat avsnitten om FN och EU. Det som redovisas här är främst säkerhets- och försvarspolitiska aspekter av Sveriges samarbete med dessa organisationer, inte samarbetet som helhet.

Detta ska dock inte dölja det faktum att den samlade verksamhet som FN och EU bedriver – från förebyggande och krishantering till humanitära insatser och utvecklingssamarbete – utgör en stark, fredsbyggande kraft som gagnar Sverige regionalt och globalt.

Avsnittet om ett eventuellt svenskt Natomedlemskaps innebörd skiljer sig i ett väsentligt avseende från de övriga, då genomgången inte bygger på Sveriges egna erfarenheter. Inte minst av pedagogiska skäl blir redogörelsen därför i viktiga delar deskriptiv.

Nato som organisation med dess karaktäristika beskrivs. Detta avsnitt ska, liksom de övriga, läsas mot bakgrundsresonemangen om tänkbara hotscenarier i Sveriges närområde. Finlandsaspekten ägnas särskild uppmärksamhet. Rysslands inställning och eventuella reaktioner i händelse av en svensk Natoansökan belyses.

Utredningen baseras på intervjuer med företrädare för regering och opposition, tjänstemän inom regeringskansliet och berörda

myndigheter¹ samt oberoende analytiker och journalister. Ett särskilt seminarium om Sveriges internationella samarbeten organiserades i februari 2016 av Riksförbundet Folk och Försvar.

Vidare har besök genomförts i en rad huvudstäder (Berlin, Helsingfors, Köpenhamn, Moskva, Oslo, Riga, Tallinn, Vilnius, Washington) och aktuella organisationers högkvarter (EU och Nato i Bryssel, OSSE i Wien samt FN i New York). I sitt uppdrag har utredaren intervjuat drygt 300 personer. Detta inkluderar samtal med regeringstjänstemän från sammanlagt 22 länder i Europa och Nordamerika.

Naturliga utgångspunkter i arbetet har varit Försvarsberedningens slutrapport från 2014² och den försvarspolitiska inriktningspropositionen 2015.³

Utredningen har också tagit del av rapporter om omvärldsutvecklingen som gjorts av Utrikesdepartementet, berörda ambassader, Försvarsmakten och Försvarets radioanstalt. Det kan konstateras att den analytiska samstämmigheten i detta svenska myndighetsmaterial är stor.

På uppdrag av Finlands utrikesministerium presenterade en oberoende internationell expertgrupp i april 2016 en bedömning om konsekvenserna av ett finskt Natomedlemskap.⁴ För utredningen har det varit naturligt att förhålla sig till denna, vilken i de delar som gäller Natomedlemskapets innebörd berör parallella frågeställningar.

I juni i år presenterade den finska regeringen en redogörelse över Finlands utrikes- och säkerhetspolitik för riksdagen i Helsingfors. Även denna har utnyttjats av utredningen.⁵

¹ Försvarsmakten, Försvarets Radioanstalt (FRA), Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), Polisen, Folke Bernadotteakademien (FBA), Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB).

² Ds 2014:20. *Försvaret av Sverige. Starkare försvar för en osäker tid*. Stockholm: Försvarsdepartementet, Försvarsberedningen.

³ Proposition 2014/15:109. *Försvarspolitisk inriktning. Sveriges försvar 2016–2020*.

⁴ *Konsekvenserna av ett eventuellt finskt Natomedlemskap: en bedömning*. Helsingfors: Utrikesministeriet, 2016.

⁵ *Government Report on Finnish Foreign and Security Policy*. Helsingfors: Prime Minister's Office Publications 9/2016.

Förre ambassadören Tomas Bertelmans rapport till försvarsministern 2014 som analyserar svensk försvars- och säkerhetspolitikens huvudelement, och hur dessa samverkar, har utgjort ett annat relevant underlag.⁶

⁶ Fö 2013:B. *Försvarspolitiskt samarbete – effektivitet, solidaritet, suveränitet. Rapport från Utredningen om Sveriges internationella försvarspolitiska samarbete.*

DEL II

Generella försvars- och säkerhetspolitiska förutsättningar

2 Ett brett förhållningssätt till säkerhet

Det skall inledningsvis konstateras att det är ett allomfattande förhållningssätt till säkerhet som ligger till grund för Sveriges oberoende och välstånd. Mot denna bakgrund har regeringen inlett arbetet med en nationell säkerhetsstrategi anpassad för ett brett säkerhetsbegrepp.

Det militära försvarets yttersta uppgift är att säkerställa att Sverige inte drabbas av den uppenbara katastrof som ett väpnat angrepp mot svenskt territorium skulle utgöra.

I detta sammanhang kan det vara värt att påminna om den klassiska risk-konsekvensanalysen (”försäkringsteoremet”); riskerna för en kris/skada må vara begränsade, men konsekvenserna om något likväl skulle inträffa bli betydande.

De hot och påfrestningar som ett modernt samhälle kan utsättas för spänner över stor vidd – miljökatastrofer och flyktingströmmar är bara några exempel. Det kan handla om ekonomiska kriser, om våldsbejakande extremism. Det kan gälla pandemier eller naturkatastrofer. Utmaningarna och säkerhetshoten är mer föränderliga och gränslösa än tidigare. För att kunna hantera samhällets utsatt-het och säkerhet över hela skalan krävs en helhetssyn.

Utredningen menar att klimatfrågan är den i dag största långsiktiga utmaningen för mänskligheten och därmed för Sverige.

Sverige kan drabbas av katastrofer eller kriser som inte hotar suveräniteten eller den territoriella integriteten. Landet kan också drabbas av icke-militära hot som i någon bemärkelse kränker den nationella suveräniteten.

Frågan om hybridhot har blivit allt mer aktuell. Informationsoperationer utgör ett särskilt problem.

Utmaningarna kan ligga i ett gränsland mellan krig och fred och ytterst handla om den sårbarhet som i dag kännetecknar högteknologiska länder.

För att hantera dessa är det centralt att samhällets alla sektorer involveras. Säkerhetsarbetet innesluter en lång rad aspekter inom flera politikområden och aktörerna finns inom såväl offentlig som privat sektor.

Riksdagen har satt upp tre mål för Sveriges säkerhet; att värna befolkningens liv och hälsa, att värna samhällets funktionalitet och att värna Sveriges förmåga att upprätthålla grundläggande svenska värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.

Det breda förhållningssättet till säkerhet har en tydlig internationell dimension. Hoten är gränsöverskridande och synen på dem likartad bland Sveriges samarbetspartners. Utredningen konstaterar samtidigt att det är de enskilda staterna som till slut måste bära det huvudsakliga ansvaret för att hantera dessa.

De starka sambanden mellan säkerhet, utveckling och mänskliga rättigheter, är den fundamentala utgångspunkten för samarbetet för både FN och EU.

EU har under senare tid gett dessa frågeställningar allt större uppmärksamhet. I en värld som beskrivs som *connected, contested and complex* pekar EU:s nya globala strategi på vikten av en rättsbaserad, multilateral världsordning med FN som dess kärna.¹ Till de prioriteringar som identifieras för unionen hör uppgiften att bidra till samhällelig stabilitet och motståndskraft i öst och i syd (*State and Societal Resilience to our East and South*) samt att arbeta integrerat med konflikthantering.

I den europeiska säkerhetsorganisationen OSSE har det breda förhållningssättet särskild betydelse, eftersom den verkar inom tre explicit definierade gränsöverskridande områden; det militärpolitiska, det ekonomiska och miljömässiga och den mänskliga dimensionen.

Orsakssambanden är ömsesidigt förstärkande. Värnandet av mänskliga rättigheter, där Sverige av hävd spelar en ledande roll, har en direkt säkerhetspolitisk koppling. Inre förtryck och yttre

¹ *Shared Vision, Common Action: A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*. Juni 2016. <http://europa.eu/globalstrategy/en>

aggression hänger ihop. OSSE:s, men även Europarådets, normbildningsarbete är därför av fortsatt central betydelse.

Demokrati och respekt för mänskliga rättigheter är en förutsättning för ekonomisk och social utveckling. Spridningen av demokrati är också av betydelse för att stärka internationell fred och säkerhet. Det goda styrelseskicket – *good governance* – måste ständigt värnas. En demokrati, brukar det heta, har aldrig gått till väpnat angrepp mot en annan demokrati.

Konflikter är idag ofta inomstatliga och deras orsaker komplexa. De kan gälla etniska, religiösa eller nationella motsättningar, där olika parter har intresse av att upprätthålla dessa. Konsekvenserna är som regel förödande. Konfliktförebyggande i vid bemärkelse är därför centralt i varje klok säkerhetspolitik.

I utrikespolitiken förblir en pågående och fördjupad internationell integration den viktigaste vägen framåt för att hantera hoten över bredd. Att bygga en säkerhetsgemenskap grundad på gemensamma värderingar är en huvudutmaning.

Utrikes-, säkerhets- och försvarspolitikerna bildar tillsammans en helhet. Denna handlar om att säkra de värderingar, som bär upp det svenska samhället, tilltron till det demokratiska samhällskicket och alla människors lika värde.

3 Säkerhetspolitiska utgångspunkter

Sveriges säkerhetspolitik har steg för steg utvecklats och anpassats till de förändrade förutsättningarna sedan kalla krigets slut.

På ett globalt plan intar FN, som nav i det multilaterala systemet, en fundamental plats i svensk utrikespolitik.

Världsorganisationens säkerhetspolitiska betydelse för Sverige ligger framför allt i dess roll som utfärdare och uttolkare av universella, folkrättsliga regler samt säkerhetsrådets rätt att fatta för hela medlemskretsen bindande beslut om fred och säkerhet, inklusive möjligheten att vidta fredsframtvingande åtgärder.

En central komponent i Sveriges moderna identitet är medlemskapet i EU – en politisk union som bygger på värdegemenskap och en fördragsfäst solidaritet mellan medlemmarna.

Denna solidaritetstanke kommer för svensk del också till uttryck i den nationella solidaritetsförklaringen från 2009. Ett svenskt engagemang ställs i utsikt till EU-länder och nordiska länder i händelse av katastrof eller angrepp. I gengäld uttrycks en förväntan att dessa länder vid behov på motsvarande sätt bistår Sverige:

Sverige kommer inte att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat medlemsland eller nordiskt land. Vi förväntar oss att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige drabbas. Sverige bör ha förmågan att kunna ge och ta emot militärt stöd.¹

¹ En enig riksdag ställde sig bakom solidaritetsförklaringen i samband med behandlingen av regeringens försvarspolitiska inriktningsproposition 2009. (*Betänkande 2008/09:FöU10*, som bygger på utrikesutskottets yttrande 2008/09:UU4y.) I utrikesdeklarationen 2012 tillkom en referens även till civilt stöd.

På ett regionalt plan betonas från svensk sida vikten av europeisk sammanhållning samt att EU förmår bedriva en aktiv och principfast utrikes- och säkerhetspolitik. Detta uttrycks även i EU:s nya globala strategi.

Ett återkommande inslag i svenska officiella uttalanden – inte minst efter Rysslands illegala annektering av Krim – är markeringar att den europeiska, rättsbaserade säkerhetsordning som växt fram efter kalla kriget fullt ut måste respekteras. En stark transatlantisk länk betecknas som grundläggande för Europas säkerhet.

Behovet av, och viljan till, internationellt samarbete – säkerhet genom samverkan – har successivt getts en allt mer framträdande plats i den officiella beskrivningen av Sveriges säkerhetspolitiska identitet.

2014 konstaterade Försvarsberedningen att

Sverige kan inte och vill inte isolera sig från omvärlden. Sverige är inte ensamt. Säkerhet byggs solidariskt tillsammans med andra och hot mot fred och säkerhet avvärs i gemenskap och samverkan med andra länder och organisationer.²

Samtidigt består den militära alliansfriheten, vars innebörd är att Sverige inte åtar sig ömsesidiga försvarsförpliktelser i förhållande till andra länder.

I ett säkerhetspolitiskt linjetal i juni 2016 beskrev statsminister Stefan Löfven Sveriges hållning på följande sätt:

Vår militära alliansfrihet tjänar oss väl, och den bidrar till säkerhet och stabilitet i norra Europa. Den förutsätter en bred och ansvarsfull utrikes- och säkerhetspolitik, i kombination med fördjupade försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten och en trovärdig nationell försvarsförmåga.³

Förutsättningarna för svensk säkerhetspolitik har påverkats av omvandlingen av Sveriges försvarsmakt. Mobiliseringssystemet har avvecklats och ersatts av ett modernt, men i volym begränsat, försvar anpassat för internationell samverkan; det senare inte minst resultatet av 20 års deltagande i fredsfrämjande insatser.

² Ds 2014:20. *Försvaret av Sverige. Starkare försvar för en osäker tid*, s. 22, Stockholm: Försvarsdepartementet, Försvarsberedningen.

³ Statsminister Stefan Löfven den 19 juni 2016.

<http://www.regeringen.se/tal/2016/06/statsministerns-tal-gulvrande-finland/>

4 Det säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde

4.1 Bakgrund

För en redogörelse av det säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde är det naturligt att utgå från den parlamentariskt sammansatta Försvarsberedningens analyser 2013 och 2014, liksom regeringens proposition 2015 om försvarspolitikens inriktning.

Analyserna i dessa, ska det understrykas, är av betydelse för bedömningen av relevansen av Sveriges samtliga försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten.

4.2 Försvarsberedningens och regeringens syn

Försvarsberedningen konstaterade att den ryska aggressionen mot Ukraina och den illegala annekteringen av Krim 2014 utgör den största utmaningen mot den europeiska säkerhetsordning som etablerades för ett kvarts sekel sedan. Ryssland har kränkt grundläggande folkrättsliga principer, såsom staters rätt till territoriell integritet och politiskt oberoende, liksom FN-stadgans våldsförbud.

Ryssland har visat sig berett att bryta mot ingångna överenskommelser och etablerade europeiska normer. Att detta lett till kraftigt negativa reaktioner i omvärlden, och försvagat den ryska ekonomin, har inte utgjort något hinder för, vad Försvarsberedningen betecknade som, en oberäknelig rysk politisk ledning.

Försvarsberedningen noterade vidare att Ryssland har förmåga att kombinera militär styrka med

... en bred palett av andra maktmedel bl.a. ekonomiska påtryckningsmedel inklusive energisektorn och handel, propaganda, historie-

förfälskning och kvalificerade informationsoperationer. Ekonomiska påtryckningar har följts av militära operationer som backats upp av förljugna folkrättsliga resonemang...¹

Beredningen drog slutsatsen att Sveriges syn på Rysslands politiska intentioner måste ändras och därmed också uppfattningen om den säkerhetspolitiska utvecklingen i vår del av Europa. Utvecklingen, fastslog den, löper med hög hastighet och är komplex och svårförutsägbar. Världen

... går in i en ny och frostigare tid i relationerna mellan Ryssland å ena sidan och Europa och USA å den andra.²

Regeringen bekräftade i den försvarspolitiska propositionen 2015 i allt väsentligt Försvarsberedningens slutsatser.

I propositionen konstaterades bland annat att känsligheten för internationell kritik begränsas av att den ryska ledningen allt tydligare betonar landets strategiska avskildhet och särskilda roll.

Regeringen pekade i propositionen också på att det är svårt att bedöma hur långt den ryska ledningen är beredd att gå i sin expansiva politik, liksom i vad mån Ryssland självt är förmöget att vidmakthålla sina ambitioner givet landets ekonomiska problem.

4.3 Utredningens bedömning

Försvarsberedningens och regeringens bedömningar har genomgående bekräftats i utredningsarbetet. Rysslands agerande har på ett avgörande vis försvagat den samarbetsorienterade europeiska säkerhetsordning, som växte fram efter kalla krigets slut. Detta har lett till ett försämrat säkerhetspolitiskt läge i Sveriges närområde.

Det kan diskuteras när denna negativa utveckling inleddes. Ett viktigt årtal är 2007, då president Putin i ett tal i München tog avstånd från den "unipolära" världsordningen. Ett annat är 2008 med kriget mellan Ryssland och Georgien.

Klart är att 2014, då Ryssland angrep Ukraina, innebar en mil-stolpe. Att Ryssland med militär makt skulle angripa sitt, i ordets

¹ Ds 2014:20. *Försvaret av Sverige. Starkare försvar för en osäker tid*, s. 15–16, Stockholm: Försvarsdepartementet, Försvarsberedningen.

² *Ibid.*, s. 19.

egentliga bemärkelse, broderland – knappast någon rysk familj saknar ukrainsk släkting – hade fram till dess förefallit otänkbart för de flesta bedömare.

Angreppet utgjorde ett tydligt brott mot den folkrättsliga principen om gränsernas okränkbarhet. Att den rysk-ukrainska konflikten kan sägas ha sitt ursprung i spänningarna i samband med Sovjetunionens upplösning förändrar därvidlag inget. En kvalitativt ny gräns för det ryska agerandet passerades.

Vad som under denna period samtidigt sannolikt bidragit till en ökad rysk misstänksamhet, och kritik, mot väst var Natos hantering av Kosovo-krisen 1999 – i synnerhet bombningarna av Serbien, vilka genomfördes utan säkerhetsrådsmandat – liksom det amerikanskledda angreppet på Irak 2003, också detta utan säkerhetsrådets godkännande. I fallet Libyen 2012, där Ryssland i FN:s säkerhetsråd inte motsatte sig mandatet för Natos insatser, heter det i efterhand att man lät sig luras. Nato, hävdar man på rysk sida, hade regimförändring som en dold agenda.

I den ryska nationella säkerhetsstrategin från 2015 fastslogs att säkerhetssystemet i den euroatlantiska regionen, byggt med Nato och EU som grund, är ohållbart.

Det är svårt att dra någon annan slutsats än att Ryssland i växande grad strävar efter en säkerhetsordning i Europa, som i stället för grannskapssamarbete, bygger på att Ryssland tillåts skapa buffertzoner eller särskilda intressesfärer längs sina gränser.

Denna stormaktsambition, ska det understrykas, är en del av den ryska självbilden. Opinionsstödet för president Putin förefaller följa Rysslands utrikespolitiska expansionism, snarare än den ekonomiska utvecklingen i landet. Så nådde det en höjdpunkt under tiden för de första operationerna i Ukraina, och en annan i samband med att operationerna i Syrien inleddes.

Tonläget i de statligt kontrollerade ryska media är uppjagat. Bilden av nära förestående krig mellan Ryssland och väst frammanas genomgående. Verklighetsbeskrivningen är väsensskild från den i omvärlden.

Utredningens intryck är att den ryska politiska ledningen, i syfte att underbygga sin maktposition, strävar efter att skapa en stämning av nationell mobilisering, mot en påstådd yttre fiende.

Utredningen konstaterar att det i Europa i dag råder vad som får betecknas som ett nytt säkerhetspolitiskt normalläge. De förhopp-

ningar som väcktes efter kalla krigets slut på en europeisk säkerhetsordning baserad på samarbete och tillit, har visat sig komma på skam. Ryssland har i stället valt att utveckla ett antagonistiskt förhållningssätt till väst.

Det samhällssystem som Europa representerar – demokrati och social marknadsekonomi – utgör genom sin inbyggda attraktionskraft på Rysslands närmaste grannar i någon bemärkelse ett hot mot dagens ryska politiska system.

Det är därför svårt att se att Rysslands grundläggande attityd kommer att förändras under nuvarande ryska ledning.

Frågan är, som regeringen antyder i försvarspropositionen, hur långt Ryssland kan tänkas sträcka sig i konfrontatoriskt beteende gentemot sina grannar.

På den har, enligt utredningens mening, inte bara Ryssland svaret. Detta torde i hög grad handla om var de västliga demokratierna är beredda att dra gränsen.

5 Tänkbara militära hot i Sveriges närområde

5.1 Bakgrund

I föregående avsnitt tecknades en bild av det säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde. Vilka konsekvenser kan detta få för Sverige?

Några kategoriska slutsatser kan knappast dras. Omvärlden saknar insyn i den ryska ledningens långsiktiga planer. Möjligen föreligger inte heller några bestämda sådana. Rysslands agerande förefaller snarast präglas av en tendens att utnyttja de möjligheter man i varje given situation menar sig se, ett opportunistiskt förhållningssätt som kan betecknas som strategisk förutsägbarhet men taktisk oberäknlighet.

Den ryska taktiken har för utredningen i olika sammanhang beskrivits som ”slå till och avvakta”, *jab and pause*. Den ryska ledningen prövar sig fram. Möter den inget motstånd efter första ”jabben”, kommer ytterligare en. Metodiken har varit särskilt tydlig i Ukraina.

5.2 Fyra iakttagelser

Även om således några bestämda slutsatser om Rysslands framtida utrikespolitiska agerande inte utan vidare kan dras, görs i denna del fyra iakttagelser med starkt stöd i utredningsarbetet.

Den första är att den enda stat i Sveriges närområde som under överskådlig tid kan tänkas utöva militär aggression mot sina grannar är Ryssland.

Den andra iakttagelsen är att ett isolerat ryskt angreppsföretag mot Sverige, som syftar till att erövra svenskt territorium för dess egen skull, måste betecknas som i praktiken uteslutet. Det är inte

möjligt att se vad som skulle stå att vinna för Ryssland i ett sådant företag.¹

Efter Sovjetunionens upplösning och de baltiska staternas åter-vunna självständighet utgör Östersjön en mötesplats, och till följd av det förändrade säkerhetspolitiska klimatet i Europa, i dag också en friktionsyta mellan Ryssland och väst. Detta har skapat en ny och inbyggd sårbarhet för Sverige.

En slutsats som utredningen kunnat dra är att Östersjöområdet i militärt planeringshänseende utgör en strategisk helhet – det vill säga ett enda operationsområde – för såväl Ryssland som Nato. Det styrande för aktörerna är behov av rörelsefrihet i vid bemärkelse.

Den situation där Sverige kan tänkas utsättas för militär aggression är därför, enligt utredningens mening, ett ryskt angrepp på Baltikum, i vad som skulle kunna betecknas som ”konsekvens-aggression”.

I själva verket är det så – och detta är den tredje och centrala iakttagelsen – att Sverige med stor sannolikhet redan på ett tidigt stadium skulle dras in i en rysk-baltisk militär konflikt. Skälen är såväl politiska, humanitära som militärgeografiska. Utredningens intryck är i denna del entydiga.

Därvidlag skiljer sig dagens situation från tiden för andra världskriget, när den dåvarande samlingsregeringen hade ett visst utrikespolitiskt manöverutrymme, som kunde utnyttjas för att hålla Sverige utanför kriget.

En allvarlig kris i Östersjöregionen kommer, som utredningen uppfattat det, att hanteras både av EU och Nato. Ett ryskt angrepp på Baltikum skulle involvera EU genom EU-fördragets artikel 42.7 och Nato genom Washingtonfördragets artikel 5.

Vidare har Sverige alltså utställt en solidaritetsdeklaration för EU-länderna och de nordiska länderna.

Utredningen kan, mot denna bakgrund, inte se annat än att det för en svensk regering skulle framstå som politiskt naturligt att Sverige solidariskt bidrog till den internationella krishantering, som skulle aktualiseras i händelse av en rysk-baltisk militär konflikt.

En situation kan dock föreställas, där de olika aktörerna i ett skymningsläge gör skilda bedömningar av risken för ett

¹ Detta var också huvudantagandet under kalla kriget. Ett sovjetiskt angrepp mot Sverige förutsågs endast ske som en del av ett krig mellan stormaktsblocken.

förestående angrepp. Det skulle kunna tänkas att de baltiska staterna, liksom USA, begär att få inleda försvarsförberedelser med Sverige, samtidigt som den svenska regeringen argumenterar att sådana skulle eskalera krisen.

Avsaknaden av ett multilateralt ramverk för att lösa en dylik intressekonflikt kan vid en kris visa sig vara besvärande. Saken skulle i ett sådant läge sannolikt hanteras genom bilaterala kontakter mellan Sverige och USA, där Sverige kan tänkas hamna i ett förhandlingsunderläge.

En särskild faktor att uppmärksamma är att en rysk-baltisk militär kris med stor sannolikhet skulle leda till omfattande flyktingströmmar. Ett sådant läge ställer höga krav på svenska myndigheters förmåga att agera långt ute på Östersjön, liksom på att kunna organisera ett storskaligt flyktingmottagande. Förmodligen skulle Sverige behöva begära stöd utifrån för att hantera denna situation.

Därutöver finns ett grundläggande militärgeografiskt skäl som talar för att Sverige dras in i händelseförloppet. Tillgång till svenskt territorium är av betydelse både för en angripare och en försvarare. Planering för militära operationer sker med ianspråkstagande av hela regionen.

Detta sagt ska det samtidigt understrykas att ett ryskt angreppsföretag mot Baltikum – vilket är den fjärde iakttagelsen – måste bedömas som i grunden osannolikt. De baltiska staterna är integrerade i den europeiska och transatlantiska gemenskapen. Ett angrepp på en baltisk stat skulle vara ett angrepp mot såväl EU i dess helhet som på Natos samtliga 28 medlemsstater, inklusive USA. Ett sådant vore ett högriskprojekt av sällsynta proportioner.

Även om Ryssland i kriget med Georgien, och än mer i Ukraina, agerat på ett sätt som knappast någon kunnat förutse, får det anses vara en hävdvunnen linje i rysk utrikespolitik att undvika drastiskt risktagande. Det förefaller inte sannolikt att Ryssland skulle inleda ett militärt företag i Europa, där utsikterna till framgång framstår som osäkra.

Problematiken inrymmer samtidigt en uppenbar obalans. En militär konflikt i Sveriges närområde må vara osannolik, men konsekvenserna, om den likväl skulle bryta ut, riskerar att bli katastrofala.

5.3 Möjliga utlösande faktorer

Utredningen konstaterar således att ett ryskt militärt angrepp på de baltiska staterna i grunden är osannolikt. Så länge främst artikel 5-åtagandena i Washingtonfördraget och de konkreta åtgärder som underbygger dessa – operativ planering och militära resurser – av Ryssland upplevs som trovärdiga, överstiger i varje rationell kalkyl kostnaderna de eventuella vinsterna.

Inte minst mot bakgrund av Rysslands oförutsägbara uppträdande bör emellertid kontrollfrågan ställas: Under vilka förutsättningar vore ett ryskt angrepp mot någon eller några av de baltiska staterna likväl tänkbart?

I utredningsarbetet har tre möjliga utlösande faktorer lyfts fram.

Den första är en incidentkedja – exempelvis en flygplansnedskjutning, politiska attentat eller våldsamma demonstrationer – vilken får ett eget liv och där utvecklingen inte kan kontrolleras.

Det förefaller dock utredningen mindre troligt att ett ”äkta” incidentsscenario – alltså ett som inte har till syfte att ge en förövändning för ett militärt angrepp – tillåts eskalera. Såväl Ryssland som Nato och EU skulle sannolikt instinktivt söka förhindra att sådana händelser leder till ett större krisförlopp. Turkiets nedskjutning av ryskt stridsflyg hösten 2015 är en indikation härpå. President Obama förklarade då på ett mycket tidigt stadium att detta var en rysk-turkisk bilateral angelägenhet, som inte berörde USA.

Ett andra teoretiskt scenario som bedömare återkommer till är ett ryskt angrepp, vars egentliga syfte är att underminera Nato på strategisk nivå.

Skulle Ryssland vilja agera offensivt mot Nato – kanske för att den ryska statsledningen tycker sig se ett svaghetstillstånd i alliansen – vore ur militärt perspektiv någon eller några av de baltiska staterna den logiska angreppspunkten. Av de fyra fronter där Ryssland och Nato möts – Svarta havet, Centraleuropa, Baltikum och Arktis – är alliansen styrkemässigt svagast i Baltikum. En konfrontationslinje mellan Ryssland och väst löper därför i dag genom Östersjöregionen, i motsats till under kalla kriget då den främsta konfliktzonen mellan dåvarande Sovjetunionen och väst låg i Centraleuropa.

En situation där Nato inte kunnat hävda de baltiska staternas oberoende, skulle demonstrera att USA inte kunnat infria säker-

hetsgarantierna till Europa. Därmed skulle den euro-atlantiska säkerhetsgemenskapen ha tillfogats irreparabel skada.

Ett tredje scenario gäller regimöverlevnad. I ett läge där botten gått ur den ryska ekonomin, i en statskuppliknande utveckling eller vid en färgrevolution skulle den ryska politiska ledningen, i syfte att skydda sin egen ställning, kunna tänkas tillgripa yttre aggression mot en påstådd fiende. Redan i dag bedrivs, som antytts, interna propagandakampanjer, i syfte att måla upp ett förestående krig.

Den säkerhetspolitiska utmaningen i Östersjöregionen handlar till slut dock inte om, mer eller mindre, tänkbara konfliktutlösande faktorer. Den handlar om det faktum att det ryska politiska systemet lider av fundamentala brister i demokratiskt hänseende. Naturliga spärrar för oöverlagt agerande saknas därför.

5.4 Händelseförloppet: det vanligaste antagandet

Det är med viss tveksamhet utredningen tagit till sig de simulerings- och spelresonemang som i dag förs i de i sammanhanget relevanta huvudstäderna. Krig leder till kaos och historien är full av militära planeringsfiaskon. Verkligheten har sin egen dynamik. Fiktiva förlopp, ska det sägas, syftar heller inte sällan till att bevisa det som önskar bevisas.

Ändå kan det ha visst pedagogiskt värde att redovisa huvud dragen i en militär händelseutveckling i Östersjöregionen, så som de i dag uppfattas av professionella bedömare.

Utgångspunkten är alltså att Natos förmåga att avhålla Ryssland från angrepp varit otillräcklig och att Ryssland beslutat sig för att angripa Baltikum.²

Företaget kommer sannolikt att genomföras överraskande. Rysslands möjligheter att nå framgång ökar genom ett överrumplande – och dessförinnan vilseledande – agerande.

I de ryska operationerna kan antingen de förband som är stationerade i närheten av Baltikum, eller enheter som mobiliseras från

² Centralt i detta sammanhang är begreppet avskräckning eller på engelska *deterrence*. Detta handlar i grunden om att få en tänkt motståndare att inse att kostnaderna för ett angrepp vida överstiger de tänkta vinsterna. För ett resonemang härom hänvisas till bilaga 2. Här ska noteras att i denna utredning används genomgående uttrycket konfliktavhållande förmåga för att ge uttryck åt samma föreställning.

hela Ryssland, utnyttjas. I det förra fallet får väst begränsad förvarning, i det senare kanske någon eller några veckors tid. Oavsett vilket, är det sannolikt att de ryska styrkorna intagit strategiska punkter såsom huvudstäder, hamnar och flygfält inom ett par dygn.

Ryssland genomför i dag kontinuerligt så kallade överraskningsövningar (*snap exercises*) runt Baltikum. Anfallsförberedelser skulle kunna ske inom ramen för dessa och omvärldens förvarningstid därför vara i det närmaste obefintlig. Angreppet mot Ukraina 2014 maskerades genom att truppförflyttningarna genomfördes i form av en så kallad ”plötslig beredskapskontroll”.

De baltiska nationella förband som eventuellt hunnit mobiliseras, liksom de förband från andra Natoländer som finns på plats, saknar alltså förmåga att stå emot ett större ryskt angrepp.³ I den bemärkelsen är Baltikum – som Västberlin på sin tid – oförsvarbart. Natos motreaktion måste därför bli en återerövringsoperation, där den militäroperativa jämförelsen närmast är det amerikanskledda återtagandet av Kuwait 1991.

Nato som allians kommer att behöva en viss förberedelse tid innan de nödvändiga politiska besluten är fattade och de första insatserna torde därför göras av enskilda nationer, främst USA.

Denna motoperation kan begränsas till regionen. Men USA kan också välja att angripa Ryssland på andra geografiska platser, där man i motsats till i Östersjöområdet är militärt överlägset. I det fallet skulle den regionala konflikten få globala dimensioner.

Natos landförbindelse till Baltikum är begränsad till en cirka tio mil bred remsa mellan Polen och Litauen, vilken Ryssland har goda möjligheter att blockera.⁴ Huvuddelen av Natoländernas styrkor behöver därför transporteras in med fartyg, genom de danska och dansk-svenska sunden och sedan över Östersjön.

För att trafikera Östersjön krävs att Natoländerna har kontroll över luftrummet. Natos första insatser kommer därför att rikta sig mot det ryska luftvärnet i Östersjön. Detta är baserat såväl i Kaliningrad-området som fartygsburet på Östersjön.

Det militära agerandet bygger på vad som i dag benämns *Anti-Access/Area Denial* – *A2/AD* – det vill säga förmåga att förneka

³ För en bedömning av de baltiska ländernas militära förmåga hänvisas till bilaga 9.

⁴ Det så kallade Suwalki-gapet. En sådan operation går ut på att skära av två landsvägar och en järnvägslinje.

motståndaren tillträde till det egna området. Genom att inskränka Natos möjligheter att uppträda i luftrummet över Östersjön får Ryssland bättre förutsättningar att genomföra operationerna på marken.

Delar av svenskt luftrum inryms idag under det ryska luftvärnsparaplyet. Skulle systemen flyttas över till svenskt territorium ökar det område som Ryssland kontrollerar till att omfatta hela södra Skandinavien, inklusive Östersjöinloppen.

För att försvåra för Nato kan den ryska ledningen därför överväga att, före själva huvudangreppet mot Baltikum, utplacera luftvärnssystem på svenskt område. Exakt var anses vara av mindre militär betydelse, men Gotland vore ett naturligt val.

Ur rysk synvinkel har ett sådant framkantsagerande fördelen att Natos artikel 5 inte utlöses i konfliktförloppets inledande skede. Det vore därför ett mindre riskfyllt företag än själva huvudangreppet.

Ryssland kan tänkas ha dubbla skäl att uppmärksamma Gotland. Dels som en möjlighet att föra fram egna system, dels för att förhindra att Gotland blir plattform för omvärldens försvarsinsatser. I den senare delen kan det således bli frågan om en kapplöpning mellan angripare och försvarare.

De baltiska staterna och USA kommer i händelse av ett ryskt angrepp på Baltikum av allt att döma begära stöd från Sverige. På grund av det begränsade strategiska djupet i de baltiska staterna kommer en sådan begäran sannolikt att aktualiseras tidigt i händelseförloppet.

Begäran torde i första hand gälla möjligheter att utnyttja svenskt luftrum, svenska flygbaser⁵ liksom transportvägar till lands. Sannolikt önskar USA även tillträde till Göteborgsområdet, som har Skandinavien största hamnfaciliteter.

Natoländerna behöver i konfliktens inledningsskede vidare säkerställa infarten genom de danska och dansk-svenska sunden i södra Östersjön.⁶ Detta torde kräva samverkan med Sverige.

⁵ Med de internationella insatserna över Östersjön följer behov av lufttankning, att kunna göra snabba omgrupperingar, att skapa kortare anflygningstider, tillgång till reservbaser, lagring av materiel mm.

⁶ Hamnen i St. Petersburg gör Östersjöutloppen till Rysslands viktigaste kommersiella utförselled. Om den ryska utfarten blockeras skulle den ryska ekonomin drabbas oerhört hårt, vilket är ytterligare en indikation på vilka allvarliga konsekvenser en militär konflikt i Östersjön skulle få.

Ryssland räknar rimligen med att Sverige, förutom engagemang i EU-ramen, vore redo att bistå Nato i en kris i Östersjöområdet. I den ryska planeringen torde därför ingå åtgärder för att kunna förhindra detta, också med militära medel.

När man på rysk sida uppfattar att Nato är på väg att återta Baltikum, går det inte att utesluta att Ryssland söker ett snabbt avgörande – vad som på rysk sida benämns de-eskalering⁷ – genom att hota med kärnvapen.

Så långt i scenariot upphör givetvis förmågan att sluta sig till rationella handlingsmönster.

5.5 Hybridproblematiken

I det fall man på rysk sida avser att öka trycket på de baltiska länderna är det sannolikt i första hand hybridmetoder som kommer att tillgripas. Kännetecknande för dessa är att det är svårt att avgöra när de övergår i ett regelrätt militärt angreppsföretag.

I den ryska militärdoktrinen görs ingen tydlig gränsdragning mellan krig och fred. Läget däremellan benämns icke-linjär krigföring.

Den ryska generalstaben definierar icke-linjär krigföring som den koordinerade användningen av statens politiska, militära, ekonomiska och kulturella resurser i syfte att uppnå ett politiskt mål.

Den icke-linjära krigföringen syftar till att destabilisera motståndarens samhällsfunktioner, utan att nödvändigtvis uppträda öppet militärt. Ett generellt syfte är att hålla det utsatta landet under tryck och skapa förutsättningar för eventuella framtida militära operationer.

Skeendet kan inledas på låg nivå, för att successivt stegras. Aktiviteter bedrivs på många olika nivåer samtidigt. Instrumenten kan användas när som helst – samtidigt, i sekvens eller i olika kombinationer. Strängt taget alla medel som kan föreställas för att skada ett modernt samhälle ingår i arsenalen.⁸

⁷ Se avsnittet säkerhetspolitiska begrepp i bilaga 2.

⁸ Underblåsande av minoritetsmotsättningar, cyberattacker, propaganda, ekonomiska sanktioner, skapande av flyktingströmmar, störning av energiförsörjningen, stöd till terrorism, smutskastning av centrala beslutsfattare, smittspridning, renodlade kriminella aktiviteter. Till denna bild hör att dagens europeiska länder är del av en global och kommersiell verklighet. Viktiga samhällssystem som transporter och sjukvård kan ägas av anonyma internationella aktörer och samhällets möjlighet att utöva kontroll vara begränsade.

I ett läge som hotar att utvecklas till regelrätt militär konfrontation kan tidsspannet från de inledande åtgärderna till den högsta punkten på konfliktskalan vara kort. Därmed försvåras möjligheterna för den angripna staten, och dess allierade, att fatta riktiga beslut.

Beslutsfattandet kan också kompliceras av tvetydighet och förnekbarhet i angriparens uppträdande. Operationerna på Krim är exempel på detta. Det tog, vad utredningen erfarit, en viss tid innan man i Natokretsen var överens om att vad som skedde på Krim faktiskt var ett regelrätt ryskt övertagande.

Metoderna för den icke-linjära krigföringen utvecklas löpande i Ryssland. Organisatoriska reformer för att öka kapaciteten inom de väpnade styrkorna genomförs. De mest påtagliga sker inom specialförbanden, som utbildas för att kunna ge understöd till separatiströrelser i Rysslands närområde.

Hybridhot ställer stora krav på förmåga hos den angripne att skapa en sammanhängande bild ur ett skenbart osammanhängande förlopp.

Det centrala problemet för EU och Nato i en kris i Östersjöområdet blir att nå samsyn om när den kritiska punkten i angreppet passerats och när solidaritetsklausulerna därmed blir tillämpliga. Fakta på marken kan ha skapats innan relevanta motåtgärder hunnit vidtas.

En naturlig strategi i ett angreppsfall mot Baltikum vore för Ryssland att försöka driva den icke-linjära krigföringen så långt det går, utan att överträda de nivåer där de europeiska och transatlantiska solidaritetsdeklarationerna utlöses. De angripna staterna kommer, å sin sida, att försöka säkerställa att detta sker och att konflikten därmed internationaliseras. En utvecklad hybridkrigs-situation är därmed till sin natur instabil.

Nato har efter Rysslands angrepp på Ukraina i allt större utsträckning uppmärksammat hybridhotsproblematiken. Lösningen har tills vidare blivit att utveckla ett samarbete med EU, som för sin del identifierat nyckelområden för detta.⁹ Den pågående, i praktiken informella, dialogen mellan EU och Nato i dessa frågor

⁹ Bland annat så kallad situationsmedvetenhet, strategisk kommunikation och IT-säkerhet.

kommer, som framgick vid Natos toppmöte i Warszawa i juli i år, att stärkas.¹⁰

Att icke-linjär krigföring kan tänkas vara den metod som Ryssland skulle välja, i det fall man önskar öka trycket på de baltiska staterna, innebär inte att Natomedlemskapet förlorat sin relevans för dessa. Inneslutningen i Nato – liksom integrationen i EU – är av existentiell samhällspsykologisk betydelse för de baltiska folken. Den stärker den samhälleliga självkänslan och blir därmed en del av den samlade motståndskraften. Ytterst handlar denna om den sociala sammanhållningen och uthålligheten, om tilltron till sig själv.

¹⁰ Gemensam deklaration av Europeiska rådets ordförande Donald Tusk, ordföranden i Kommissionen Jean-Claude Juncker och Natos generalsekreterare Jens Stoltenberg den 8 juli 2016. http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133163.htm

6 Sveriges nationella militära förmåga

För en officiell bild av Sveriges nationella militära förmåga hänvisas till den försvarspolitiska inriktningspropositionen 2015.¹

Utredningen konstaterar för sin del att försvarsbesluten från 1990-talet fram till 2009 fick stora konsekvenser. I likhet med de flesta europeiska länder valde Sverige att utnyttja ”fredsvinsten” efter kalla krigets slut. Den svenska försvarsmaktens volym reducerades drastiskt.

De mer kvalificerade förbanden inom armén minskade med över 90 procent och territorialförsvarsförbanden avvecklades helt. Antalet stridsfartyg och stridsflygplan minskade med omkring 70 procent. Hemvärnet reducerades med cirka 75 procent. Den mycket snabba och konsekventa nedmontering av försvaret som gjordes får betecknas som en revolution i det tysta.

Försvarsanslagen reducerades vid tre tillfällen mellan 1995 och 2005 med ungefärligen tio procent i årlig anslagsnivå. Uttryckt som andel av BNP minskade Sveriges försvarsutgifter från 2,4 procent 1990 via två procent kring sekelskiftet till dagens 1,1 procent.

Skälet till minskningarna var inte enbart det nya och förbättrade omvärldsläget. Det fanns också inbyggda brister i det militära systemet – omodern förrådsställd materiel, eftersatt underhåll och övningsverksamhet – som motiverade långtgående åtgärder. Minskad ekonomi och militär teknologikutveckling talade i sig för ett omtänkande vad gällde försvarsstrukturerna. Den sovjetiska kollapsen kom ”läggligt” i så måtto att Sveriges minskade militära resurser likväl kunde sägas stå i proportion till den nya hotbilden.

¹ Proposition 2014/15:109. *Försvarspolitisk inriktning. Sveriges försvar 2016–2020.*

Samtidigt som nedskärningarna gjordes bibehölls en kvalificerad teknisk och taktisk förmåga inom några förbandstyper så som stridsflygplan och ubåtar. En bit in på 2020-talet har Sverige med cirka 60 stycken nya Gripen E-plan ett flygvapen av modern internationell standard.

De fyra ubåtar som Sverige kommer att hålla inom de närmaste decennierna är av hög klass. Sju korvetter innebär vidare en inte obetydlig marin kapacitet. Satsningar görs också på en ökad ubåtsjaktförmåga.

Försvarsbeslutet 2015 utgjorde ett trendbrott. Försvaret går från ett internationellt insatsförsvar till ett försvar som har tydlig nationell inriktning. Det enskilt viktigaste är att öka den operativa förmågan.

Med det nya försvarsbeslutet är avsikten att upprätta arméförband vilka skall kunna verka som två brigader med sammanlagt 120 moderna stridsvagnar i, som det heter, ”hög konfliktnivå mot en kvalificerad motståndare”.² Krigsförbanden organiseras i första hand för att kunna möta ett väpnat angrepp.

Gotland tillförs en särskild stridsgrupp, dock utan långräckviddiga vapensystem vilka är avgörande för att bekämpa ett luftlandssättnings- eller landstigningsföretag.

Utredningen har svårt att avgöra i vilken grad Sveriges nationella förmåga – när den väl etablerats – kommer att vara dimensionerad för en bedömd hotbild.

Det förefaller dock vara en allmän uppfattning att den svenska försvarsmakten i dag uppvisar inte oväsentliga brister. Det är oklart i vilken utsträckning den kan uppträda samlat över ett större område. Ett särskilt problem gäller förbandens uthållighet. Tydliga luckor finns bland annat i fråga om artilleri och luftvärn, liksom logistik och krigssjukvård.

Ett problem som tillkommer efter 2020 är att flera nyckelsystem – inom samtliga vapenslag – successivt behöver bytas ut eller moderniseras.

Det skall påminnas om att försvarsmaktens möjligheter att verka i händelse av kris eller höjd beredskap är beroende av stöd från civila aktörer. Ingen planering eller förberedelse för detta har

² Proposition 2014/15:109. *Försvarspolitisk inriktning. Sveriges försvar 2016–2020*, s. 73.

gjorts under de senaste 15 åren. Med det nya försvarsbeslutet kommer dock sådana att inledas.

Det är i denna del svårt för utredningen att dra någon annan slutsats än att Sverige – liksom övriga europeiska länder – är beroende av stöd från andra stater och organisationer för att i ett krisfall kunna hävda sin suveränitet.

7 Bilateralt och multilateralt samarbete

Sveriges säkerhets- och försvarspolitiska samarbeten kan delas in i bilateralt samarbete med enskilda länder respektive multilateralt samarbete inom ramen för olika organisationer.

En mellanvariant är så kallad minilateralism, där mindre grupper av länder samlas kring olika projekt. Det nordiska samarbetet är ett exempel härpå.

Avvägningen mellan dessa samarbetsformer är av stor betydelse och bidrar till att definiera länders säkerhets- och försvarspolitiska profil och identitet.

För svensk del utgör sedan länge en stark tro på multilateralismens fördelar en utrikes- och säkerhetspolitisk reflex. Engagemanget i FN och sedermera OSSE och EU är de tydligaste exemplen på detta förhållningssätt.

Men Sverige bedriver även en rad bilaterala samarbeten, inte minst med länder i närområdet. En trend under senare år har varit att dessa fått ökad betydelse. Bara under 2015 och första halvåret 2016 har Sverige ingått överenskommelser om bilateralt försvarspolitiskt samarbete med Danmark, Finland, Polen, Storbritannien och USA.

Sverige ansluter sig här till ett internationellt mönster, där det traditionella multilaterala samarbetet kompletteras med bilaterala överenskommelser på det försvars- och säkerhetspolitiska området. Även inslagen av minilateralism – både inom och utanför de multilaterala organisationernas ramar – blir tydligare i Europa. Inte minst gäller detta militär förmågeutveckling, där likasinnade länder i stället gärna provar mindre format.

Bilateralt samarbete erbjuder flera fördelar. Den mest uppenbara är att det kan anpassas till ländernas individuella behov. Skräddar-

sydda lösningar går i allmänhet inte att åstadkomma i multilaterala sammanhang, där länder förväntas acceptera hela det paket som följer med medlemskap.

Bilaterala samarbetspartners identifieras på basis av olika kriterier. Till dessa hör geografisk närhet, gemensamma hotuppfattningar, försvarsindustriella intressen, förmågeutveckling – eller en naturlig kombination av dessa.

Förutom den militära verksamheten lägger bilaterala samarbeten en god grund för en säkerhets- och försvarspolitisk dialog. I idealfallet uppnås en positiv växelverkan mellan denna och det praktiska samarbetet.

Men det bilaterala formatet har sina begränsningar. Samarbetet får ofta mindre räckvidd; ibland omfattar de inte mer än några enstaka projekt. De kan också påverkas av ändrade politiska förutsättningar i de deltagande länderna. Regeringar växlar och därmed ländernas intresse för bilateralt säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete.

Att göra sig beroende av bilaterala samarbeten är därför att i någon mån exponera sig för förändringar i andra länders inrikespolitiska konjunkturer. Denna oförutsägbarhet innebär ett visst mått av risktagande, som ökar ju större beroendet blir av ett enskilt samarbete.

Det finns vidare en praktisk avigsida med bilaterala arrangemang. Varje sådant är unikt och förutsätter byråkratiskt stöd och underhåll. När de växer i antal ökar belastningen på berörda departement och myndigheter. För länder med små förvaltningar blir detta särskilt kännbart.

Att hävda multilateralismen är alltså en huvudlinje i svensk utrikes- och säkerhetspolitik. Skälen är främst den insyn och de påverkansmöjligheter som även små stater får genom denna, liksom att gemensamma och allmänt accepterade regler för beslutsfattande etableras.

För ett litet land, i synnerhet om det är granne till ett större och mäktigare, är det en naturlig inställning att verka tillsammans med likasinnade länder i organiserade, multilaterala sammanhang.

Det multilaterala formatet säkerställer också transparens och gemensam politisk styrning i ledningsansvaret för militära insatser.

Multilateralt samarbete är som regel mer omfattande och gräns-
löst än det bilaterala. Medlemmarna förväntas acceptera samtliga
rättigheter och skyldigheter i medlemskapet.¹

De organisationer som beskrivs i utredningen har, med undan-
tag av FN, på det försvars- och säkerhetspolitiska området krav på
enhällighet i beslutsfattandet. Kompromissande och ibland ut-
dragna beslutsprocesser hör därför till multilateralismens vardag.

I formell mening ger konsensuskravet samtliga medlemmar
vetorätt. Verkligheten är dock inte alltid så jämlik. Större länder har
större inflytande. Mindre länder tvingas vara selektiva i sitt age-
rande. Vetorätten sparas som regel till dess ett nationellt kärn-
intresse berörs.

Ett beprövat sätt för små länder att utöva inflytande är
koalitionsbyggande med likasinnade. Konstellationerna kan variera,
men styrs inte sällan av geografiska faktorer. Nordisk samverkan i
internationella organisationer är en väl inarbetad företeelse i multi-
laterala sammanhang.

Alternativet till institutionaliserad multilaterism, kan det avslut-
ningsvis konstateras, är frivilligkoalitioner, där den resursstarkaste
deltagaren leder och där övriga länders insyn och inflytande blir
mer begränsat, inte minst då en politisk institutionell överbyggnad
för gemensam planering och beslutsfattande saknas.

¹ Det förekommer att länder förhandlar till sig särskilda undantag. Här brukar dock orga-
nisationer vara restriktiva, då sådana i förlängningen kan luckra upp sammanhållningen och
medlemssolidariteten.

DEL III

Försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten

8 Nordiskt samarbete

8.1 Bakgrund

Nordiskt försvarspolitiskt samarbete är ett koncept med gamla anor, även om dess karaktär har varierat under årens lopp. Efter andra världskriget fördes långtgående diskussioner om ett nordiskt försvarsförbund. I slutänden föll det på ländernas olika, av krigserfarenheterna betingade, säkerhetspolitiska utgångspunkter. För Norge och Danmark, som trots sin neutralitet angreps och ockuperades redan i världskrigets inledningsskede, tog de transatlantiska instinkterna över.

De nordiska länderna har sålunda gjort olika säkerhetspolitiska vägval. Norge, Danmark och Island är, i motsats till Sverige och Finland, Natomedlemmar. Sverige och Finland har efter kalla krigets slut utvecklat ett omfattande partnersamarbete med Nato. Sverige, Finland och Danmark är EU-medlemmar, men Danmark har ett nationellt undantag från det militära EU-samarbetet.

Sammantaget har detta resulterat i en mosaik som gör det försvars- och säkerhetspolitiska samarbetet till en, i viss mån, udda företeelse i det nordiska sammanhanget. Parallellt med den nedärvda nordiska samhörighetskänslan och värdegemenskapen finns grundläggande identitetsskillnader.

Samarbetet som det i dag gestaltar sig, har växt fram under de senaste 10–15 åren. En milstolpe i utvecklingen var den rapport som Norges tidigare utrikesminister Thorvald Stoltenberg 2009 presenterade på uppdrag av de nordiska utrikesministrarna. Rapporten blev en inspirationskälla för det fortsatta arbetet och flera av

förslagen kom sedermera att bli verklighet, inklusive en nordisk solidaritetsförklaring som antogs 2011.¹

Den organisatoriska ramen för detta frestida samarbete är sedan 2009 *Nordic Defence Cooperation* – Nordefco² – med uppgift att fungera som plattform för en bred försvarspolitisk dialog och att bidra till effektiva, kostnadsbesparande samverkanslösningar och resursanvändning. Det enda område som på förhand utesluts är gemensamt territorialförsvar.

Inom ramen för Nordefco pågår ett omfattande och mångsidigt arbete, där de enskilda projekten var för sig kanske inte är spektakulära, men där den sammantagna effekten inte heller ska underskattas. Viktiga komponenter är övningsverksamhet, utbildning, logistik och underhåll.

Samarbetet bygger på principen om flexibelt deltagande, det vill säga Nordefco-ramen kräver inte att samtliga länder deltar. Projekt som växer fram i bilaterala samarbeten kan sedermera, om länderna så önskar, överföras till Nordefco. Mervärdet ligger i att en samlad politisk och militär styrning uppnås. Nordefco-verksamheten ska vara förenlig med och komplettera ländernas engagemang i FN, EU och Nato samt olika bilaterala samarbeten.

En central bevekelsegrund för nordiskt samarbete var under många år viljan att få till stånd gemensamma bidrag till internationella fredsfrämjande insatser. Den nordiska EU-stridsgruppen

¹ Den nordiska solidaritetsförklaringen lyder i den engelska originalversionen: *“The Ministers emphasized a strong community of values between Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden. Efforts to promote democracy, international law including human rights, gender equality and sustainable development are integral parts of the foreign policy of the Nordic countries.*

On the basis of common interest and geographical proximity it is natural for the Nordic countries to cooperate in meeting the challenges in the area of foreign and security policy in a spirit of solidarity. In this context Ministers discussed potential risks inter alia natural and man-made disasters, cyber and terrorist attacks.

Should a Nordic country be affected, the others will, upon request from that country, assist with relevant means. The intensified Nordic cooperation will be undertaken fully in line with each country’s security and defense policy and complement existing European and Euro-Atlantic cooperation.”

² Nordefco tillkom genom en sammanslagning av tre samarbetsstrukturer: *Nordic Armaments Cooperation* (Nordac), *Nordic Coordinated Arrangement for Military Peace Support* (Nordcaps) och *Nordic Supportive Defence Structures* (Nordsup). I Nordefco deltar samtliga nordiska länder. Ordförandeskapet roterar årsvis. Nordefco saknar ett eget sekretariat. Istället är det tjänstemän vid ländernas försvarsministerier och försvarsmakter som bedriver det löpande arbetet och upprätthåller nätverket. Nordefco möts årligen i försvarsminister- och försvarschefsformat. Dessutom har politiska och militära styrkommittéer inrättats som leder arbetet i de fem arbetsgrupperna med ansvar för förmågor, materielfrågor, utbildning, övning/träning samt insatser.

Nordic Battle Group (NBG)³ utgjorde ett av de viktigare uttrycken för denna ambition. Vid tre tillfällen stod styrkan i beredskap för EU:s räkning. Möjliga insatsområden saknades inte, men NBG kom aldrig att sättas in (se även avsnitt 13.5).

Mycket tyder på att NBG i sin hittillsvarande form är ett avslutat kapitel. De nordiska länderna vill sannolikt undvika att låsa in resurser i ett nytt NBG-projekt i ett läge då fokus ligger på att bygga upp en nationell och regional konfliktavhållande förmåga. Risken är uppenbar att en fjärde uppsättning av NBG skulle gå samma öde till mötes som de tre tidigare – en högkvalitativ men outnyttjad resurs ("en Ferrari som aldrig lämnar garaget").

I bokslutet över NBG bör samtidigt noteras att projektet, i synnerhet under de första åren, hade ett betydande värde som motor för det nordiska försvarssamarbetet. Med en systematik som framstår som unik i EU-sammanhang – och som därför väckte respekt hos Sveriges samarbetspartners – genomfördes omfattande planering, utbildning och övningsverksamhet inför varje beredskapsperiod.

Länderna tvingades identifiera lösningar på svåra problem inom ledning och logistik⁴, områden där det grundläggande kravet på en EU-stridsgrupp – att den inom tio dagar från ett beslut ska kunna verka i ett konfliktområde – ställde NBG-kretsen inför betydande och nyttiga utmaningar.

I NBG-ländernas utrikes- och försvarsdepartementet bevakades löpande möjliga insatsområden, främst i Afrika. Planer upprättades också för att kunna hantera kraven på snabba politiska beslutsprocesser. I Stockholm förklarade sig riksdagen beredd att behandla en proposition på ett par dagar, istället för under det normala två till tre månader.

NBG-erfarenheterna har vidare kommit till användning i Nordefcos stöd vid inrättandet av en afrikansk snabbinsatsstyrka –

³ NBG:s beredskapsperioder inföll januari–juni 2008, januari–juni 2011 samt januari–juni 2015. Deltagande länder i NBG 2008 var Sverige (ramnation), Finland, Norge, Irland, Estland, i NBG 2011 Sverige (ramnation), Finland, Norge, Irland, Estland, Kroatien, samt NBG 2015 Sverige (ramnation), Finland, Norge, Irland, Estland, Lettland, Litauen.

⁴ Det svenska deltagandet i det multinationella samarbetet om strategiska flygtransporter *Strategic Airlift Capability* (SAC) föranleddes i hög grad av Sveriges NBG-åtagande. Genom SAC har Sverige tillgång till totalt 550 flygtimmar/år med *C17 Globemaster* baserad i Ungern.

East African Stand-By Force – som är tänkt att stå till Afrikanska Unionens förfogande.

Sveriges deltagande Libyen-insatsen med Gripen-plan underlätades väsentligt av att plan och understödsförband stod i beredskap inom ramen för NBG 2011.

Nordiskt samarbete på försvarsmaterielområdet har hittills inte infriat förväntningarna. Nationella krav vid materielanskaffning samt osynkroniserade cykler för omsättningen av materielsystem har utgjort svåra hinder. I de fall där det nordiska spåret faktiskt prövats har erfarenheterna överlag varit negativa. Inledande svensk-norska diskussioner kring möjligheten av en gemensam upphandling av artillerisystemet Archer blev exempelvis resultatlösa.

Genom ett ökat informationsutbyte och kartläggning av möjliga samarbetsområden fortsätter dock länderna att lägga grunden för ett mer fruktbart materielsamarbete. Möjligheten till kostnadsbesparingar borde utgöra ett starkt incitament.

8.2 Samarbetet anpassas till nya förhållanden

Som en konsekvens av det nya säkerhetspolitiska klimatet har fokus för det nordiska samarbetet skiftat från global krishantering till regional säkerhet. I en debattartikel i april 2015 pekade de nordiska försvarsministrarna på ett mer aggressivt Ryssland som motiv för ett fördjupat samarbete.⁵

Från svensk sida har tydligt signalerats att det nordiska samarbetet tillmätts högre vikt. Försvarsberedningen 2014 sade sig se

... stora möjligheter till ett än mer fördjupat nordiskt samarbete – både civilt och militärt.⁶

Dessutom konstaterades att

... ett fördjupat nordiskt samarbete stärker både det nationella försvaret och förmågan att genomföra operationer i närområdet och utanför närområdet.⁷

⁵ Bragi Sveinsson, Gunnar; Eriksen Søreide, Ine; Haglund, Carl; Hultqvist, Peter; Wammen, Nicolai, ”Vi fördjupar det nordiska försvarssamarbetet”, Dagens Nyheter, 10 april 2015.

⁶ Ds 2014:20. *Försvaret av Sverige. Starkare försvar för en osäker tid*, s. 91. Stockholm: Försvarsdepartementet, Försvarsberedningen.

⁷ Ibid, s.91.

Det är utredningens intryck att Sverige axlat en informell ledarroll i den nordiska kretsen, bland annat genom ett ambitiöst genomfört svenskt ordförandeskap i Nordefco 2015. Efteråt kunde man i Stockholm peka på en fördjupad säkerhets- och försvarspolitisk dialog, ett ökat informationsutbyte rörande kränkningar och incidenter, beslut om att upprätta säker kommunikation samt informationsutbyte om tillämpning av lagstiftning i syfte att underlätta framtida materielsamarbete.

De nordiska länderna har antagit en handlingsplan – Vision 2020 – som innehåller åtskilliga konkreta uppslag för verksamheten de kommande åren. En prioriterad fråga gäller så kallade tillträdesrutiner. Genom minskad byråkrati och förenklat regelverk ska det militära umgänget över nationsgränserna underlättas. Sverige och Danmark har på bilateral basis redan inlett ett sådant samarbete.

Ett annat, redan beslutat projekt är gemensam sjö-, luft- och landövervakning. Projektet saknar inte tekniska utmaningar. Norge, Danmark och Island har som medlemmar tillgång till hela Nato-områdets radarbild. Denna måste filtreras, så att endast bilden av det egna luftrummet delas med Sverige och Finland. En annan komplikation är att vinsterna med en gemensam nordisk lägesbild kan komma att fördela sig ojämnt mellan länderna.

Ett viktigt inslag i det nordiska samarbetet är den omfattande övnings- och träningsverksamhet som de svenska, norska och finska flygvapnen bedriver tillsammans i norra Skandinavien – *Cross Border Training* (CBT).

CBT-övningar genomförs cirka 40 gånger per år och ger länderna möjlighet att öva i varandras luftrum utan att tillstånd behöver sökas för varje enskild övning. Då samtliga deltagare utgår från sina hemmabaser blir verksamheten påtagligt kostnadseffektiv. Genom att stärka flygstridskrafternas samverkansförmåga uppnås en höjd tröskeleffekt, vilken bidrar till den regionala säkerheten.

Vidare hoppas länderna kunna bygga på de positiva erfarenheterna från flygövningen *Arctic Challenge Exercise* 2015.⁸ Norra Skandinavien med dess vidsträckta ytor erbjuder goda möjligheter

⁸ I ACE 2015 deltog cirka 3600 soldater och 115 stridsflygplan från nio länder. Övningen genomfördes, under norsk ledning, i luftrummet över norra Sverige, Norge och Finland. Den hade som syfte att öva komplicerade flygoperationer samt förbättra samverkan inom ramen för en internationell fredsfrämjande insats under FN-mandat.

till avancerad flygövningsverksamhet. Avsikten är att utnyttja detta för övningar med deltagande även utanför den nordiska kretsen.

8.3 Möjligheter och begränsningar

Det politiska intresset för nordiskt samarbete har ökat de senaste åren. Geografiskt befinner sig länderna i en region som i allt högre grad står i såväl västs som Rysslands strategiska fokus. Att Sverige, och i någon mån Finland, går i bräschen är naturligt. Men även hos Norge och Danmark förefaller intresset vara på uppåtgående. Den säkerhetspolitiska dialogen fördjupas och ett småskaligt, men konstruktivt, militärt samarbete utvecklas.

När syftet är att bidra till den regionala säkerheten framstår samarbetet som mer angeläget än tidigare, inte något man ägnar sig åt därför att den nordiska traditionen så bjuder. Det borde därmed finnas förutsättningar för att göra framsteg och minska den klyfta mellan politiska ambitioner och konkreta resultat som emellanåt präglat samarbetet.

Samtidigt som samarbetsmotiven är uppenbara, medför omvärldens ökade fokus på Östersjöområdet också att frågan om ländernas olika säkerhetspolitiska vägval – det nordiska försvars- och säkerhetspolitiska samarbetets akilleshäla – gör sig påmind. Det enda sakområde som på förhand utesluts – territorialförsvar – är samtidigt det centrala. För Norge, Danmark och Island blir huvuduppgiften att säkerställa att Natos åtaganden för säkerheten i norra Europa är tillförlitliga. Annat samarbete kommer i andra hand.

Samstämmighet råder bland de bedömare utredningen talat med om att en gemensam säkerhets- och försvarspolitik ram – i klartext ett svenskt och finskt Natointräde – skulle skapa nya samarbetsmöjligheter. Med alliansens försvarsplaneringsarbete som gemensam utgångspunkt skulle nordisk integration och rollfördelning kunna tas till nivåer som annars är utom räckhåll.

Det ska dock inte heller bortses från att de nordiska ländernas geografiska förutsättningar och intresseinriktningar, om än likartade, faktiskt inte är identiska. Medan Gotland och södra Östersjön står i fokus för svenska överväganden, är Arktis, Barents hav och norska Atlantkusten centralt i det norska tänkandet.

Dylika nyanser kan tänkas leda till interna dragkamper om vilka åtgärder som ska prioriteras i den gemensamma verksamheten.

Begränsningarna till trots finns en potential i det nordiska militära samarbetet. Dess sammantagna effekt för Sverige, liksom för de övriga nordiska länderna, förblir dock komplementär. Det är därför centralt att dess vardagliga utformning skapar mervärde och är fullt kompatibel med Sveriges engagemang i andra bi- och multilaterala fora.

9 Nordiskt-baltiskt samarbete

9.1 Bakgrund

Nordiskt-baltiskt säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete har förekommit ända sedan de baltiska staterna återvann sin självständighet för 25 år sedan. Inte minst Sverige engagerade sig för att politiskt och praktiskt bistå balterna under självständighetens första, känsliga, år.

Sverige lämnade ett viktigt bidrag till att lägga grunden för en baltisk militär kapacitet genom att under slutet av 1990-talet överföra stora mängder militär överskottsmateriel. Denna för sin tid djärva politik bidrog till att Sverige, i diskussioner med den amerikanska administrationen om eventuella baltiska Natomedlemskap, kunde göra gällande att de baltiska staterna hade en, åtminstone rudimentär, egen försvarsförmåga. Detta var i sin tur viktigt för att – som det gjordes i det tysta – argumentera för balternas Natoanslutning.

Kontakterna på det säkerhets- och försvarspolitiska området har fortsatt sedan dess, bland annat genom ett baltiskt engagemang i den nordiska stridsgruppen.

Inom den nordisk-baltiska ramen finns starka bilaterala band. Finland har exempelvis nära kontakter med Estland och Danmark med Litauen.

Samarbetet i hela kretsen av samtliga åtta nordisk-baltiska länder (NB8) är däremot mindre utvecklat. Mot bakgrund av omvärldsförändringarna finns det i dag politiska ambitioner att intensifiera den säkerhetspolitiska dialogen och fördjupa det militära samarbetet.

Sverige hör till de länder som tydligast argumenterat för detta. Försvarsberedningen konstaterade 2014 att det finns både behov och möjlighet att utöka det nordisk-baltiska samarbetet. Den lämnade flera konkreta förslag, däribland en stående nordisk-

baltisk snabbinsatsstyrka (byggd på NBG-erfarenheterna) samt ökad övningsverksamhet.¹ Nordiskt-baltiskt samarbete fanns också med på listan över prioriterade frågor under det svenska ordförandeskapet i Nordefco 2015.

En utgångspunkt för det fortsatta arbetet är de områden som utpekats av de nordisk-baltiska ländernas försvarsministrar 2015. Till dessa hör möjligheten att skapa en gemensam lägesbild, övningsverksamhet, samarbete kring cyberfrågor, internationellt fredsfrämjande, förmågeutveckling samt säkerhetssektorreform.

Något institutionellt ramverk för NB8-samarbete finns inte i dag. Däremot har det kommit att bli praxis med gemensamma möten i samband med mötesverksamhet i Nordefco. Det förefaller dock ännu så länge inte vara aktuellt att låta de baltiska länderna formellt inträda i Nordefco.

9.2 Möjligheter och begränsningar

Utredningen ser möjligheter för ett ökat nordiskt-baltiskt samarbete. På flera områden torde det finnas ett mervärde att utvinna; främst en gemensam sjö- och luftslägesbild, om de tekniska utmaningarna kan övervinnas. Detta skulle då kunna bygga vidare på det sjöövervakningssamarbete som redan i dag existerar.²

Vissa omständigheter begränsar samtidigt NB8-formatets tillväxtpotential. Den främsta är att de baltiska länderna så tydligt, och av inredda existentiella skäl, prioriterar samarbetet inom Nato och de bilaterala kontakterna med USA. Allt annat kommer i andra hand.

De i sammanhanget begränsade resurser de baltiska staterna förfogar över, används på ett sådant sätt att de aldrig ska kunna anklagas för att inte bära sin del av den gemensamma försvarsbördan. På baltisk sida är man också noga med att det kollektiva skydd som Nato erbjuder bygger på stöd från allierade, som i förväg planerat för och traktatsmässigt garanterat detta.

¹ Ds 2014:20. *Försvaret av Sverige. Starkare försvar för en osäker tid*, s. 92–93, Stockholm: Försvarsdepartementet, Försvarsberedningen.

² *Sea Surveillance Cooperation Baltic Sea (SUCBAS)* etablerades 2009 och omfattar Sverige, Finland, Danmark, Tyskland, Polen, Storbritannien, Estland, Lettland och Litauen.

Till saken hör vidare att balterna inte alltid är så inbördes samordnade, som man skulle önska från nordiskt håll. Och när väl gemensamma baltiska önskemål framförts har de nordiska länderna ibland haft svårt att bemöta dem. Ofta vill dessa först sjösätta projekt i det rent nordiska formatet, där störst praktisk effekt står att hämta, och först därefter engagera balterna.

Försvarsberedningens förslag på en gemensam nordisk-baltisk snabbinsatsstyrka för deltagande i internationellt fredsfrämjande har inte heller slagit rot. Då samtliga länder i dag fokuserar på att stärka den nationella försvarsförmågan minskar intresset för att låsa resurser i förband, vilka kanske aldrig kommer att sättas in.

Sammantaget kan konstateras att de begränsningar som präglar det nordiska samarbetet i än högre grad gäller för det nordisk-baltiska. Länderna söker tillgodose sina grundläggande säkerhets- och försvarspolitiska behov på olika sätt. För balterna gäller det inte minst att försäkra sig om ett starkt amerikanskt engagemang i Östersjöregionen.

Liksom vad gäller den nordiska samverkan skulle ett svenskt och finskt Natomedlemskap öka möjligheterna till ett fördjupat försvars- och säkerhetspolitiskt samarbete med de baltiska staterna.

Detta saknar för den skull inte betydelse i dag. På vissa områden, särskilt när det gäller sjö- och luftlägesbild, finns en tydlig potential. Med den förenande geografin och en gemensam hotbild bedömer utredningen att det finns förutsättningar för gradvisa framsteg i NB8-formatet.

10 Svenskt-finskt samarbete

10.1 Bakgrund

Inte med något annat land har Sverige en så nära säkerhets- och försvarspolitisk relation som med Finland. Det är en relation byggd på en säkerhetspolitisk gemenskap och ett ömsesidigt hänsynstagande.

Geografin och den militära alliansfriheten är starka drivkrafter som för länderna samman. Detta bekräftades på hög politisk nivå i januari 2016 i en debattartikel av Sveriges och Finlands statsministrar.¹

En samarbetskultur har utvecklats, där man strävar efter att konsultera eller informera varandra i alla säkerhetspolitiska frågor av vikt. Ingen part ska utsätta den andra för överraskningar eller fullbordade faktum. Det finns en förhistoria. Från finsk sida försitter man sällan tillfällen att påminna om vad som i Helsingfors uppfattades som Sveriges underlåtenhet hösten 1990 att informera om sin avsikt att ansöka om medlemskap i EU.

Vid sidan av den löpande dialogen bedrivs sedan flera år ett relativt omfattande militärt samarbete, med bland annat gemensamma övningar och samordnade bidrag till internationella fredsfrämjande insatser. Under EU-flagg i Tchad och Nato-flagg i Afghanistan uppträdde svenska och finska förband framgångsrikt sida vid sida.

En annan viktig svensk-finsk kontaktyta under senare år har varit *Nordic Battle Group* (se även avsnitt 8.1 och 13.5). Finland lämnade betydande förbandsbidrag till samtliga tre uppsättningar av förbandet.

¹ Lövén, Stefan och Sipilä, Juha, "Vår alliansfrihet bidrar till stabilitet i norra Europa", Dagens Nyheter, 10 januari 2016.

Svensk-finsk militär samverkansförmåga upprätthålls och utvecklas genom en omfattande, såväl bilateral som multilateral, övningsverksamhet. Denna samverkansförmåga är också resultatet av att Sverige och Finland genomgått likartade partnerskapsprogram och standardiseringsarbete i Natos regi.

10.2 Mot ett fördjupat samarbete

Den svensk-finska relationen intar en särställning i Sveriges strävan att skapa ett nätverk av försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten. Intresset är ömsesidigt. Betydande politisk energi ägnas åt att utveckla projektet. Om detta vittnar det täta besöksutbytet mellan ministrar, tjänstemän och militära företrädare. Ambitionsnivån – såväl bredden som djupet – framstår som unik för bägge länder. Målsättningen är att åstadkomma en starkt gemensam konfliktavhållande förmåga, som bidrag till den regionala säkerheten.

I en gemensam handlingsplan, som antogs av ländernas försvarsministrar 2014, gavs försvarsmakterna i uppdrag att föreslå nya samarbetsmöjligheter med fokus på

det långsiktiga perspektivet och på samarbetsområden som kan leda till en väsentligt ökad ömsesidig operativ förmåga.²

Till de mer ambitiösa förslagen i försvarsmakternas genomgång³ – som omfattar samtliga vapenslag – hör inrättandet av en stående marin styrka (*Swedish-Finnish Naval Task Group*), vilken enligt planerna ska vara fullt operativ 2023. På flygsidan föreslås gemensamma insatser, ömsesidigt utnyttjande av flygbaser och gemensam stridsledningsförmåga. Samarbetet på armésidan är i dag mindre utvecklat, men är tänkt att fördjupas genom en inrättande av ett gemensamt förband av brigads storlek.

Med ett mer omfattande samarbete växer behovet av att kunna utbyta känslig information på ett tillförlitligt sätt. Sambandsmedel

² *Handlingsplan för ett fördjupat försvarssamarbete mellan Finland och Sverige*. Bilaga till regeringsbeslut 16 april 2014. Avsnitt A.

³ *Final reports on deepened defence cooperation between Finland and Sweden*. Finnish Defence Forces/Swedish Armed Forces, januari 2015.

för säker kommunikation har därför inrättats såväl på militär nivå som mellan berörda departement.

Det allt djupare samarbetet kommer även till uttryck i utbytes-tjänstgöring av svensk och finsk personal i ländernas försvarsdepartement och försvarshögkvarter.

Som en konsekvens av det svensk-finska samarbetsprojektet tillsattes i november 2015 en statlig offentlig utredning med uppgift att analysera Sveriges konstitutionella förutsättningar att agera militärt tillsammans med annan stat

för att möta ett väpnat angrepp mot någon av staterna samt för att hindra kränkningar av någon av staternas territorium i fred och under krig mellan främmande stater.⁴

En motsvarande finsk utredning har lett till att vissa författningsändringar nu förbereds i Helsingfors.

Geografin är den viktigaste förklaringen till att den finska försvarsmakten i sina huvuddrag alltså bygger på samma principer som bar upp Sveriges försvar under kalla kriget: ett landsäckande värnpliktsbaserat mobiliseringsförsvar med uppgift att möta en invasion.

Att vidmakthålla och helst stärka detta försvar, vilket står inför omfattande behov av materielförnyelse, är en stor utmaning för Finland, inte minst mot bakgrund av landets ansträngda ekonomi.

De grundläggande olikheterna i ländernas försvarsstrukturer kan ge upphov till komparativa fördelar. Men det kan inte heller uteslutas att det försvårar en djupare svensk-finsk integration, i synnerhet på armésidan. Hittills har dock dessa utmaningar kunnat hanteras.

En faktor att väga in i den bilaterala svensk-finska relationen är ländernas samarbete med USA.

De finsk-amerikanska kontakterna är idag inte minst en konsekvens av strategisk materielanskaffning, främst Finlands upphandling av stridsflygplanet F-18 1992 samt kryssningsrobot-systemet JASSM⁵ 2012.

⁴ Kommittédirektiv Dir 2015:111, *Förutsättningar enligt regeringsformen för fördjupat försvarssamarbete*. Uppdraget ska redovisas senast den 30 september 2016.

⁵ Den amerikanska långräckviddiga kryssningsroboten *Joint Air-to-Surface Standoff Missile*. Förutom Finland har endast Polen och Australien givits tillgång till detta system.

De svensk-amerikanska förbindelserna är av äldre datum och uppfattas av Finland ha en bredare bas. Detta är sannolikt bakgrunden till en återkommande synpunkt i de samtal utredningen fört med finska företrädare, nämligen att Sverige och Finland i möjligaste mån borde engagera USA gemensamt i ett treparts-samarbete med fokus på den regionala säkerheten.

10.3 Möjligheter och begränsningar

Det svensk-finska försvars- och säkerhetspolitiska samarbetet befinner sig i en snabb och pågående utveckling. Den politiska avsikten är att utveckla detta på bred front och med en ambitionsnivå avseende integration som är fundamentalt ny – rentav ett paradigmskifte – för bägge länder.

Centralt i sammanhanget är planen att inleda gemensam operativ planering för kris- och konfliktsценарier, något som kommer att få långtgående praktiska och principiella konsekvenser.

Hur långt samarbetet kan utvecklas står alltså i dag inte klart. Länderna befinner sig i okänd terräng och prövar sig fram såväl politiskt som praktiskt.

Den viktigaste sammantagna svensk-finska vinsten torde vara att länderna genom integration och rollspecialisering förbättrar sin gemensamma operativa kapacitet. Därmed uppnås en stärkt svensk-finsk militär konfliktavhållande förmåga.

Till de konkreta militära fördelarna hör ett ökat strategiskt djup för bägge parter. Inte minst kan möjligheten för ländernas flygvapen och marina stridskrafter att utnyttja varandras baser och hamnar vara av central betydelse i en akut kris. Här skulle erfarenheterna från det framgångsrika *Cross Border Training*-samarbetet kunna utnyttjas.

En inte oväsentlig skillnad är dock att det för finsk del handlar om utökat strategiskt djup i västlig riktning, medan det omvända gäller för Sverige.

Andra möjliga vinster är en gemensam sjö- och luftlägesbild för tidig förvarning, samt möjligheten att öva och operera i större förband under gemensam ledning. Länderna förfogar tillsammans över drygt 100 stridsflygplan.

Därtill kommer en ökad gemensam militär förmågebredd. Sverige har ett ubåtsvapen av hög internationell klass medan Finland saknar ubåtar. Finska F-18 Hornet kan, till skillnad från JAS Gripen, utrustas med kryssningsrobotar. Den finska armén har en jämförelsevis stor numerär (cirka 160 000 soldater vid mobilisering) och disponerar över artilleri.

Såväl i Stockholm som i Helsingfors understryks att det framväxande samarbetet inte innebär några ömsesidiga förpliktelser och inte ersätter, utan kompletterar, nationell planering. Militära insatser förutsätter nationella politiska beslut.

Det förefaller i dag inte aktuellt att ge samarbetet någon traktatsrättslig, alliansliknande inramning, vilket för svenskt vidkommande underströks av statsminister Stefan Löfven i ett säkerhetspolitiskt linjetal i juni 2016.⁶ Det bör samtidigt noteras att man från finskt håll inte sällan ger uttryck för tanken att ett svenskt-finskt försvarsförbund på sikt vore naturligt.

Även om den nationella handlingsfriheten i formell mening skulle förbli intakt, går det knappast att bortse från de förväntningar som byggs upp med gemensam planering. Ju mer konkret denna blir, och ju mer länderna förbereder sig för att kunna agera i enlighet med planeringen, desto starkare blir förväntningarna på gemensamt agerande i en krissituation.

Häri ryms ett politiskt-praktiskt dilemma. När integrationen fördjupas så ökar effektivitetsvinsterna. För Sverige och Finland, med sina ansträngda försvarsekonomier, kommer det att vara frestande att tillgodogöra sig dessa vinster och inte i alla lägen dubblera med nationella förmågor. Samtidigt uppstår oundvikligen beroendeförhållanden.

Även om planering således ska bedrivas i parallella spår, måste länderna vid en viss tidpunkt bestämma sig för vilken faktisk väg de avser välja i ett konkret operativt läge. Detta ställningstagande kommer i sin tur att utformas av den inriktning Sverige och Finland väljer för den, i icke-kristid, löpande utbildnings- och övningsverksamheten.

Ett intrång över Finlands östra gräns skulle kunna aktualisera svenskt bistånd. I en sådan utveckling kan det talas om en

⁶ Tal av statsminister Stefan Löfven i Gullranda om säkerheten i Östersjön och Nordeuropa. <http://www.regeringen.se/tal/2016/06/statsministerns-tal-gullranda-finland/>

strategisk asymmetri. Finland får ett säkerhetstillskott medan det för svensk del innebär en riskexponering.

Det värstafallsscenario som behandlas i denna utredning gäller ett ryskt angrepp på Baltikum och de konsekvenser ett sådant skulle få för svenskt vidkommande. En relevant uppgift för den gemensamma planeringen vore därför, enligt utredningens uppfattning, finskt stöd till Sverige i en sådan situation. Det är för utredningen okänt i vilken utsträckning planering härför sker.

På sikt uppkommer också frågan om materielanskaffning ska ske utifrån den nationella eller den gemensamma planeringen.

Det svensk-finska samarbetet är alltså ett projekt i vardande, och den förmågehöjande effekten i dag svårbedömd. Potentialen ska inte underskattas. Den kan visa sig vara betydande, om de uttalade intentionerna förverkligas.

Ytterst handlar det om den politiska viljan att bryta ny säkerhetspolitisk mark och den tillit som kan skapas mellan två länder, vilka planerar för militärt samarbete i ett krisscenario, utan att för den skull dessförinnan ha traktatfäst detta.

Den avgörande måttstocken blir i vilken utsträckning en gemensam svensk-finsk konfliktavhållande förmåga faktiskt motsvarar den bedömda hotbilden. Det svensk-finska projektet kan inte ersätta, men väl komplettera och förstärka, Sveriges övriga bilaterala och multilaterala samarbeten.

Det är därför av betydelse att detta bedrivs på ett sådant sätt att det friktionsfritt kan länkas in i bredare nordiska, europeiska och transatlantiska samarbetsformer.

11 Sveriges samarbete med USA

11.1 Bakgrund – USA och utvecklingen i norra Europa

Trots att USA ekonomiskt utmanas inte minst från Kina behåller landet inom överblickbar framtid sin ledande ställning inom det globala systemet. Denna position underbyggs av en utrikespolitisk och militärstrategisk räckvidd och slagkraft som fortsätter att vara i särklass.

I Europa har utvecklingen sedan Ukraina-krisen föranlett USA att bekräfta sitt åtagande inom ramen för Nato och dess kollektiva försvar. Det var ett symboliskt laddat ögonblick, när president Obama i Estland 2014 deklarerade att försvaret av Tallinn, Riga och Vilnius är lika viktigt som försvaret av Berlin, London och Paris.

Som en följd av det nya säkerhetspolitiska klimatet i Europa har förändringen av den amerikanska globala militära närvaron – med större tonvikt på Asien och på bekostnad av bland annat Europa (*pivot to Asia*) – delvis kommit att avstanna.

Den amerikanska politiken utgår från en syn på utvecklingen i Ryssland som i allt väsentligt överensstämmer med den officiella svenska. Det är den konfrontatoriska ryska politiken som lett till det antagonistiska förhållande, som i dag råder mellan Ryssland och väst. Förhållandet är oönskat, men man gör sig på amerikansk sida av allt att döma inga förhoppningar om att detta kommer att förändras under överskådlig framtid.

Washington håller likväl dörren på glänt för samarbete med Ryssland åtminstone på avgränsade områden, där landet inte uppfattas utgöra en del av problemet utan en del av lösningen.

Obama-administrationens tidiga ambition att kunna engagera Ryssland som partner, om än en besvärlig sådan, har dock övergivits. Det dominerande perspektivet handlar i stället om hur USA,

tillsammans med sina allierade och partners, bäst kan bemöta det ryska agerandet.

I USA uppmärksammas alltså de nya säkerhetspolitiska utmaningarna i Östersjöområdet på högsta nivå och med stort allvar. I klartext gäller detta de baltiska staternas sårbarhet för rysk aggression. Under utredningens arbete har det framgått att Sveriges roll i detta sammanhang ägnas betydande uppmärksamhet.

I februari 2016 tillkännagav Washington att de amerikanska styrkorna i Europa ökas från två till tre pansarbrigader. Vidare ska ny materiel motsvarande en armébrigad förhandslagras.¹

Ökad möjlig truppnrvaro i Polen, de baltiska länderna samt Rumänien och Bulgarien är ett uttalat syfte med dessa förstärkningar.

Något fullskaligt skydd i händelse av en militär konflikt är detta arrangemang emellertid inte tänkt att utgöra. Ett sådant skulle kräva förbandsvolymen av en annan storleksordning. Tanken är i stället att kunna upprätta en begränsad nrvaro (snubbeltråd), vilken verkar konfliktavhållande, genom att säkerställa att USA från första början involveras i en kris.

Samtidigt ligger det inte i USA:s (eller Natos) intresse att en militär styrkeuppbyggnad uppfattas som provocerande av Ryssland. Ett i detta sammanhang viktigt hänsynstagande är att hålla sig inom de ramar för allierad truppnrvaro i de nya medlemsländerna som uppställdes i samband med etablerandet av Nato-Rysslands-samarbetet 1996–1997 (se fotnot 6, avsnitt 16.3.2). Denna balansgång kräver kontinuerlig uppmärksamhet.

De amerikanska styrkorna i Europa utgör ett komplement till den förstärkning i Polen och de baltiska staterna som Nato fattade beslut om vid toppmötet i Warszawa i juli 2016 då de möjliggör för USA att agera i nationell kapacitet. USA är ju individuellt bundet av artikel 5-åtaganden gentemot var och en av sina allierade (se avsnitt 16.3.3). Amerikanska resurser blir i slutänden avgörande för att hantera en militär konflikt mellan Ryssland och de baltiska staterna.

¹ Detta genomförs inom ramen för *European Reassurance Initiative* som lanserades 2014 och som finansierar amerikanska truppförstärkningar till Centraleuropa.

11.2 Svensk-amerikanskt samarbete

Sveriges säkerhets- och försvarspolitiska samarbete med USA sträcker sig tillbaka till kalla krigets dagar. Dialog med Washington om USA:s agerande i händelse av ett sovjetiskt angrepp mot Skandinavien – exempelvis om vilket amerikanskt stöd det alliansfria Sverige kunde påräkna – ansågs inte förenligt med de restriktioner som neutralitetspolitiken medförde. Sådana kontakter togs därför med diskretion.

Sveriges intresse av en nära relation med USA har många aspekter. Grundläggande är den vikt regering och riksdag fäster vid det amerikanska engagemanget för säkerheten i norra Europa. I Försvarsberedningens slutrapport 2014 konstaterades:

Ur ett svenskt och europeiskt perspektiv är det viktigt att USA är fortsatt engagerat i Europa. En väl fungerande transatlantisk relation och ett fortsatt amerikanskt säkerhetspolitiskt engagemang i Europa är avgörande för en stabil utveckling i vår del av världen och viktig för säkerheten i vårt närområde.²

I den försvarspolitiska inriktningspropositionen 2015 heter det att

regeringen anser att den transatlantiska länken är avgörande för Europas säkerhet och bör stärkas.³

Vidare fastslås att

det ligger i svenskt intresse att upprätthålla och ytterligare fördjupa den bilaterala relationen med USA.⁴

Den ömsesidiga viljan att utvidga det bilaterala samarbetet liksom betydelsen av en stark transatlantisk länk bekräftades i kommunikén från det amerikansk-nordiska toppmötet i Washington i maj 2016.⁵

Omvärldsförändringarna sedan kalla krigets slut har möjliggjort svensk-amerikanskt försvarssamarbete av en helt annan art än tidi-

² Ds 2014:20. *Försvaret av Sverige. Starkare försvar för en osäker tid*, s. 27, Stockholm: Försvarsdepartementet, Försvarsberedningen.

³ Proposition 2014/15:109: *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*, s. 27.

⁴ *Ibid.*, s. 28.

⁵ *US-Nordic Leaders' Joint Statement*, Washington, 13 maj 2016, i vilken det bland annat hette: "The Nordic countries greatly value the United States' commitment to Europe and its security. NATO remains key to transatlantic and European security, and the contributions of Sweden and Finland, including those they make as NATO enhanced opportunity partners, are highly valuable."

gare. Partnerskapssamarbetet med Nato, som Sverige inledde i mitten av 1990-talet, kom att bli en inkörsport till en utvecklad bilateral relation. Genom dess övningsverksamhet, krishanteringsinsatser (första gången i Bosnien 1995) och förmågeutveckling uppstod nya svensk-amerikanska kontaktytor.

USA har under årens lopp lämnat viktigt stöd åt utvecklingen av det svenska partnerskapet med Nato. Det faktum att alliansen vid Wales-toppmötet 2014 tillmötesgick svenska önskemål om ett mer skraddarsytt samarbete (*Enhanced Opportunities Programme*, EOP) kan i hög grad tillskrivas det amerikanska engagemanget.

Det ligger i sakens natur att de flesta länder vill ha en nära relation med USA. Även Nato-länder, ska det understrykas, är måna om att odla särskilda bilaterala kontakter. Motivet är inte att skaffa sig någon extra säkerhetsgaranti. USA erbjuder inte några sådana garantier i Europa, vid sidan av Nato. Däremot har enskilda allierade ett intresse av att försäkra sig om att artikel 5-förpliktelsen underbyggs av operativ planering med ett relevant innehåll.

Konkurrensen om USA:s uppmärksamhet är således hård. Det är utredningens intryck att Sverige förmår att hävda sig väl i detta sammanhang.

Det amerikanska intresset bottnar i en grundläggande uppskattning av Sverige som säkerhetspolitisk partner. En annan viktig aspekt är USA:s intresse för delar av svensk militär och försvarsindustriell kompetens.

Det svenska försvarsbeslutet 2015 med dess höjning av försvarsanslagen välkomnas i Washington. Det gör också de nordiska, och i synnerhet de svensk-finska samarbetsansträngningarna, som anses höja västs konfliktavhållande förmåga i Östersjöområdet. Sveriges aktiva roll som partnerland till Nato uppskattas, även om man på amerikansk sida inte heller döljer att man skulle se positivt på en svensk medlemskapsansökan (se avsnitt 16.4.8).

Det amerikanska samarbetsintresset har ökat under senare år. Bakgrunden är uppfattningen att Sverige skulle vara såväl politiskt som militärgeografiskt av betydelse i händelse av en militär kris i Östersjöområdet.

Det fördjupade svensk-amerikanska samarbetet gavs i maj 2016 en formell inramning genom en gemensam avsiktsförklaring (*Statement of Intent*)⁶. I sak spänner den över fem nyckelområden:

- interoperabilitet,
- övnings- och träningsverksamhet,
- försvarsmaterielsamarbete,
- forskning och utveckling,
- multinationella operationer.

Samarbetet ska underbyggas av en fördjupad säkerhetspolitisk dialog och utbyte av bedömningar om utvecklingen i norra Europa.

Det regionala perspektivet utgör alltså den röda tråden.

Den gemensamma övningsverksamheten kommer att vara av fortsatt central betydelse som förmågebyggande instrument. Därtill fyller övningarna en politisk signalfunktion.

Den svensk-amerikanska relationen hade tidigt ett fokus på försvarsmaterielfrågor.⁷ För svensk del är det ett grundläggande intresse att säkerställa tillgång till amerikansk militär teknologi. JAS 39 Gripen E är i hög grad beroende av amerikanska komponenter.

Därtill förutsätter Gripen-försäljning till andra länder att USA beviljar exportlicenser.

I gengäld har Sverige ett militärtekniskt kunnande inom vissa nischer, vilket är av intresse för USA. Materielfrågorna förblir således av stor betydelse i det bilaterala samarbetet, vilket illustreras av att samtliga svenska stridsflygplan sedan 1950-talet haft amerikanska motorer.

De svensk-amerikanska kontakterna upprätthålls i dag genom ett tätt besöksutbyte och genom utsänd diplomatisk och militär personal i Stockholm och Washington. Svenska förbindelseofficerare finns vid Mellanöstern-högkvarteret (Tampa, Florida) och Europa-högkvarteret i Stuttgart (Tyskland).

⁶ "Statement of Intent between the Secretary of Defense of the United States of America and the Minister of Defense of Sweden", undertecknat i Washington 8 juni 2016. Se bilaga 5.

⁷ Ett bilateralt avtal (MoU) om materielsamarbete ingicks redan 1987.

11.3 Möjligheter och begränsningar

Det bilaterala samarbetet mellan Sverige och USA utvecklas snabbt, pådrivet av ett ömsesidigt politiskt intresse av att bredda och fördjupa kontakterna.

För Sverige är relationen med USA av avgörande betydelse: säkerhetspolitiskt för att ge ytterligare en dimension åt det amerikanska engagemanget för stabiliteten i norra Europa, försvarspolitiskt för svensk militär förmågeutveckling.

Grunden är den svenska uppfattningen att en stark transatlantisk länk är fundamental för den regionala säkerheten och därmed också för Sverige.

Amerikanskt stöd bidrar också till att göra såväl det svensk-finska, nordiska som nordisk-baltiska samarbetet effektivt.

Samtidigt bör Sveriges bilaterala relation med USA löpande underhållas. Den svenska nationella försvarsförmågan förutsätter tillgång till amerikansk militärteknologi och möjligheter att delta i kvalificerad övningsverksamhet.

Från amerikansk sida uppskattas, som framgått, att Sverige är berett att lämna ett bidrag till den regionala säkerheten. Sverige ses som en viktig och konstruktiv partner.

Motiv på bägge sidor talar således för att det bilaterala samarbetet kommer att drivas ytterligare framåt. Begränsningen ligger främst i hur långt Sverige politiskt är berett att gå och vad svensk försvarsmakt resursmässigt mäktar med.

Det går i sammanhanget inte heller att bortse från att förhållandet att Sverige inte är Natomedlem sätter en gräns för hur långt det svensk-amerikanska samarbetet kan utvecklas.

De säkerhetspolitiska utmaningarna i Östersjöregionen handlar för alliansens del i hög grad om att utveckla en gemensam konflikt-avhållande förmåga. Det tar sig bland annat uttryck i den operativa planering som togs fram inför toppmötet i Warszawa 2016.

Det är därför ofrånkomligt att det är Nato som blir det främsta samarbetsformatet för de allierade östersjöstaterna och USA. Genom diplomatisk och militär kompetens kan Sverige delvis, men inte helt, hantera den begränsning detta innebär.

Planering för samordning av amerikanska respektive svenska åtgärder i händelse av en kris i Östersjöområdet sker, vad utredningen förstått, inte i dag. Den operativa planeringen är för svenskt

vidkommande nationell, medan den amerikanska bedrivs i två spår, ett Natospår och ett amerikanskt. Processerna är omgärdade av stor sekretess.

Det innebär att man på amerikansk sida inte har kännedom om vilka svenska förberedelser som vidtas, och att Sverige inte har kunskap om hur USA och Nato för sin del operativt skulle hantera en kris.

De militära åtgärderna skulle i utgångsläget på bägge sidor komma att vidtas i ett planeringsmässigt mörkerland, baserat på mer eller mindre insiktsfulla antaganden.

Eventuellt gemensamt agerande skulle behöva improviseras i en period av hög spänning och sannolikt under korta tidsförhållanden. Den osäkerhet detta av allt att döma skulle innebära ger en eventuell angripare operativa fördelar i ett krisförlopps inledningsskede.

Enligt utredningens uppfattning kan detta begränsa västs sammantagna konfliktavhållande förmåga i Östersjöområdet.

Ett framtida gemensamt önskemål kan därför möjligen komma att bli en bilateral överenskommelse av något slag, för att skapa en ökad svensk-amerikansk samordning. Ett första steg mot en sådan vore sannolikt ökad ömsesidig öppenhet vad gäller den operativa planeringen.

Tanken kan i förstone förefalla långtgående. Men bedömare utredningen talat med har pekat på möjligheten av ett dylikt arrangemang.

Realistiskt sett skulle en sådan bilateral samarbetsprocess dock i hög grad komma att styras av USA:s behov. Ur ett amerikanskt perspektiv skulle planeringen utgöra en del av en större helhet, vilken Sverige skulle ha svårt att överblicka, än mindre påverka.

Det bör i sammanhanget erinras om att USA inte utfärdar säkerhetsgarantier i Europa utanför Natoramen. En svensk-amerikansk militär samverkan utan sådana garantier riskerar i en utvecklad kris att exponera Sverige.

En reservation måste slutligen också göras för att den påtagliga öppenhet för bilateralt samarbete som präglat Obama-administrationen inte med nödvändighet kommer att bestå efter president-skiftet 2017. Detta illustrerar dilemmat med icke-traktatsbundna, bilaterala samarbeten. Parlamentariskt förankrade åtaganden, inbäddade i multilaterala sammanhang, har större motståndskraft mot inrikespolitiska kastvindar.

12 Sveriges samarbete inom FN

12.1 Bakgrund

Med sin globala utsträckning – i dag 193 medlemsstater – är Förenta nationerna (FN) det organisatoriska uttrycket och mötesplatsen för världssamfundet. Dess arbete spänner över tre brett definierade områden: fred och säkerhet, utveckling och fattigdomsbekämpning samt mänskliga rättigheter.

I generalförsamlingen är samtliga medlemmar representerade med var sin röst. FN:s mest inflytelserika organ är säkerhetsrådet, vilket i FN-stadgan tilldelas huvudansvaret för upprätthållandet av internationell fred och säkerhet. Rådet har fem permanenta medlemmar – Frankrike, Kina, Ryssland, Storbritannien och USA – samt tio icke-permanenta medlemmar. De senare väljs på två år av generalförsamlingen. Beslut i säkerhetsrådet är bindande för hela FN:s medlemskrets och kräver enligt stadgan nio röster samt att ingen permanent medlem utnyttjar sin vetorätt och röstar emot.

FN-sekretariatets högste företrädare är generalsekreteraren som leder en verksamhet med en samlad personalstyrka på över 40 000 anställda, baserade i högkvarter i New York, Genève, Nairobi, Wien och Rom samt på fältkontor runt om i världen.

I FN-stadgan från 1945 fastslås de övergripande målsättningarna för världsorganisationen: att upprätthålla internationell fred och säkerhet, att utveckla vänskapliga förbindelser mellan länder, att åstadkomma internationell samverkan för att främja utveckling och mänskliga rättigheter samt att utgöra en medelpunkt för länders samverkan för att nå dessa mål.

Därtill utgör stadgan det internationella samfundets viktigaste folkrättsliga instrument i vilket grundläggande regler för mellanstatliga relationer läggs fast. Centrala begrepp är det så kallade

våldsförbudet¹ samt principen om icke-inblandning i staters inre angelägenheter – den senare dock med reservationen att detta inte utgör hinder för tvångsåtgärder under stadgans kapitel VII, vars artikel 42 ger säkerhetsrådet möjlighet att vidta militära fredsframtvingande åtgärder.²

Fredsbevarande operationer (*peacekeeping*) omnämns inte i stadgan. Begreppet växte fram under kalla kriget och bygger på vissa principer i stadgans kapitel VI om fredlig lösning av tvister.³ Grundläggande kriterier för fredsbevarande verksamhet kom att bli samtycke från parterna i konflikten, styrkans opartiskhet samt tillåtelse att använda militärt våld enbart i självförsvar.

12.2 Säkerhetsrådets roll

Säkerhetsrådet kritiseras ibland för sin oförmåga att agera i svåra konflikter. Som regel bottnar blockeringarna i kolliderande stormaktsintressen, vilka kan föranleda någon av de permanenta medlemmarna att använda sig av vetoinstrumentet. Syrien-frågan har under flera år varit föremål för sådana intressekonflikter.

Säkerhetsrådet anses ofta ha en otidsenlig och orättvis sammanställning. Om inte denna justeras för att bättre återspegla dagens realiteter kan rådets ställning på sikt undergrävas, brukar det hävdas.

Likväl framstår organisationens centrala ställning för global säkerhet som ohotad, inte minst mot bakgrund av det huvudansvar för upprätthållandet av internationell fred och säkerhet som säkerhetsrådet ges i FN-stadgan.

Även om skillnaden i insyn och inflytande mellan permanenta och icke-permanenta rådsplatser är betydande, så uppfattas även de senare som betydelsefulla och därför åtråvärda. Konkurrensen om

¹ FN-stadgan, art 2(4): "Alla medlemmar ska i sina internationella förbindelser avhålla sig från hot om eller bruk av våld, vare sig riktat mot någon annan stats territoriella integritet eller politiska oberoende, eller på annat sätt oförenligt med Förenta nationernas ändamål."

² FN-stadgan, art 42: "Finner säkerhetsrådet, att åtgärder enligt artikel 41 skulle bli otillräckliga eller redan visat sig otillräckliga, äger rådet företaga sådant inskridande medelst luft-, sjö-, eller landstridskrafter, som må befinnas nödvändigt för att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet. Dessa åtgärder kunna innefatta demonstrationer, blockad samt andra operationer av luft-, sjö- och landstridskrafter tillhörande medlemmar av Förenta nationerna."

³ Den första fredsbevarande styrkan var *United Nations Emergency Force* (UNEF) som under dåvarande generalsekreterare Dag Hammarskjölds ledning inrättades 1956 med anledning av Suez-krisen.

dessa är således hård. Kandidaturer anmäls inte sällan 20–25 år i förväg och länder bedriver intensiva kampanjer för sin sak, ofta på högsta politiska nivå. Sveriges framgångsrika kampanj för en rådsplats 2017–2018 vittnar om detta.

De permanenta medlemmarna värnar sina privilegier och veto-makten är ett centralt sådant. Den kan dock inte användas urskillningslöst. Ett marginaliserat säkerhetsråd ligger inte heller i dessa länders långsiktiga intresse.

I den mån det går, försöker de permanenta medlemmarna också undvika att motsättningar i en fråga spiller över, och får återverkningar på rådets övriga dagordning.

Det ligger i sakens natur att ju mer de permanenta medlemmarnas strategiska intressen berörs, desto större blir risken för blockeringar. Mot denna bakgrund har säkerhetsrådets hantering av Afrika söder om Sahara, där den överväldigande delen av FN:s insatser genomförs, som regel varit förhållandevis förskonad från konfrontation.

Frågor vilka rör Mellanöstern och Europa, är som regel svårare att hantera för rådet. FN:s roll för europeisk säkerhet påverkas oundvikligen av det försämrade säkerhetspolitiska klimatet i Europa. Som part i konflikten har Ryssland hittills motsatt sig att säkerhetsrådet engagerats sig i Ukraina-krisen, förutom att det tillåtit genomföra i sak resultatlösa diskussioner.

Av samma skäl kan det antas att säkerhetsrådet skulle vara oförmöget att agera i händelse av en militär konflikt i Sveriges när-område.

12.3 FN:s fredsfrämjande verksamhet

Efter decennier av stormaktsblockeringar i säkerhetsrådet förändrades FN:s förutsättningar att agera på det fredsfrämjande området i samband med kalla krigets slut. Förhoppningar väcktes om att organisationen skulle kunna spela en mer aktiv roll än vad som hittills varit möjligt. Så skedde också i viss mån. Men 1990-talet lämnade samtidigt efter sig trauman som folkmorden i Rwanda och Srebrenica.

I ljuset av dessa tragedier genomfördes runt millennieskiftet en översyn av FN:s fredsfrämjande verksamhet. Centrala slutsatser i

Brahimi-rapporten⁴ var att fredsfrämjande styrkor måste vara rätt utrustade och utbildade, ha realistiska mandat samt stark och ut hållig politisk uppbackning. Allra viktigast var dock Brahimis erinran om att insatser aldrig kan fungera som substitut för politiska fredsanssträngningar.

FN:s fredsfrämjande har genomgått omfattande förändringar under de senaste 15 åren. Den traditionella bilden av blåhjälmsoperationer som statiska insatser längs stilleståndslinjer hör till det förgångna. I stället har insatsområdena kommit att kännetecknas av komplexa inomstatliga konflikter där utrikes- och säkerhetspolitiska intressen blandats med humanitära och utvecklingsrelaterade hänsynstaganden. Till utmaningarna har också hört att värdländernas regeringar i flera fall haft en agenda som i grunden skiljt sig från FN:s.

Samtidigt har insatsmandaten blivit allt mer omfattande. Skydd av civila, hantering av konkurrerande rebellgrupper, bistånd i genomförande av val, reformering av säkerhetssektorerna samt fredsbyggande i vidare mening⁵ är återkommande komponenter i säkerhetsrådets mandaterande resolutioner, som numera ofta baseras på kapitel VII i FN-stadgan. Detta har i sin tur gjort det nödvändigt med mångsidigt sammansatta fredsoperationer, allt från robusta och rörliga militära förband, bättre logistiskt stöd, till gendarmeri och civilpolis, politiska och andra civila rådgivare.

FN leder i dag 16 insatser med cirka 125 000 militära och civila utsända. Den geografiska tyngdpunkten ligger i Afrika söder om Sahara.

MONUSCO⁶ i Demokratiska republiken Kongo är FN:s största fredsfrämjande operation med en auktoriserad militär och civil närvaro på drygt 22 500 personer. FN har också betydande engagemang i bland annat Sydsudan, Centralafrikanska republiken och Mali.⁷

⁴ Efter den algeriske diplomaten Lakhdar Brahimi som ledde översynsarbetet inför FN:s millennietoppmöte i september 2000. Rapportens formella namn var *Report of the Panel on UN Peace Operations*.

⁵ Mot denna bakgrund används i dag ofta begreppet "fredsoperationer" snarare än det traditionella, men snävare, fredsbevarande.

⁶ *Mission de l'Organisation des Nations Unies pour la stabilisation en RD Congo*.

⁷ Sydsudan: *United Nations Mission in the Republic of South Sudan* (UNMISS). Centralafrikanska republiken: *United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic* (MINUSCA). Mali: *United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali* (MINUSMA). För en översikt över FN:s pågående fredsfrämjande insatser, se bilaga 6.

Tillsammans med EU ger FN praktiskt och finansiellt stöd till den militära insats, AMISOM, som Afrikanska Unionen bedriver i Somalia.

Till detta kommer FN:s civila missioner, så kallade *Special Political Missions*, vilka leds av sekretariatets politiska avdelning och som bland annat bedriver rådgivning, politisk dialog och medling.

Generationsskiftet i FN:s fredsfrämjande sedan 1990-talet har visat sig rymma betydande utmaningar. Till dessa hör brist på förmågor såsom helikoptrar och annan transportkapacitet, snabbinsatsförband, ingenjörsförband och sjukvårdsresurser.

Västländerna har under flera år varit relativt frånvarande i FN:s fredsinsatser. Detta har vållat problem för FN, som i normalfallet kan förlita sig på länder som Indien, Pakistan och Bangladesh vad gäller stora förbandsvolymmer medan inte minst europeiska medlemmar har förväntats stå för insatsledning och nyckelförmågor som transport- och sjukvårdsresurser.

Det högre operativa tempot har vidare exponerat brister hos både insatsledning och förband, som inte sällan visat sig sakna såväl nödvändig utbildning som utrustning.

En återkommande svårighet har varit att militär trupp från vissa länder visat sig ovillig att tillämpa robusta insatsregler. I klartext handlar detta om att förband i konkreta fall försetts med nationella instruktioner att förhålla sig passivt när FN:s insatsledning velat agera offensivt.

Bristande disciplin, vilken vid några graverande tillfällen manifesterat sig i sexuellt utnyttjande av civilbefolkningen, har skadat FN:s anseende.

Byråkratiska stuprör inom FN-sekretariatet har också försvårat för organisationen att förverkliga ambitionen om effektivt agerande av FN:s samlade fältnärvaro.

Inget tyder enligt utredningens uppfattning på att behovet av FN-ledda fredsinsatser kommer att minska framöver. Bakgrunden är det övergripande intrycket att rollfördelningen mellan FN, EU och Nato är på väg att renodlas. De år då dessa aktörer trängdes, och emellanåt trampade varandra på tårna, på det fredsfrämjande området är av allt att döma över.

I stället utkristalliseras en ordning där de stora fredsfrämjande insatserna blir FN:s ansvar, EU fokuserar på rådgivning, utbildning

och partnerskap, medan Natos huvuduppgift blir det egna kollektiva militära försvaret av Europa.

Trots de framsteg som gjorts de senaste 15 åren står FN:s fredsfrämjande verksamhet inför omfattande reformbehov. Bakgrunden är en växande klyfta mellan vad FN-systemet förväntas utträta på marknaden och dess faktiska förmåga att leverera.

För ett FN-system som redan i dag är hårt belastat ställer detta krav på väsentliga kapacitetstillskott.

Generalsekretären har tagit initiativ till en ny översynsprocess. Som underlag fungerar en rapport framtagen av en särskild högnivåpanel.⁸ Dess slutsatser kan schematiskt delas in i tre kategorier:

- *Politiken i centrum*: ansvaret för att placera insatserna i ett bredare strategiskt sammanhang kan bara ligga på den politiska nivån. Politiken ska driva insatserna, inte tvärtom.
- *Moderna förmågor*: med knappa resurser i vidsträckta insatsområden blir modern teknik för övervakning (*situational awareness*) och underrättelser av stor betydelse. Ett högre insatstempo kräver bättre transportresurser och snabbinsatsförband.
- *Effektivisera systemet*: insatsledning och sekretariatsstöd måste effektiviseras, uppförandekoder skärpas och överträdelser sanktioneras (erfarenheterna från Centralafrikanska republiken förskräcker), kontakterna mellan säkerhetsråd, sekretariat och trupp/polisbidragsgivare fördjupas, samarbetet med andra regionala aktörer stärkas.

12.4 Västs engagemang i FN:s fredsfrämjande

Framväxten av EU:s krishantering i kombination med Natos inträde på den fredsbevarande scenen, innebar att de multilaterala militära samsarbetsmöjligheterna i Europa ökade. I denna hårdnande konkurrens hade FN under några år svårt att engagera västländer i den fredsfrämjande verksamheten.

⁸ *High-Level Independent Panel on Peace Operations (HIPPO)*.

Med ett fåtal undantag – bland annat UNIFIL⁹ i Libanon efter den militära konflikten mellan Israel och Hizbollah 2006 – lyste västländer i hög grad med sin frånvaro i FN-sammanhang. En nord-syd-klyfta kom att uppstå. I säkerhetsrådet fattade nord beslut om insatser som sedan överläts åt syd – inte minst Indien, Pakistan, Nepal och Bangladesh – att genomföra.

I takt med att västvärldens militära engagemang i framför allt Afghanistan avvecklats, har det inom FN väckts förhoppningar om att västeuropeiska länder ska återvända i större skala till FN:s fredsfrämjande. Försök har gjorts att mobilisera politiskt stöd på högsta nivå.

Tillsammans med generalsekreterare Ban Ki-moon ledde president Obama ett högnivåmöte – *Leaders' Summit on Peacekeeping* i september 2015 – och framsteg kunde noteras. Ett exempel härpå är MINUSMA-insatsen i Mali, till vilken en majoritet av EU-länderna i dag bidrar.

De västländer som, i likhet med Sverige, engagerar sig i FN blir snabbt varse att FN:s arbetsmetoder på avgörande punkter skiljer sig från de man vant sig vid inom EU och Nato.

Ett led i denna anpassning är insikten om att truppbidragsgivare i FN inte kan utöva samma direkta, löpande påverkan på insatsen. Insatsledningen är förhållandevis decentraliserad, SRSG¹⁰ och styrkebefälhavaren ges mer handlingsutrymme än de kommitté- och detaljstyrda EU- och Nato-befälen.

Medan operativa planeringsdokument filtreras genom EU:s och Natos finmaskiga system, sköter FN-sekretariatet detta arbete med begränsad insyn utifrån. FN har en militärkommitté¹¹, men i denna ingår normalt endast de permanenta säkerhetsrådsmedlemmarna. De icke-permanenta medlemmarna inbjuds att delta i delar av verksamheten, till exempel avseende information om utvecklingen i insatserna. Kommittén har däremot ingen operativ roll i ledningen av dessa.

Denna brist på militära kontrollstationer bidrar till att säkerhetsrådets mandat ibland bär prägel av önskelistor, som inte tar hänsyn till vad som resursmässigt är realistiskt. Gapet mellan sä-

⁹ *United Nations Interim Force in Lebanon*.

¹⁰ *Special Representative of the Secretary General*, med övergripande ansvar för FN:s militära och civila närvaro.

¹¹ *Military Staff Committee*, som instiftades i FN-stadgan (Art 47).

kerhetsrådets politiska beslutsfattande och FN-systemets förmåga att faktiskt utföra beställningen är inte sällan besvärande. Till saken hör att säkerhetsrådets medlemmar ofta inte själva deltar i insatserna.

12.5 Sverige och FN

Allt sedan Sverige, efter noggrant övervägande, 1946 blev medlem har FN intagit en central plats i svensk utrikes- och säkerhetspolitik. Ett starkt politiskt och praktiskt stöd till FN:s verksamhet har varit en konstant under 70 års tid.

Det svenska FN-engagemanget har bland annat tagit sig uttryck i ett omfattande deltagande i organisationens fredsbevarande verksamhet. Under årens lopp har mer än 80 000 svenskar – i militära och civila funktioner – tjänstgjort i FN-ledda insatser världen över. Vid tre tillfällen har Sverige varit medlem av säkerhetsrådet – 1957–58, 1975–76 och 1997–98. Den 1 januari 2017 tar Sverige åter plats vid säkerhetsrådets bord.

Med de stora fredsfrämjande engagemangen först i Bosnien och därefter i Kosovo och sedan Afghanistan – i samtliga fall FN-mandaterade, men under Natos ledning – anslöt sig Sverige till det övergripande mönstret med ett minskat deltagande av västländer i FN-ledda insatser under 90- och 00-talen.¹²

Det svenska deltagandet med ett underrättelseförband i MINUSMA-insatsen i Mali, som inleddes 2014, innebar en svensk återkomst i större skala till FN:s fredsfrämjande. Bidragets utformning – ett kvalificerat underrättelseförband i FN:s i dag kanske mest krävande insats – hade avsedd signalverkan. Sverige levererade en avancerad nischförmåga av ett slag som FN har svårt utverka på annat håll. Av särskild betydelse var att denna tillfördes en FN-insats vilken, enligt många bedömare utredningen talat med, kan visa sig vara definierande för framtida insatser.

¹² Det hör dock till bilden att Sverige aldrig helt övergav FN under dessa år. Sverige deltog med ett skyttekompani (inom ramen för en irländsk bataljon) i FN:s insats UNMIL (*United Nations Mission in Liberia*) i Liberia under åren 2004–2006.

2008 förberedde Sverige och Norge deltagande med ett gemensamt ingenjörsförband i den nyinrättade insatsen UNAMID (*African Union/United Nations Hybrid operation in Darfur*) i Sudan. Styrkan anmälde till FN och regeringen inhämtade i sedvanlig ordning riksdagens godkännande. Trots påtryckningar från FN vägrade dock Sudans regering att släppa in förbandet. Till slut fick projektet avbrytas och förbandet upplösas.

Med sin underrättelseförmåga bidrar det svenska förbandet till att ge styrkebefälhavaren en bättre lägesbild och därmed underlag för effektivare användning av resurser i en vidsträckt och krävande miljö. Därtill kommer det att kunna stödja policyutvecklingen inom FN:s fredsbevarande, genom att understryka vikten av underrättelsekapacitet, en förmåga som man tidigare avhållit sig från att skaffa sig.

Till bilden av det svenska engagemanget hör också ett kontinuerligt deltagande i en lång rad FN-insatser med militärobservatörer, stabsofficerare, poliser, kriminalvårds- och annan civil personal. Sverige har vidare bistått med utbildning av andra länders personal genom kursverksamhet i Försvarsmaktens regi på SWEDINT¹³ samt på Folke Bernadotteakademin.

12.6 Möjligheter och begränsningar

Mot bakgrund av det stundande säkerhetsrådsmedlemskapet är det givet att den svenska ambitionshöjningen vad gäller FN kommer att bestå under kommande år.

För detta finns det enligt utredningen goda skäl. I de för världssamfundet centrala konflikterna i Sahel, på Afrikas horn och i Mellanöstern kommer FN att ha det avgörande ansvaret för den internationella säkerhetsnärvaron. Breda svenska intressen – främjande av utveckling, humanitär insatser, hantering av flyktingströmmar – kommer att utgöra starka drivkrafter.

Även om de permanenta medlemmarna utövar det avgörande inflytandet, och fördelar ansvaret för resolutionsskrivandet, får Sverige som säkerhetsrådsmedlem under två års tid tillfälle att påverka mandatutformningen för FN:s olika insatser.

FN kan i hög grad förväntas bli den kontext i vilken svenskt policytänkande om brett diplomatiskt, civilt och militärt engagemang i en konfliktykels samtliga faser – förebyggande, krishantering, fredsbyggande – kan prövas och utvecklas i praktiken.

¹³ På SWEDINT i Kungsängen genomförs individuell multinationell stabsutbildning för såväl militär som civil och polisiär personal. Här finns även Försvarsmaktens centrum för implementering av genderperspektiv i militära operationer – *Nordic Centre for Gender in Military Operations* (NCGM).

Utbildningsinsatser, bland annat i regi av Folke Bernadotte-akademien, för att göra FN-miljön hemtam för en ny generation av svensk militär och civil personal, är angelägna. Som framgått är det sannolikt främst i FN-insatser som Sverige de kommande åren kommer att ges tillfälle att delta i storskalig fredsfrämjande verksamhet. Efterfrågan på svenska och andra västländers förmågor i bred bemärkelse – avancerad militär och civil kompetens – kommer att förbli hög.

Truppbidragsgivare omger sig av hävd med länder, med vilka de har en vana att samarbeta i fält. Sverige skulle med fördel kunna ta upp diskussionen i den nordiska kretsen om möjligheten att samordna bidrag till en specifik FN-insats. Sådana borde kunna genomföras antingen som ett större samnordiskt engagemang under en period, eller rotationsvis där nordiska länder avlöser varandra över tid.

Sverige bör ta en aktiv roll i ansträngningarna för att effektivisera FN:s fredsfrämjande verksamhet. Detta inkluderar en mer transparent planeringsprocess och en bättre löpande dialog mellan de tre huvudaktörerna; säkerhetsrådet, sekretariatet och de truppbidragsgivande länderna. Ett konkret bidrag skulle kunna vara att som säkerhetsrådsmedlem verka för en stärkt roll för och mer representativ sammansättning i FN:s militärkommitté.

Det ekonomiska utrymmet för svenska bidrag till internationella insatser kommer, enligt de bedömare utredningen talat med, att vara begränsat under kommande år. Bakgrunden är utvecklingen i Sveriges närområde och de försvarspolitiska omprioriteringar denna föranlett.

Samtidigt finns det skäl att framhålla den förmågehöjande effekten som förbandsinsatser likt den i Mali har för försvarsmakten generellt. De erfarenheter som görs i en från Sverige så annorlunda miljö som den maliska öknen är av värde även på hemmaplan.

13 Sveriges samarbete inom EU

13.1 Bakgrund

Europeiska unionen (EU) är en politisk allians grundad på värdemenskap och ömsesidig solidaritet. Unionen och dess föregångare har i över 60 år bidragit till fred och försoning, demokrati och respekt för mänskliga rättigheter i Europa. Dess attraktionskraft har påverkat länder också utanför unionens gränser, inte minst de som aspirerar på medlemskap. EU kan därför sägas ha lämnat det avgörande bidraget till fred och demokrati i Europa.

Kännetecknande för EU är bredden och djupet i samarbetet. De förberedelser som avkrävs kandidatländer inför inträde i unionen omfattar nästan samtliga samhällssektorer.

EU:s ställning som den viktigaste utrikes- och säkerhetspolitiska plattformen för Sverige består. Det är i Bryssel som Sverige mest effektivt kan delta i den europeiska diplomatin. Den svenska rösten förstärks av ett aktivt engagemang i EU:s säkerhets- och försvarspolitik, främst dess militära och civila krishantering, vilken ger en operativ förankring och tyngd åt unionens gemensamma utrikespolitik.

13.2 EU som utrikespolitisk aktör

Den fördragsmässiga grunden för EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP) lades ursprungligen med Maastrichtfördraget 1993.¹ Vissa förändringar och anpassningar har gjorts i

¹ Med Maastrichtfördraget tillkom den så kallade pelarstrukturen. Den första pelaren utgjordes av Europeiska gemenskapen, den andra av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, och den tredje av samarbete i rättsliga och inrikes frågor. Pelarstrukturen upphörde med Lissabonfördraget. I dag kan EU:s verksamhet snarast indelas i mellanstatligt respektive överstatligt samarbete.

efterföljande fördrag, senast Lissabonfördraget 2009 med etablerandet av den europeiska utrikestjänsten EEAS², en Hög representant som också är vice ordförande i Kommissionen, Europeiska rådets permanenta ordförande samt EU:s diplomatiska närvaro utomlands (EU-delegationerna). Samarbetets mellanstatliga karaktär består dock.

Inom ramen för GUSP kan EU vidta olika diplomatiska och politiska åtgärder, inklusive sanktioner.

Som utrikespolitisk aktör har EU möjlighet att kombinera en lång rad instrument: diplomati, bistånd, handel samt militära och civila krishanteringsförmågor.

Trots detta har EU:s utrikespolitiska genomslagskraft inte alltid varit i paritet med den som unionen har uppvisat i andra sammanhang. Särskilt de stora medlemsländerna tenderar att vara ovilliga att inordna sig i EU-ledet. Inte minst i förhållande till Ryssland har EU stundom haft svårigheter att uppträda enigt. Hanteringen av Ukraina-krisen har dock präglats av sammanhållning.

I FN:s säkerhetsråd verkar de permanenta medlemmarna Storbritannien och Frankrike uttryckligen i sina nationella kapaciteter och undandrar sig EU-samordning.

För Sverige har EU sedan länge en ställning som den viktigaste utrikespolitiska plattformen. Att bidra till ett starkt och enat europeiskt utrikespolitiskt agerande är en svensk grundprincip.

Genom aktiv diplomati – understödd av kvalificerade bidrag till EU:s krishanteringsinsatser – har Sverige kunnat påverka utformningen av unionens utrikespolitik. Det faktum att tankesmedjan *European Council on Foreign Relations* i sin ranking över EU-ländernas inflytande i flera år placerat Sverige högt är en indikation på att denna strategi gett utdelning.³

Det är ett uttalat svenskt intresse att EU:s ställningstaganden i viktiga utrikes- och säkerhetspolitiska frågor så långt som möjligt multilateraliseras – det vill säga fattas gemensamt och med enhällighet i Bryssel, snarare än genom direktkontakter mellan de ledande huvudstäderna.

² *European External Action Service*.

³ *European Council on Foreign Relations* (ECFR), "European Foreign Policy Scorecard", <http://www.ecfr.eu/scorecard/2015>, 2015.

Sådana informella kontakter förekommer givetvis ändå, och förefaller snarast ha ökat i omfattning under senare år. Ju större EU:s medlemskrets blir, och ju mer kontroversiella frågor som ska avhandlas, desto starkare blir benägenheten hos de stora medlemsländerna att göra upp sinsemellan.

Även det öppna bruket av exklusiva format (exempelvis så kallade ”kvartetter” eller ”kvintar”) för hantering av vissa särskilt viktiga frågor – däribland Ukraina, Mellanöstern och Iran – har ökat.

Sverige och andra små och medelstora medlemsländer har anledning att fortsatt värna att de avgörande besluten fattas av medlemskretsen i dess helhet. Därtill har den Höge representanten en central roll för att säkerställa att EU-institutionernas ställning inte urgröps.

En ny global strategi (*European Global Strategy*, EGS) presenterades vid Europeiska rådets möte i juni 2016.⁴ Detta var resultatet av ett svenskt initiativ, som syftade till att göra unionens internationella agerande mer sammanhållet och strategiskt genom att dra nytta av Lissabonfördragets institutionella förändringar. Strategins utgångspunkt är EU:s samlade internationella engagemang. Strävan är att förena värderingar och idealism, med strategiska överväganden och realism – *principled pragmatism*.

I den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP) utformas EU:s positioner, till exempel genom så kallade rådsslutsatser, som framförhandlas inför unionens månatliga utrikesministermöten. På detta sätt ges även mindre och medelstora medlemsstater tillfälle att bidra till ställningstaganden som binder hela medlemskretsen och som utgör referensram för EU:s fortsatta agerande i den aktuella frågan. Sverige har som regel aktivt, och inte sällan med framgång, utnyttjat denna påverkansmöjlighet.

⁴ *Shared Vision, Common Action: A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*. Juni 2016. <http://europa.eu/globalstrategy/en>

13.3 EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP)

Den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik – GSFP – växte fram under senare delen av 1990-talet som en operativ del av GUSP. Det skedde i skärningspunkten mellan franska önskemål om en självständig militär EU-förmåga och den principiella brittiska inställningen att Nato utgör den centrala försvarsorganisationen i Europa.

Bakgrunden var erfarenheterna från Balkan-krigen, vilka satte strålkastarljuset på Europas oförmåga att agera självständigt i kriser.

En milstolpe var den brittiska eftergiften till Frankrike 1998 att acceptera en militär roll för EU. Av central betydelse var vidare det av Sverige och Finland initierade beslutet att låta EU överta de säkerhets- och fredsfrämjande uppgifter⁵, som då åvilade den sedermera upplösta Västeuropeiska unionen (VEU).

Ett ytterligare steg var EU:s överenskommelse med Nato, vilken gav unionen möjlighet att utnyttja alliansens ledningsstruktur, det så kallade Berlin Plus-arrangemanget.⁶

Tillkomsten av GSFP präglades länge av en principiell debatt inom EU om huruvida unionen faktiskt skulle upprätta ett självständigt försvar eller i grunden fortsätta att förlita sig på Nato för det kollektiva försvaret.

Sverige befann sig inte i debattens frontlinje. I praktiken utgjorde det transatlantiska perspektivet, med Storbritannien som främsta företrädare, ett skydd mot en för Sverige oönskad utveckling mot ett gemensamt EU-försvaret.

Idéstriden inom EU upphörde efter att Frankrike valde att acceptera Natos ledande roll som ansvarig för det kollektiva försvaret i Europa. Detta bekräftades genom Frankrikes återinträde i Natos militära strukturer 2009. Det kan dock inte uteslutas att en konsekvens av Brexit blir att diskussionen om ett militärt EU-försvaret får nytt liv.

⁵ De så kallade "Petersbergsuppgifterna", vilka omfattar humanitära och räddningsinsatser, fredsbevarande uppgifter och insatser av väpnade styrkor för krishantering, inklusive fredsskapande åtgärder.

⁶ Detta har emellertid endast utnyttjats vid ett tillfälle (Operation Althea i Bosnien). För en översikt över EU:s pågående civila och militära krishanteringsinsatser, se bilaga 7.

Det centrala organet i EU:s institutionella struktur för militär och civil krishantering är Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (KUSP). Medlemsstaterna representeras där av diplomater på ambassadörsnivå.

Till sitt förfogande har KUSP en militärkommitté (EUMC), med uppgift att ge råd och rekommendationer i militära frågor. Den stöds i sin tur av en militär stab (EUMS) med cirka 200 officerare.

På den civila sidan finns under KUSP en särskild civilkommitté (CIVKOM)⁷ som löpande hanterar de civila krishanteringsinsatser unionen är engagerad i.

Vid genomförande av militära krishanteringsinsatser kan EU – förutom det nämnda Berlin Plus-arrangemanget – välja att utnyttja något av de nationella högkvarter som vid behov kan ställas till unionens förfogande. Vid en aktivering kan dessa också förstärkas med personal från andra medlemsstater. För ledning av begränsade civil-militära operationer kan även EU:s Operationscenter (*EU Opscen*) utnyttjas.

13.4 EU-solidariteten och artikel 42.7

Visionen om ett gemensamt EU-försvår upprätthålls i EU-fördraget. Inget EU-land ifrågasätter dock Natos roll som den militära nyckelaktören i Europa.

Efter ikraftträdandet av Lissabonfördraget 2009 ger EU:s fördragstexter samtidigt tydligt uttryck för en stark ömsesidig solidaritet mellan EU-länderna i händelse av kris.⁸

Detta sker dels genom artikel 222 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, vilken lyfter fram solidaritetsdimensionen vid bland annat terroristattacker.

Solidaritetstanken bekräftas också genom den säkerhets- och försvarspolitiskt inriktade artikel 42.7 i EU-fördraget. I likhet med Natos artikel 5 förpliktigar denna artikel länderna att bistå en

⁷ Inrättandet av EU:s civilkommitté var resultatet av ett intensivt svenskt förhandlingsarbete inför EU:s toppmöte i Helsingfors 1999.

⁸ Lissabonfördraget, som trädde i kraft 2009, ersatte inte tidigare grundfördrag men innebar att ett antal förändringar infördes i befintliga texter, däribland Fördraget om Europeiska unionen samt Fördraget om den Europeiska unionens funktionssätt. Relevanta delar återfinns i bilaga 3.

drabbad medlemsstat med hänvisning till FN-stadgans självförsvarsrätt (artikel 51).

Artikel 42.7 ställer i formell mening högre krav på medlemmarna än Natos artikel 5. I EU-fördraget har dessa åtagit sig att lämna bistånd ”med alla till buds stående medel”. (Artikel 5 ålägger medlemsstaterna att vidta *such action as it deems necessary*. Se avsnitt 16.3.3.)

Vid utformningen av artikel 42.7 skrevs förbehåll in för såväl de militärt alliansfria länderna som för Nato-medlemmarna. I det förra fallet konstateras i fördraget att EU-solidariteten ”inte påverkar den speciella karaktären hos vissa medlemsstaters säkerhetspolitik”. För Nato-ländernas vidkommande fastslås att kollektivt försvar förblir en uppgift för alliansen.

Terroristattacker i Paris hösten 2015 utgjorde en påminnelse om att EU-solidariteten har en konkret säkerhets- och försvarspolitisk dimension som berör samtliga medlemmar. EU-medlemmarnas gensvar på Frankrikes begäran om solidariskt bistånd var spontant och starkt. Unionens försvarsministrar beslöt vid sittande bord att lämna Frankrike stöd med utgångspunkt i 42.7.

Där upphörde EU:s direkta roll. Frankrike tog bilaterala kontakter och framlade skräddarsydda önskemål om bistånd till respektive medlemsland. Den operativa uppföljningen kom att bedrivas som en frivilligkoalition under fransk ledning.

Utredningen konstaterar att solidaritetsåtagandena inom EU har en faktisk och konkret innebörd. En större kris som drabbar ett land, som är medlem i såväl EU som Nato, skulle därför av allt att döma hanteras i bägge organisationerna.

I det fall ett land som är medlem både av EU och Nato skulle drabbas av yttre aggression är det rimligt att anta att detta, för att försäkra sig om bredast möjliga militära och civila hjälp, åberopar artikel 42.7 och artikel 5 samtidigt.

Det ska, som uppmärksammats i avsnittet om hybridproblematiken, noteras att det i ett krisförlopps inledningsskede kan råda osäkerhet om hotets verkliga natur, inklusive om det rör sig om militär aggression.

I ett sådant läge vore det inte onaturligt att västs krishantering tog sin början i EU-kontexten, till exempel genom införande av någon form av sanktioner, medan Nato engagerades först om och när aggressionens militära karaktär kunnat fastställas.

13.5 GSFP i praktiken

Inom ramen för GSFP har sammanlagt 34 militära och civila kris-
hanteringsinsatser lanserats på Balkan, i Östeuropa, Mellanöstern,
Asien och, inte minst, på den afrikanska kontinenten.

Under ett antal expansiva år under 2000-talet genomfördes för-
hållandevis krävande militära insatser i bland annat Demokratiska
republiken Kongo (2003 och 2006) samt Tchad 2008. En omfat-
tande civil insats med exekutivt ansvar för hela rättsväsendet i
Kosovo sjuösettes 2008.

Till de resurser som EU beslöt att förse sig med ingick en
militär snabbinsatsförmåga – så kallade stridsgrupper (*EU Battle
Groups*).

Utvecklingstakten har emellertid avstannat under senare tid, i
synnerhet vad avser samarbetets militära del. Den bristande poli-
tiska viljan att inleda nya och mer omfattande engagemang, eller för
den delen att förse pågående insatser med nödvändiga resurser, har
blivit allt tydligare. Detta har stundom försatt EU i besvärande
situationer, där gapet mellan åtagande och leverans exponerats.

Det faktum att EU ännu inte valt att använda sig av *Battle
Group*-instrumentet – trots åtminstone ett par tillfällen där detta
mycket väl hade kunnat motiveras – indikerar möjligen att så heller
aldrig kommer att ske.

Det nya omvärldsläget har lett till ett försvarsekonomiskt
trendbrott. Försvarsanslagen ökar i flera länder, om än från låga
nivåer. Resurstillskotten lär dock i första hand avsättas för att täcka
Natos behov för det gemensamma territorialförsvaret.

Bilden är delvis en annan vad avser EU:s civila krishanterings-
verksamhet. Detta instrument – som ursprungligen tillkom som
resultat av svenska och finska ansträngningar att komplettera det
framväxande militära samarbetet – har visat sig vara mycket
användbart och efterfrågat. Av de 17 GSFP-insatser som bedrivs
i dag är elva stycken civila.

Men även på den civila sidan har EU brottats med resurs-
problem. Medlemsstater har visat sig ovilliga att släppa ifrån sig
kvalificerad personal inom polis-, åklagar- och domstolsväsende,
tull och kriminalvård. De nationella behoven kommer i första hand.

Flera faktorer har således bidragit till denna utveckling: an-
strängda försvarsekonomier och knappa civila resurser, därtill

insatströtthet efter Afghanistan och Irak samt, särskilt hos de östeuropeiska medlemmarna, ett ökat fokus på Nato och territorialförsvarsfrågor. Den proaktiva franska politiken – som alltid varit GSFP:s motor – förefaller också ha avstannat.

Ett mönster har utkristalliserats där EU istället väljer att engagera sig dels med småskaliga rådgivande och kapacitetsbyggande militära och civila insatser, dels genom uppbackning till regionala organisationer som i sin tur leder insatser. Särskilt värt att notera är det finansiella stöd om drygt en miljard euro som EU sedan 2007 riktat till Afrikanska Unionens insats i Somalia, AMISOM.

En tydlig tendens i samarbetet är de allt starkare kopplingarna mellan unionens inre och yttre säkerhet. Terrorism, hybridhot och migrationskrisen bidrar till denna utveckling. Detta återspeglas också i GSFP-samarbetet, exempelvis genom EU:s operation Sophia som lanserats för att stävja flyktingsmuggling i södra Medelhavet. Detta aktualiserar frågan i vad mån krishanteringsinsatser på detta sätt ska ha inre säkerhet som primärt syfte, snarare än fredsfrämjande och stabilitetskapande.

I EU:s hantering av hybridhot kan också skönjas en ny dynamik och samarbetsvilja i förhållandet till Nato, bland annat genom ett ökat underrättelseutbyte. Avsaknaden av en formell politisk relation mellan dessa för Europa så centrala organisationer har länge utgjort en svaghet i det euro-atlantiska säkerhetssystemet.

Sverige har genom åren som enda EU-land deltagit i samtliga civila och militära insatser och därtill varit en pådrivande aktör i GSFP:s policyutveckling.

Till de svenska bidragen på den civila sidan kan särskilt nämnas den exekutiva rättstödsinsatsen EULEX i Kosovo där Sverige varit brett representerat med poliser, åklagare, domare, tulltjänstemän, kriminalvårds- samt annan personal utsänd av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) liksom Folke Bernadotte-akademin.

Till engagemanget på den militära sidan har hört deltagande i operation Artemis i Demokratiska republiken Kongo 2003, i EUFOR Tchad 2008–09 samt deltagande med marina resurser vid fyra tillfällen i operation Atalanta utanför Afrikas horn.

Men även mindre svenskt stöd, inte sällan i form av enstaka rådgivare, har bedömts som meningsfullt. Sambandet mellan deltagande och påverkansmöjligheter är starkt i EU.

Därtill har Sveriges roll som ramnation för den nordiska stridsgruppen bidragit till att etablera Sverige som en ambitiös aktör inom GSFP.

13.6 EU:s förmågeutveckling

Ett inte oviktigt inslag i EU:s försvars- och säkerhetspolitiska verksamhet är civil och militär förmågeutveckling, i syfte att täcka de resursbrister som uppdagats vid genomförandet av kris- hanteringsinsatser.

Verksamheten är i grunden driven av medlemsstaterna – en princip som inte minst Sverige funnit det angeläget att värna.

På den militära sidan bedrivs utvecklingsarbetet med stöd av den Europeiska försvarsbyrån (*European Defence Agency*, EDA) samt EU:s militära stab. Även Kommissionens ökade intresse för den europeiska försvarsmaterielmarknaden är i sammanhanget värt att notera.

De försvarsekonomiska nedskärningarna de senaste 20 åren har inneburit att enskilda medlemsstater fått allt svårare att upprätthålla en militär förmågebredd. I dag är det därför snarare nationella behov än brister i GSFP-operationerna som står i fokus för utvecklingsarbetet.

Detta har genererat initiativ inom såväl EU som Nato för ökad samverkan och mer kostnadseffektiv resursanvändning.⁹ Bland de områden där projekt bedrivs på EU-sidan kan särskilt nämnas lufttanking, cyberförsvar och satellitkommunikation.

13.7 Möjligheter och begränsningar

Den dynamik och pionjäranda som en gång karaktäriserade GSFP har gradvis avtagit, i synnerhet vad gäller dess militära dimension. Som framgått ovan har en rad faktorer bidragit härtill.

⁹ Inom EU sker detta inom ramen för det så kallade *Pooling and Sharing*, på Nato-sidan inom initiativet *Smart Defence*.

Försök har gjorts att syresätta samarbetet på politisk nivå. GSFP fördes upp på Europeiska rådets dagordning både 2013 och 2015, dock utan att detta ledde till några större resultat.

Som en uppföljning av den globala strategi, som EU antog i juni 2016, har beslut fattats om att en särskild ”understrategi” om GSFP ska förhandlas fram. En sådan skulle möjligen kunna komma att ge nya impulser för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken.

Tidpunkten och villkoren för Storbritanniens framtida EU-utträde efter folkomröstningen i juni 2016 återstår att fastställa. Klart är dock att Brexit kan komma att få långtgående, och för Sverige överlag negativa konsekvenser, också på det utrikes- och säkerhetspolitiska området.

EU tappar en av sina tongivande medlemsstater, med en syn på omvärldsutvecklingen och unionens roll som genom åren ofta sammanfallit med Sveriges. Därtill mister EU brittiska diplomatiska och militära resurser i världsklass.

Det åtagande som Storbritannien gjort att bistå övriga EU-länder genom artikel 42.7 bortfaller. Denna omständighet blir särskilt kännbar för Sverige och övriga icke-allierade. För Nato-länderna i EU-kretsen består ju kopplingen till Storbritannien genom Washingtonfördraget.

Det är ett faktum att Storbritannien ibland agerat återhållande och motsatt sig initiativ – exempelvis ett militärt operativt högkvarter – som sannolikt hade kunnat stärka GSFP. Det kan inte uteslutas att sådana initiativ nu får förnyad aktualitet.

Samtidigt innebär Brexit att det transatlantiska perspektivet inom EU förlorar sin främsta företrädare. Detta kan nu, som tidigare antytts, komma att utmanas av länder som principiellt aldrig övergivit tanken på ett militärt EU-försvar. (En parallell konsekvens av Brexit kan tänkas bli ett ökat brittiskt engagemang i Nato.)

Utredningens sammantagna intryck är dock att GSFP:s nuvarande inriktning i allt väsentligt kommer att bestå under över-skådlig tid. Snarare än att själv ta ledningsansvaret för större insatser, kommer EU att ge politiskt, finansiellt och logistiskt stöd åt andra aktörer.

Denna bild ska samtidigt ställas mot de säkerhetspolitiska utmaningar som EU måste möta i sitt södra och östra grannskap. Många av dessa vore EU i teorin väl skickat att ta sig an. Ett tydligt

exempel härpå är hybridhoten, som utredningen tidigare redogjort för.

Den komplexitet, som kännetecknar dagens kriser, talar vidare för att EU med dess breda uppsättning av säkerhetspolitiska verktyg, många gånger skulle kunna vara en relevant aktör. Inte minst gäller det när krishantering handlar om såväl säkerhet som utveckling.

För Sverige förblir GSFP-samarbetet av fortsatt stor betydelse. Det är det operativa instrumentet i EU:s gemensamma utrikespolitik. När EU behandlar aktuella konfliktområden, som till exempel Somalia eller Centralafrikanska republiken, sker detta som regel med utgångspunkt i krishanteringsinsatserna. Utan GSFP skulle EU:s gemensamma utrikespolitik tappa mycket av både trovärdighet och relevans.

14 Sveriges samarbete inom OSSE

14.1 Bakgrund

Organisationen för Säkerhet och Samarbete i Europa (OSSE) utgör en integrerad del av den europeiska och transatlantiska säkerhetsstrukturen. Dess medlemskrets, och därmed verksamhetsområde, är länderna i före detta Sovjetunionen, Europa, USA, Kanada samt sedan 2012 Mongoliet.

Organisationens grundprinciper, som de bland annat kom till uttryck i Helsingfors-slutakten från 1975 och Paris-stadgan från 1990, förkroppsligar den europeiska säkerhetsordningen, så som den successivt växt fram efter kalla krigets slut. Tillsammans med FN-stadgan utgör OSSE:s samlade principer och åtaganden, eller så kallade *acquis*, den normativa grundvalen för den europeiska säkerheten.

Centralt i denna är alla deltagande staters rätt till territoriell integritet och fritt säkerhetspolitiskt vägval, inklusive förbudet att ändra gränser med våld. Samtidigt är OSSE bärare av tanken om ”säkerhetens odelbarhet”, förenklat uttryckt att varje land har rätt att välja sin säkerhetspolitiska linje – men inte till förfång för andra. I detta ligger ett spänningsförhållande mellan Ryssland och Väst, som accentuerats i och med den ryska aggressionen mot Ukraina.

En annan grundtanke är att staternas säkerhet och staternas behandling av sina invånare – respekt för mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatlighet – hänger ihop. Detta är en del av det breda säkerhetsbegreppet (*comprehensive security*).

Utöver denna centrala normativa funktion kan organisationen, och dess föregångare säkerhetskonferensen ESK, sägas ha betydelse på tre plan.

Historiskt utgjorde ESK/OSSE en diplomatisk och politisk ram för de omvälvande förändringarna i Europa efter andra världskrigets slut.

OSSE är vidare, med sina oberoende institutioner och missioner, en fältorganisation där det främsta verksamhetsområdet blivit det före detta sovjetiska territoriet samt forna Jugoslavien.

Slutligen har OSSE genom sitt tydligt definierade fokus på olika dimensioner av säkerhet – de militärpolitiska, ekonomiska/miljömässiga samt mänskliga – gett det breda säkerhetsbegreppet ett ansikte och innehåll.

Den första dimensionen manifesterar sig främst genom rustningskontroll och militärt förtroendeskapande verksamhet. Den andra får enligt utredningens mening sägas vara av begränsad betydelse. OSSE är inget naturligt forum för ekonomiskt eller miljömässigt samarbete. Den tredje dimensionen inbegriper värnande av mänskliga fri- och rättigheter och tar sig uttryck såväl i en ständigt pågående granskning länderna emellan som i direkta insatser av OSSE:s institutioner och/eller fältmissioner.

ESK/OSSE har sitt ursprung i ambitionerna att reglera de statsrättsliga och säkerhetsmässiga förhållandena i Europa efter andra världskrigets slut. Detta hade ju slutat i ett delat Tyskland, sovjetisk ockupation av länderna i Östeuropa och kallt krig. Däremot ingen formell fred.

När Willy Brandt blev Västtysklands förbundskansler 1969 lade denne grunden till ett nytt förhållningssätt gentemot Sovjetunionen, genom vad som kom att kallas Östpolitiken. Den bärande tanken var att Tysklands återförening aldrig skulle kunna ske mot Sovjetunionens vilja, endast med.

Parallellt härmed öppnade USA och Kina diplomatiska förbindelser och därefter inleddes ett amerikanskt politiskt närmande till Sovjetunionen, i vad som skulle komma att kallas *détente*.

Tiden var därmed mogen för en stor europeisk säkerhetskonferens, ESK, som pågick 1973–1975. Väst fick i denna Sovjetunionen att acceptera att mänskliga rättigheter skulle vara en del av det europeiska säkerhetsbegreppet¹ och var för egen del

¹ Sverige spelade genom dåvarande folkrättsrådgivaren Hans Blix en viktig roll i konferensarbetet, genom att säkerställa att de folkrättsliga principerna som tillskapades i ESK-systemet gjordes kongruenta med FN-principerna.

berett att tolerera Tysklands delning och implicit systemet med sovjetiska buffertstater i Östeuropa.²

Tysklands enande och Sovjetunionens upplösning innebar att förutsättningarna för ESK:s arbete förändrades. Deltagarkretsen växte och kom att utökas med samtliga före detta sovjetstater, liksom så småningom de stater som blev resultatet av Jugoslaviens sönderfall.

De deltagande staterna samlades 1990 till en ny stor konferens, denna gång i Paris. Resultatet blev Paris-stadgan med visionen om *a Europe whole and free*, där bland annat principen om full respekt för varje lands säkerhetspolitiska vägval skrevs in. Jämte denna formulerades en ny princip – ”säkerhetens odelbarhet”. Det fastslogs att varje stats säkerhet är *inseparably linked* till andras. Paris-stadgan stadfäster också än tydligare respekten för demokrati, mänskliga rättigheter och grundläggande fri- och rättigheter som grundval för den gemensamma säkerheten.

Inför millennieskiftet möttes OSSE:s stats- och regeringschefer ånyo, nu i Istanbul. Resultatet blev en europeisk charta, där återigen varje lands rätt till sitt eget säkerhetspolitiska vägval fastslogs. Parallellt härmed stipulerades att inget land fick stärka sin säkerhet på något annans bekostnad.

² Konferensresultatet knätsattes i tio principer, i vad som kom att kallas Helsingfors-slutakten. Första principen fastslår rätten att vara eller inte vara part i alliansfördrag respektive rätten till neutralitet. Tredje principen handlar om gränsernas i Europa okränkbarhet. Ett högtidligt åtagande gjordes att inte ”bemäktiga sig och usurpera” en annan stats gränser. Den sjunde principen fastslår betydelsen av mänskliga fri- och rättigheter som en del av det europeiska säkerhetsbegreppet. Den sovjetiska diplomatin kalkylerade sannolikt med att man inom ESK skulle kunna hantera frågan om mänskliga rättigheter ungefär som man gjort i FN-systemet. Bekänna sig till principerna, men ignorera. Detta skulle visa sig vara en fundamental felbedömning. Helsingfors-slutakten kom i själva verket att bli inspiration för dissidentrörelsen i Sovjetunionen och Östeuropa. En utveckling hade med denna inletts, som skulle visa sig omöjlig att hejda. Det åldrande sovjetiska ledarskapets oförmåga till en korrekt omvärldsbedömning, liksom samma ledarskaps beslut fyra år senare att invadera Afghanistan, bidrog till den sovjetiska kollapsen.

14.2 Den politiska dialogen

Arbetet i OSSE leds av ett ordförandeland, som väljs på årlig basis, för närvarande Tyskland.³ I centrum för OSSE-strukturen står den politiska dialogen⁴, som på veckobasis pågår mellan de deltagande staterna i Permanenta rådet i OSSE-högkvarteret i Wien.

Principerna och åtagandena inom OSSE är av politisk natur, och inte juridiskt bindande eller konventionsreglerade. Ansvarsutkrävande av medlemmarnas efterlevnad av dessa principer och åtaganden är en viktig del av denna dialog.

Den har historiskt varierat både i intensitet och betydelse. I dag präglas den av antagonismen mellan Ryssland och väst och den tilltagande bristen på samsyn på den europeiska säkerhetsordningen. Den rysk-ukrainska konflikten, liksom de så kallade frusna konflikterna⁵ utgör det prisma genom vilket motsättningarna bryts.

Ryssland har, i takt med att landet uppträtt allt mer kritiskt till den europeiska säkerhetsordningen, utnyttjat OSSE som plattform för att lansera tankar på en ny sådan.

En debatt om möjligheterna till en ny europeisk säkerhetscharta – ett slags Helsingfors II⁶ – pyrrer i organisationen, utan att ha fått riktigt liv.⁷

Arbetet i EU-kretsen i Wien tydliggör enligt utredningen en viss spännvidd mellan de medlemsländer, vilka argumenterar för att OSSE skulle kunna användas för att avlasta det antagonistiska förhållandet med Ryssland, och de som försvarar vikten av att upprätthålla respekten för OSSE:s principer och åtaganden och därmed den existerande säkerhetsordningen.

³ Sverige var ordförande 1993.

⁴ De deltagande länderna representeras i Permanenta rådet, som sammanträder i den forna kejsarborgen *Hofburg*, av representanter med ambassadörs ställning.

⁵ Moldavien (Transnistrien), Georgien (Abchasien och Sydossetien) respektive Azerbajdzjan (Nagorno-Karabach).

⁶ Av motståndarna karaktäriserad som en "halv Wienkongress", med anspelning på den kongress 1815 som efter Napoleonkrigets slut delade upp Europa i intressesfärer för segrarmakterna.

⁷ I november 2015 publicerade en expertgrupp under ledning av den tyske diplomaten Wolfgang Ischinger en rapport som skissade på ett slags nystart för arbetet inom OSSE, underförstått något slags kompromisscenario i förhållande till Ryssland.

Rapportarbetet var inte okontroversiellt, då det hos vissa deltagande stater inklusive Sverige fanns en oro för att detta skulle leda till en uppluckring av grundläggande OSSE-principer. Gruppen, som också hade ryskt deltagande, lyckades dock inte enas i sin beskrivning av bakgrunden till dagens motsättningar mellan Ryssland och väst.

De medlemsländer som ger uttryck för tanken att OSSE skulle kunna utnyttjas för att ”kompensera” Ryssland, bygger resonemanget på att de existentiella säkerhetsfrågorna för flertalet EU-medlemmar hanteras av Nato, sanktionerna i EU-systemet medan OSSE är ett dialogforum som skulle kunna inbjuda till viss ”generositet”.

Den grundläggande frågan är givetvis om den tänkta kompensationen till Ryssland skulle vara av kosmetisk karaktär eller fundamentalt normativ.

Motsättningarna mellan Ryssland och väst, kan det noteras, har också lett till att resultaten av de årligen återkommande ministermötena i form av konkreta beslut under senare tid varit magra.

14.3 De oberoende institutionerna och fältmissionerna

OSSE:s styrka i vardagen utgörs av dess tre fristående institutioner – kontoret för demokrati och mänskliga rättigheter, mediefrihetsrepresentanten samt högkommissarien för nationella minoriteter – samt i viss mån av fältmissionerna.

Kontoret för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter (ODIHR) inrättades 1992, är beläget i Warszawa och ska bistå deltagarstaterna med att genomföra sina åtaganden inom den mänskliga dimensionen. Mer konkret arbetar ODIHR med att främja förutsättningarna för demokratiska val. Andra frågor som faller inom ODIHR:s mandat är jämställdhet, tolerans och icke-diskriminering liksom situationen för rättighetsförsvarare. Valövervakning är ett av ODIHR:s mer synliga verksamhetsområden. ODIHR:s standard för valövervakning har utvecklats till global standard.

Mediefrihetsrepresentanten (RFoM), med säte i Wien, spelar en viktig roll i att hålla deltagarstaterna till svars vad gäller deras åtaganden beträffande media- och yttrandefrihet. RFoM har också ett konfliktförebyggande mandat och var den av OSSE:s institutioner som först uppmärksammade utvecklingen på Krim våren 2014.⁸

Högkommissarien för nationella minoriteter⁹ (HCNM) inrättades 1992 och har till huvuduppgift att i ett tidigt skede identifiera

⁸ Hon utfärdade en så kallade *early warning*, ett OSSE-typiskt instrument.

⁹ På engelska ”*on*” *national minorities*, vilket är en viktig markering. HCNM arbetar inklusivt med minoriteter, regeringar etc. Hen är ingen ombudsperson.

och motverka etniska spänningar. HCNM, som har sitt kontor i Haag, verkar genom tyst diplomati och är ett av OSSE-systemets viktigaste förtroendeskapande instrument.¹⁰

OSSE:s fältverksamhet har varit omfattande och gett organisationen ett mervärde. Verksamheten har dock dragits ned under senare tid och blivit allt mer kringstrukuren.

OSSE utgör ”öga och öra” i länder där demokratin och respekten för mänskliga fri- och rättigheter är svag. Detta kan i sin tur göra att entusiasmen för att vara värdland för en mission är begränsad. Så stängde Ryssland abrupt missionen i Tjetjenien 1998.

2014 upprättades två specifika missioner relaterade till konflikten mellan Ryssland och Ukraina, varav den särskilda observatörsmissionen (SMM) är den i särklass största och politiskt mest betydelsefulla med nästan 800 observatörer. Sverige bidrar löpande med 25–30 deltagare till denna och lämnar därtill ett betydande finansiellt stöd.

I inte ringa grad har missionerna i de länder som sedermera blivit EU-medlemmar arbetat med att undanröja hinder för EU-medlemskapet, bland annat vad gäller minoritetsfrågor.

OSSE har i dag ett femtontal missioner på Västra Balkan, i Öst-europa inklusive södra Kaukasien och i Centralasien. Huvuduppgiften är att stödja värdländerna inom alla tre säkerhetsdimensionerna.

14.4 Rustningskontroll

Parallellt med det tidiga ESK-arbetet ägde konventionella nedrustningsförhandlingar rum mellan Nato och Warszawapakten.¹¹ Dessa kom 1990 att utmynna i ett avtal av största betydelse för Europas säkerhet, CFE-avtalet.¹²

Detta ledde till världshistoriens mest långtgående nedrustning och syftade genom sin relativt enkla grundidé – kraftiga nedskärningar av fem offensiva vapensystem – liksom rätten till inträngande verifikation – till att omöjliggöra överraskande anfalls-

¹⁰ Den svenske diplomaten Rolf Ekéus innehade uppdraget åren 2001–2007.

¹¹ Sverige deltog alltså inte.

¹² *Treaty on Conventional Forces in Europe.*

operationer i Europa. Reduceringarna gjordes samtidigt på ett sådant vis att en styrkebalans etablerades mellan öst och väst.¹³

Efter Warszawapaktens upplösning 1991 behövde avtalet omförhandlas, vilket också skedde. På amerikansk sida gjordes dock ryskt militärt tillbakadragande från Georgien och Moldavien till villkor för att USA skulle ratificera och det anpassade CFE-avtalet självdog. Ryssland suspenderade sitt deltagande i ursprungliga CFE 2007. Själva avtalet är dock alltså i kraft.

CFE kompletterades med dokument av förtroendeskapande karaktär, Wiendokumentet respektive *Open Skies*-avtalet, vilka förhandlades fram inom OSSE-systemet.

Det bärande elementet i det förra är anmälan i förtid samt möjlighet till internationell observation av större nationella militära övningar. Därtill ger dokumentet möjlighet till ett begränsat antal inspektioner och utvärderingsbesök för att kontrollera förband och verksamhet.

Det senare innebär i korthet att deltagarländerna tillåter varandra att göra observationsflygningar över sina territorier. Sverige deltar i bägge avtalen och, kan det sägas, har haft något av en ledarroll i *Open Skies*. Bland annat har Sverige under lång tid ställt sitt observationsflygplan till andra länders förfogande.

Open Skies-avtalet fungerar fortfarande i allt väsentligt, även om det teknologiska konceptet med flygplan och analogt fotografi är föråldrat. Uppdatering av bestämmelserna om sensorer pågår.

Wiendokumentet är i behov av modernisering, då det militära landskapet i Europa har förändrats på ett fundamentalt vis sedan kalla krigets slut.

Vissa förhoppningar om att ett nytt konventionellt rustningskontrollavtal skulle kunna framförhandlas närdes i OSSE-systemet ännu kring 2011–2012.

Vad utredningen förstår fattades dock vid denna tidpunkt i Moskva ett principiellt beslut att inte engagera sig i rustningskontrollförhandlingar. På rysk sida förefaller man i stället inställd på att kunna upprusta utan störande begränsningar. Ryssland har också tydliggjort, att man inte längre accepterar den typ av

¹³ Öst hade fram till dess haft konventionell överlägsenhet, vilket tvingade Nato att förlita sig på kärnvapen och den så kallade *flexible response*-doktrinen, alltså att i varje stund kunna anpassa sina motåtgärder till angriparens agerande inklusive användande av kärnvapen.

inträngande internationella verifikationsåtgärder som i första hand CFE-avtalet representerar.

14.5 Möjligheter och begränsningar

Helsingfors-slutakten och Paris-stadgan jämte de tre ovan beskrivna rustningskontroll- och förtroendeskapande regimerna lade grunden för kalla krigets slut och har därmed varit av fundamental betydelse för Europas säkerhet.

Kännetecknande för ESK/OSSE-systemet är att det är ett barn av sin tid. Det kunde formulera ett avslut på andra världskriget, det gav ett erkännande till det tyska enandet och upphävandet av den sovjetiska ockupationen av Östeuropa. Föreställningen om ett fritt och enat Europa sjuöskades i Paris-stadgan 1990, några veckor efter Tysklands återförening. Detta kom i sin tur att ligga till grund för EU:s och Natos utvidgningar.

OSSE är i dag den internationella organisation som hanterar de flesta aspekterna av den rysk-ukrainska konflikten. Den normativa och praktiska hanteringen av den ryska aggressionen mot Ukraina står i fokus.¹⁴

Utredningen gör bedömningen att utgången av den rysk-ukrainska konflikten på sikt blir avgörande för i vilken grad OSSE i framtiden kan spela en roll som ett konstruktivt internationellt forum.

Samtidigt bör det erinras om att OSSE har ett fortsatt värde som arena för att värna de säkerhetspolitiska normerna i Europa.

Som tidigare nämnts är det av vikt att kontinuerligt utkräva ansvar mot de deltagande stater som bryter mot OSSE:s principer och åtaganden. Att inte göra det innebär enligt utredningen en risk för att militärt våld belönas. Det är därmed ytterst den europeiska säkerhetsordningen, som står på spel i den rysk-ukrainska konflikten.

Avslutningsvis kan konstateras att OSSE:s oberoende institutioner, respektive fältmissioner, med sin inbyggda flexibilitet är av betydelse som ”reservformat”. De existerar som instrument och kan utnyttjas när samtliga deltagande stater tillåter att det sker.

¹⁴ Förutom i två fältmissioner är OSSE engagerat genom ett projektkontor samt i det politiska förhandlingsarbetet i den trilaterala kontaktgruppen, där man är representerat genom ordförandeskapets personlige representant.

15 Sveriges partnersamarbete med Nato

15.1 Bakgrund

Kalla krigets slut banade väg för kontakter och samarbete mellan Nato och det militärt alliansfria Sverige. En startpunkt utgjordes av kriget i Bosnien, där alliansens övertagande av ledningen för den internationella militära närvaron från FN innebar att svensk militär för första gången ställdes under Natos ledning. Detta var en banbrytande händelse.

Även för Natos egen utveckling var Bosnien-erfarenheten omvälvande. Den kom att markera början på en period där kris- hantering utanför alliansens gränser, snarare än konfliktavhållande (*deterrence*) och territorialförsvar, stod i fokus.

Frågetecknen kring Natos existensberättigande efter Sovjet- unionens upplösning rätades ut, när organisationens militära kompetens och ledningsresurser – vilka inrättats för det kollektiva försvaret under kalla kriget – kom att ge alliansen en fördel i utförandet av de mest krävande fredsfrämjande insatserna. Nato gick *out of area*, det vill säga engagerade sig militärt utanför medlemsländernas territorium, inledningsvis på Balkan, därefter i Afghanistan och Libyen.

Huruvida de krishanteringsinsatser som Nato tog ansvar för under 90- och 00-talen i alla delar varit politiskt framgångsrika kan enligt utredningens mening diskuteras. Klart är dock att Sverige tillhandahölls en militär plattform för sina engagemang i Bosnien, Kosovo, Afghanistan och Libyen – insatser som regering och riksdag fann vara i svenskt intresse att genomföra.

Givet att de folkrättsliga kraven genom mandat från FN:s säkerhetsråd var uppfyllda, kunde Sverige som militärt alliansfritt land dra nytta av den avancerade infrastruktur som Nato erbjöd i

sin, vad som skulle kunna betecknas som, underleverantörsroll gentemot FN.

Nato, å sin sida, fick resursmässig draghjälp av ett partnerland som var villigt att ta ett förhållandevis stort ansvar på marken. Därtill bidrog Sveriges och andra partnerländers deltagande till att ge insatserna ökad politisk legitimitet och trovärdighet. Detta underlättade för Nato att etablera sig som en aktör inom globalt fredsfrämjande.

Med krishanteringen uppstod således förutsättningar för ett ömsesidigt fördelaktigt samarbete. Det hela underlättades av att alliansen genom Partnerskap för Fred (Pff) tillhandahöll en formel som, för svensk del, förde medlemsfrågan åt sidan. Konceptet byggde genomgående på frivillighet och ”självdifferentiering”, som det kom att heta. Det stod i alla lägen Sverige fritt att styra samarbetets innehåll. Ett ramverk skapades därmed, vilket en bred politisk majoritet i Sverige fann vara förenligt med den militära alliansfriheten.

Den viktigaste begränsningen var att Sverige som militärt alliansfritt land, inte åtar sig ömsesidiga försvarsförpliktelser i förhållande till andra länder. Ur ett policyperspektiv var denna distinktion central för bägge parter: den definierar skillnaden mellan partnerskap och medlemskap.

I realiteten aktualiserades inte artikel 5-aspekten när Nato fokuserade på krishantering utanför alliansens territorium. Därmed möjliggjordes svenskt engagemang i ett brett spektrum av Nato-ledd verksamhet.

Praktisk samverkan i fält var samarbetets övergripande syfte. Men partnerskapet vilade på flera, ömsesidigt stödjande ben. En bred uppsättning av instrument utvecklades för att bistå partnerländer.

Kärnan i denna konstruktion var *Planning And Review Process* – PARP – ett slags spegelbild av Natos interna försvarsplaneringsprocess, men anpassad till partnerländers förutsättningar.¹ Processen utmynnar i en vartannat år återkommande skraddarsydd hand-

¹ På basis av information från partnerlandet om bland annat försvarsekonomi, nationella militära förmågor och planer för deltagande i internationella krishanteringsinsatser utformas så kallade partnerskapsmål. Dessa kapacitetsmål – vars omfattning helt bestäms av partnerlandet – syftar till att stärka landets förmåga att samverka med andra länder enligt Natos standards.

lingsplan för det enskilda partnerlandet, en så kallad *Individual Partnership and Cooperation Plan* (IPCP).

För att uppnå de antagna kapacitetsmålen kom svenskt deltagande i Natos övningsverksamhet att spela en viktig roll. Här gavs utrymme att öva större, stridskraftsgemensamma operationer. Under åren då krishantering stod i fokus hade övningarna en sådan inriktning.

I realiteten har Nato kommit att definiera den globala standarden för internationellt militärt samarbete. Ett naturligt skäl härtill är att de länder som deltagit i Nato-ledd krishantering – bara i Afghanistan över 50 till antalet – har behövt anpassa sig till alliansens standard.

De militära stödfunktionerna inom ramen för Pff, som har karaktären av en bilateral relation mellan Nato och respektive partnerland, kompletterades av ett multilateralt säkerhetspolitiskt dialogforum – Euro-Atlantiska Partnerskapsrådet (EAPR).² Detta bidrog till transparens och visst informationsutbyte i säkerhetspolitiska frågor, men hade däremot klara begränsningar just som dialogforum.

Sverige valde att på ett ambitiöst sätt engagera sig i de förmågebyggande stödfunktionerna – funktioner som fortfarande saknar motsvarighet i Sveriges övriga internationella samarbeten. Den ofta uttalade uppfattningen, att svensk samverkansförmåga väl tål en jämförelse med Natoländernas, vittnar om att arbetet haft avsedd effekt.

Tillsammans med Finland var Sverige under många år pådrivande för att stärka icke-medlemmarnas möjligheter att delta i Nato-ledd krishantering på så jämlika villkor som möjligt. Omfattande svenska förbandsbidrag i Bosnien, Kosovo, Afghanistan och Libyen gav Sverige en god grund för denna argumentation gentemot Nato.

Målbilden var processer som involverade icke-allierade truppbidragsgivare i alla faser utom själva beslutsfattandet, vilket per definition är förbehållet medlemmarna.

Genom antagande av ett så kallat politiskt-militärt ramverk³ etablerades också en formell process, som rimligt väl tillgodosåg

² EAPR har 50 medlemmar: de 28 Natoländerna samt 22 partnerländer.

³ ”Political-Military Framework for Partner involvement in NATO-led operations”.

Sveriges och andra icke-medlemmars krav på insyn och inflytande. Formeln blev *decision-shaping but not decision-making*. Vidare genomfördes regelbundna ministermöten i truppbidragsformat, vilka gav möjlighet till en politisk dialog som hade värde bortom själva insatsen.

15.2 Partnersamarbetet i dag

Partnersamarbetet med Nato har, sedan det inleddes i mitten av 1990-talet, kommit att bli ett viktigt säkerhetspolitiskt verktyg för Sverige. För utvecklingen av svenskt försvar är det i dag av avgörande betydelse. Det är genom PARP, Natos övningsverksamhet och standardiseringsprocesser som svensk försvarsförmåga kvalitets säkras på internationell nivå.

Med Pff får Sverige möjlighet att delta i övningar av en storlek och komplexitet som vida överstiger vad som är möjligt att organisera nationellt.

Vid Natos toppmöte i Wales 2014 inrättades ett nytt ramverk för partnersamarbete – *Enhanced Opportunities Programme* (EOP). Detta var alliansens sätt att tillmötesgå svensk-finska önskemål om individuellt anpassade samarbeten. Förutom Sverige och Finland inbjöds även Australien, Georgien och Jordanien att delta i EOP – det mest avancerade av de olika partnerformaten.

Det framhölls från Natos sida, att denna disparata skara länder inte skulle betraktas som en grupp. Urvalet tydliggjorde också att EOP inte är ett medlemskapsförberedande program. Det rör sig antingen om länder utan medlemskapsambitioner eller, i Georgiens fall, utan ett i dag realistiskt medlemskapsperspektiv.

Det ankommer i hög grad på EOP-länderna själva att definiera innehållet i samarbetet.

En svensk huvudlinje är att tillsammans med Finland skapa ett exklusivt format för att tillsammans med Natoländerna diskutera utvecklingen i Östersjöregionen. Ett sådant har också åstadkommit genom en så kallad 28+2-dialog.

Under 2016 har det genomförts möten på såväl utrikes- som försvarsministernivå i detta format. I samband med Natos toppmöte i Warszawa organiserades därtill en sammankomst med stats- och regeringscheferna.

28+2-samarbetet tar sig också uttryck i ett löpande utbyte på militär nivå i syfte att utarbeta gemensamma lägesbedömningar.

Som framgått har partnersamarbetet med Nato kommit att spela en central roll för svenskt internationellt militärt uppträdande. Det har därmed också blivit en förutsättning för den solidariska säkerhetspolitik som regering och riksdag fastlagt.

Denna förutsätter i sin tur att försvarsmakten upprätthåller en internationell samverkansförmåga. Den säkerhetspolitiska linjen aktualiserar samtidigt behovet av att kunna ge och ta emot civilt och militärt stöd.

Inom ramen för PARP antog Sverige 2010 ett så kallat partnerskapsmål om värdlandsstöd. Ett samförståndsavtal mellan Sverige och Nato undertecknades i samband med Wales-toppmötet 2014. Finland ingick vid samma tillfälle ett motsvarande avtal.

Samförståndsavtalet, vilket efter riksdagsbehandling trädde i kraft den 1 juli 2016, syftar till att förbättra förutsättningarna för Sverige att kunna ge och ta emot militärt stöd från Nato. Genom att tillhandahålla en mall för nödvändiga administrativa regelverk underlättar det också för Sverige att vara värdland för gemensamma militära aktiviteter, till exempel internationella övningar.⁴

Som begrepp omfattar värdlandsstöd allt civilt och militärt stöd i fred, kris och krig till ett annat land eller organisation, vilka efter inbjudan befinner sig i värdlandets territorium.

Centralt för förståelsen av avtalet är att detta till sin natur är vilande. Det blir tillämpligt först när Sverige fattar ett beslut om att inbjuda Natoländer eller Natostaber att bedriva verksamhet på svenskt territorium. Sverige har fortsatt kontroll över omfattningen och arten av denna verksamhet. Svensk nationell lag respektive bindande internationella åtaganden har företräde framför samförståndsavtalets bestämmelser.⁵

Sveriges praktiska förmåga att ta emot stöd kommer dock att behöva byggas upp över tid.

⁴ Parallellt med godkännandet av samförståndsavtalet anslöt sig Sverige till Pff SOFA-avtalets kompletterande tilläggsprotokoll som reglerar den rättsliga statusen för militära Nato-högkvarter samt för Natos militära och civila personal som befinner sig i landet på svensk inbjudan.

⁵ *Samförståndsavtalet mellan Sverige och Nato om värdlandsstöd*, para 11.2.

15.3 Möjligheter och begränsningar

Den politiska kontexten för Sveriges samarbete med Nato ser annorlunda ut än när partnerskapet inleddes. Med det förändrade omvärldsläget har det kollektiva försvaret kommit i förgrunden i Natos dagliga verksamhet. Denna tyngdpunktsförskjutning kommer också till uttryck i Sveriges samarbete med Nato, även om partnerskapet alltjämt är ramen.

I detta sammanhang ska konstateras att gränsen mellan partnerskap och medlemskap i alla lägen är tydligt dragen. Den påverkas inte av det praktiska samarbetets omfattning. Någon smyganslutning till Nato är inte möjlig. Ytterst definieras denna gräns av de kollektiva försvarsförpliktelserna/säkerhetsgarantierna i artikel 5, vilka endast är tillämpliga på medlemmarna.

Natos engagemang i krishantering har successivt trappats ned och omvandlats till mindre, rådgivande insatser. I själva verket framstår det i dag, som tidigare framhållits, som mindre sannolikt att Nato under överskådlig tid skulle ta ledningsansvaret för en större krishanteringsinsats i ett geografiskt avlägset konfliktområde.

Balansen mellan alliansens tre kärnuppgifter kollektivt försvar, krishantering och partnerskap har förändrats.⁶ Detta manifesterades vid Warszawa-toppmötet, genom olika åtgärder på det nygamla temat *deterrence*, bland annat en ökad trupp närvaro på östra flanken och en mer ambitiös försvarsplanering.

Sveriges samverkan med Nato inom ramen för Pff kommer således framgent inte främst att handla om deltagande i internationella krishanteringsoperationer.

Även om förutsättningarna ser annorlunda ut består det ömseidiga grundläggande intresset av ett fortsatt nära samarbete.

Till de svenska drivkrafterna hör behovet av praktiskt samarbete för utvecklingen av den militära kompetensen och samverkansförmågan, vilken är en färskvara. Möjligheten att delta i hela spektrumet av Natos övningsverksamhet blir ännu viktigare när krishanteringsinsatserna fasas ut. Det blir då i första hand genom

⁶ Natos tre kärnuppgifter definieras i det strategiska konceptet. Den senaste versionen antogs vid toppmötet i Lissabon 2010 (*Active Engagement, Modern Defence: Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*).

övningar som såväl interoperabilitet som försvarsförmågan upprätthålls.

Riksdagen fattade i maj 2016 beslut om att häva den tidigare begränsningen att svenska förband endast kan delta i övningsverksamhet av fredsfrämjande karaktär.⁷ Syftet var att möjliggöra deltagande fullt ut i övningar som omfattar territorialförsvar (alltså att kunna öva förmågan att ge och ta emot militärt stöd i enlighet med solidaritetsförklaringen).

Utvecklingen i svenskt närområde kommer att vara den dominerande säkerhetspolitiska frågan för Sverige kommande år. Intresset av insyn i och möjlighet att påverka alliansens agerande i området är därför uppenbart.

Nato torde också ha intresse av att ta del av svenska säkerhetspolitiska bedömningar av utvecklingen i Östersjöområdet. De militära förmågor Sverige har – låt vara begränsade – uppfattas som effektiva och moderna. Även om länderna i regionen gjort olika säkerhetspolitiska vägval har de grundläggande samsyn på behovet av säkerhet i regionen.

Till detta kommer alliansens behov av att kunna visa upp framgångsrika partnerskap, som fortsatt förblir en av de tre kärnuppgifterna, trots nuvarande starka fokus på kollektivt försvar. Natos mest dynamiska partnersamarbete sedan Wales 2014 är sannolikt det med Sverige och Finland.

Samtidigt finns det en yttersta gräns för hur långt Sverige kan utveckla partnersamarbetet med Nato. Alliansens ökade fokus på det kollektiva försvaret ökar känsligheten hos bägge parter för ett nära politiskt och praktiskt umgänge.

För Natos vidkommande är de säkerhetspolitiska utmaningarna i Östersjöområdet relaterade till det kollektiva försvaret. Detta komplicerar i någon bemärkelse samarbetet med partnerländer. Vissa Natoländer torde därför se begränsningar i möjligheten att ytterligare fördjupa samarbetet med Sverige.

Det är dock utredningens intryck att i sammanhanget tongivande Natomedlemmar har en öppen inställning. Så länge samar-

⁷ Proposition 2015/16:122 "Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands". Denna bygger på Befogenhetsutredningens betänkande "Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands – En utökad beslutsbefogenhet för regeringen" (SOU 2015:1).

bete med Sverige uppfattas ha ett mervärde är dessa beredda att pragmatiskt pröva sig fram.

Som partnerland var det för Sverige, särskilt inledningsvis, förknippat med svårigheter att få insyn i Natos överläggningar om hur krishanteringsinsatserna i Kosovo och Afghanistan skulle bedrivas. Utmaningen torde inte bli mindre när det handlar om att skapa sig en uppfattning om alliansens möjliga agerande i händelse av en kris i Sveriges närområde.

På motsvarande vis är det för Sverige som militärt alliansfritt land inte möjligt att dela med sig av svensk nationell operativ planering.

En annan faktor, slutligen, som kan påverka förutsättningarna för det svenska partnersamarbetet är den Nato-interna debatten om hotbilden. Sydeuropeiska allierade återkommer till behovet av ett 360-gradersperspektiv, det vill säga att Nato måste upprätthålla beredskap i alla väderstreck, inte minst på den södra flanken. Ett alltför ensidigt fokus på hot från Ryssland ifrågasätts av dessa länder.

16 Ett Natomedlemskaps innebörd

16.1 Bakgrund

Av kommittédirektivet följer att för- respektive nackdelar med ett svenskt Natomedlemskap ska analyseras och redogöras för.

Utredningen lämnar, i enlighet med kommittédirektivets inriktning, inga synpunkter på huruvida Sverige bör ansöka om Natomedlemskap eller inte.

Sett ur utredningens perspektiv är detta en självklarhet. Ett ställningstagande i medlemskapsfrågan kan inte utredas fram. Det är fundamentalt politiskt till sin natur och kräver brett stöd i den allmänna opinionen. Det senare är för övrigt ett kriterium som uppställs av Nato självt för medlemskap.

16.2 Utredningsmetodik

Det finns ingen given metodik för hur den efterfrågade analysen bör göras.

Efter visst övervägande har utredningen funnit att det mest ändamålsenliga är att utgå från en beskrivning av Nato som organisation och dess viktigaste karaktäristika.

Därefter redovisas möjliga nationella konsekvenser för Sverige i händelse av ett medlemskap.

Dessa avsnitt bör, i likhet med de beskrivningar som tidigare gjorts av Sveriges aktuella försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten, läsas mot dem som berör det säkerhetspolitiska läget respektive tänkbara militära hot i Sveriges närområde.

Genomgången av det vanligaste antagandet om hur en tänkt Östersjökonflikts händelseförlopp skulle kunna se ut, har relevans för Sveriges samtliga försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten och gjordes därför inledningsvis.

16.3 Nato och dess viktigaste karaktäristika

16.3.1 Nato som organisation

Natosamarbetet genomsyras av tanken hos medlemmarna att internationellt militärt samarbete är av godo och till gagn för säkerheten. Multilateralismens fördelar anses gälla också på det försvars- och säkerhetspolitiska området.

Detta synsätt är format av de europeiska lärdomarna från 1900-talets första hälft. Det bygger inte minst på insikten om riskerna med nationella försvarsstrukturer utan multilateral inramning och de katastrofer detta historiskt kommit att leda till.

Det låg bakom Natos beslut 1955 att integrera dåvarande Västtyskland i alliansen. Därmed åstadkoms en genomlysning av den västtyska försvarsmakten som bidrog till att Natoländerna – och i synnerhet Frankrike – kunde acceptera en återuppstånden tysk statsbildning.

Nato som organisation är både civil och militär till sin karaktär. Alliansen kan beskrivas som ett traktatsfäst politiskt ramverk, vilket vid behov kan utnyttja medlemmarnas militära resurser i försvarssyfte.

För detta ändamål har en gemensam militär ledningsstruktur tillskapats. Några egna militära förband finns inte. De gemensamma militära resurserna består i huvudsak av ett antal spanings- och ledningsflygplan (AWACS).¹

Natos vardag utgörs av en ständigt pågående multilateral diplomatisk dialog. Genom denna process jämkar länderna ihop sig, och lägger grunden för ett samordnat säkerhetspolitiskt agerande.

Aktuella säkerhets- och försvarspolitiska frågor diskuteras kontinuerligt, även sådana där Nato inte är, eller förväntas bli, militärt engagerat. För USA:s och de europeiska allierades vidkommande är alliansen plattformen för det transatlantiska säkerhetspolitiska samarbetet.

I händelse av en militär kris utgör Nato det samarbetsformat genom vilket medlemmarna kommer att agera. Konsultations- och beslutsprocesserna ger också medlemmarna en sista nationell politisk kontrollspak.

¹ *Airborne Early Warning and Control Systems.*

Kärnan i alliansen utgörs av Nordatlantiska rådet – *North Atlantic Council* (NAC) – som är dess högsta beslutsfattande organ. Medlemsländerna företräds av sina permanenta representanter (ambassadörer). NAC sammanträder också på ministernivå, och i samband med toppmöten på stats- och regeringschefsnivå. Vanligtvis möts utrikes- respektive försvarsministrarna en gång i halvåret.

Beslut fattas med enhällighet. Som i all multilateral verksamhet är emellertid sambandet mellan resurser och politiskt inflytande starkt. Detta är grunden till den avgörande roll som USA har i alliansen.

Samtidigt hör det till bilden att de danska och norska erfarenheterna tycks vara att även mindre medlemsländer, när de agerar strategiskt och målmedvetet, har reella påverkansmöjligheter.

NAC:s arbete leds av generalsekreteraren – sedan 2014 den förre norske statsministern Jens Stoltenberg. Posten är av hävd vikt för en europé medan den högsta militära befattningen – *Supreme Allied Commander Europe* (SACEUR) – upprätthålls av en amerikansk general/amiral med en europé som ställföreträdare. Som stöd har generalsekreteraren ett internationellt sekretariat med cirka 1 000 civila tjänstemän.

Under NAC finns ett nätverk av kommittéer, vilka behandlar förslag, som sedan filtreras uppåt i systemet. Parallellt finns en militär kommittéstruktur och ett internationellt militärt sekretariat med omkring 500 militära och civila tjänstemän. Dess roll är att utarbeta militära råd i de frågor som står på NAC:s dagordning.

Partnerländerna deltar i delar av denna kommittéverksamhet, främst när frågor gällande Nato-ledda krishanteringsinsatser behandlas. Beslutsfattandet är dock förbehållet medlemskretsen.

16.3.2 Utvidningsprocessen efter kalla kriget

Natos utvidningspolitik – den ”öppna dörrens politik” – har sin traktatsmässiga grund i Washingtonfördragets artikel 10.² Här deklarerar att alla europeiska stater som delar fördragets principer och som kan bidra till alliansens säkerhet kan komma ifråga för medlemskap.

² Washingtonfördraget återfinns i sin helhet i bilaga 4.

Medlemskretsen – ursprungligen tolv länder – har utökats i sex omgångar till att i dag omfatta 28 allierade.³

Ett genomgående mönster i utvidgningsrundorna efter kalla kriget har varit att de initierats av kandidatländerna själva. Ledargestalter som Václav Havel och Lech Wałęsa var pådrivande.

Natos reaktion på de östeuropeiska ländernas medlemskapssträvanden var till en början avvisande. Utvidgning stod inte på agendan.

Successivt utkristalliserades dock svaren på frågorna ”varför” och ”hur” alliansen kunde utvidgas. Framför allt USA och Tyskland menade sig se ett historiskt tillfälle att stärka säkerheten i det euro-atlantiska området.⁴ Uppfattningen att det långsiktigt skulle vara destabiliserande i Europa med ett buffertbälte av icke-alliansanslutna stater mellan Nato och Ryssland växte fram.

Utvidgningen, sade man sig, var inte riktad mot någon yttre fiende. Den handlade om en ytterligare förstärkt europeisk integration. Därtill bedömdes den kunna bidra till demokratiska reformer i kandidatländerna, stärkt civil kontroll över militären och ökad transparens i försvarsplaneringen.

Krav ställdes på de kandidatländer som hade utestående territoriella tvister med sina grannar att lösa dessa före inträdet i alliansen. Nya medlemmar förväntades också bidra till både det kollektiva försvaret och till Nato-ledd krishantering, det vill säga även kunna ikläda sig rollen som ”säkerhetsproducent”.

Natos avgörande utvidgningsbeslut fattades likväl under vända. Skeptikerna hade två huvudsakliga invändningar. De beförde att resultatet skulle bli ett nytt spänningsförhållande till Ryssland med nya konfrontationslinjer i Europa som följd. Det andra argumentet handlade om allianssammanhållningen. De nya medlemmarna, hette det, kunde riskera att bli en säkerhetspolitisk börda med små egna resurser att bidra med.

Natos utvidgning löpte parallellt med, och kompletterade, EU:s. Tillsammans kom de att lägga grunden för en ny europeisk säkerhetsarkitektur, ”*NATO for life, EU for a better life*”, som en hem-

³ För en genomgång av Natos utvidgningsprocess genom åren, se bilaga 8.

⁴ För en initierad skildring av utvidgningsprocessen hänvisas till: Asmus, Ronald D, ”*Opening NATO's Door – How the Alliance Remade Itself for a New Era*”, New York: Columbia University Press, 2002.

ligstämplad svensk UD-rapport beskrev rollfördelningen mellan de två processerna.

Samtidigt utvecklade alliansen en särskild Nato-Rysslandsrelation. Ett format sju sattes 1997 med *Permanent Joint Council*, 2002 uppgraderat och då omdöpt till *NATO-Russia Council* (NRC).⁵

Inom ramen för detta förklarade Nato att man inte avsåg stationera kärnvapen på de nya medlemmarnas territorium. Alliansen gav vidare uttryck för att den, i det säkerhetspolitiska klimat som då rådde eller kunde förutses, inte heller avsåg utstationera substantiell permanent trupp.⁶

Under senare år har utvidgningsprocessen avstannat, även om Nato vid toppmötet i Warszawa bekräftade den ”öppna dörrens politik”.

Georgiens och Ukrainas ambitioner att med amerikanskt stöd erhålla kandidatlandsstatus vid toppmötet i Bukarest 2008 misslyckades, främst för att Tyskland och Frankrike motsatte sig detta. Länderna fick långsiktiga medlemskapsperspektiv, men utan det avgörande instrumentet för att nå målet, deltagande i det medlemskapsförberedande *Membership Action Plan* (MAP).

Krigen i Georgien och Ukraina har haft den från rysk sida avsedda effekten att skapa en bromskloss mot framtida medlemskap för dessa länder.

⁵ Med sitt gemensamma beslutsfattande är NRC det hittills enda format i vilket Nato gör avsteg från principen att beslut är förbehållet medlemskretsen.

⁶ Vad gäller kärnvapen konstateras i *NATO-Russia Founding Act* från 1997: “*The member States of NATO reiterate that they have no intention, no plan and no reason to deploy nuclear weapons on the territory of new members, nor any need to change any aspect of NATO’s nuclear posture or nuclear policy – and do not foresee any future need to do so.*”

Nato hade året innan, som ett led i utvidgningsprocessen, ensidigt förklarat att man inte hade någon avsikt att utplacera kärnvapen på de nya medlemsländernas territorier. Formuleringen i Natoländernas ministeruttalande i december 1996 var den som sedermera knäslattes i *NATO-Russia Founding Act*.

Beträffande permanent stationering av trupp sägs i akten följande: “*NATO reiterates that in the current and foreseeable security environment, the Alliance will carry out its collective defence and other missions by ensuring the necessary interoperability, integration, and capability for reinforcement rather than by additional permanent stationing of substantial combat forces.*”

Vad som avsågs med substantiell permanent trupp definierades aldrig. Ett ofta gjort antagande är att den högsta nivån utgörs av en brigad i varje land.

16.3.3 Artikel 5

Washingtonfördraget utgör Natos grund och gäller i sin helhet samtliga medlemmar. Kärnan i fördraget – och i alliansen – är artikel 5. I denna definieras de rättigheter och skyldigheter som följer av de ömsesidiga försvarsförpliktelserna.

Artikel 5 är ett parlamentariskt förankrat åtagande från övriga Natoländer att komma en angripen allierad till undsättning.

Artikeln gäller i händelse av ett väpnat angrepp mot ett medlemsland, som då ska uppfattas som ett angrepp mot samtliga medlemmar. Med utgångspunkt i FN-stadgans självförsvarsrätt ska varje medlem bistå det drabbade landet genom

... such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area.

Syftet är uttryckligen självförsvar. Något legalt utrymme för ett allierat land att med artikel 5 som grund engagera övriga medlemmar i ett offensivt företag föreligger inte.⁷

Artikel 5, bör det understrykas, utgör en individuell och kollektiv förpliktelse att bistå en angripen allierad. Att förpliktelsen också är individuell innebär att den alltid är i kraft. En Natomedlem har alltså skyldighet att bistå en annan, på det sätt den finner lämpligt, även utan ett beslut i NAC om kollektivt agerande.

Artikel 5:s egentliga betydelse ligger i att militär aggression mot ett medlemsland uppfattas som ett angrepp mot samtliga 28 medlemsländer. I detta ligger en uppenbar angreppsavhållande kraft. Det vore naturligtvis ett risktagande av oerhörda dimensioner att samtidigt militärt utmana 28 europeiska och nordamerikanska stater, inklusive USA.

I likhet med EU-fördragets artikel 42.7 görs hänvisning till FN-stadgans självförsvarsrätt, och i likhet med 42.7 omfattar artikel 5 även andra former av bistånd än ett rent militärt.

⁷ Nato genomförde för första gången militära operationer i samband med det jugoslaviska inbördeskriget. Detta var dock inte fråga om artikel 5-insatser, utan snarast fredsframtvängande insatser med, men även utan, FN-mandat. Flygattacker genomfördes 1992–1995 mot serbiska ställningar i Bosnien, i slutskedet med syfte att tvinga Belgrad till fredsförhandlingar (Daytonavtalet). Vidare genomförde Nato en bombkampanj mot själva Serbien 1999, i syfte att få ett slut på krisen i Kosovo och kunna etablera en fredsfrämjande militär styrka där (KFOR). Bombkampanjen hade inte mandaterats av FN:s säkerhetsråd. Flertalet, men inte alla, Natomedlemmar deltog i operationerna. KFOR sanktionerades av säkerhetsrådet.

Som konstaterats i tidigare avsnitt ligger den främsta skillnaden mellan EU:s 42.7 och artikel 5 inte i de exakta ordalydelseerna.⁸ Den ligger i stället i att Nato har den institutionella uppbyggnad, och de planerings- och ledningsresurser, som krävs för kollektivt försvar samt att säkerhetsgarantierna ytterst bärs upp av USA:s militära resurser.

Nära relaterade till artikel 5 är Washingtonfördragets artikel 3, som ålägger medlemsländerna att upprätthålla en individuell och kollektiv försvarsförmåga, samt artikel 4, som ger varje land rätt till konsultationer med övriga allierade om något lands territoriella integritet, politiska oberoende eller säkerhet anses hotad.

Då artikel 4-diskussioner kan utgöra ett förstadium till artikel 5-åtgärder, har alliansen historiskt varit försiktig med att tillgripa detta instrument.⁹ Trovärdigheten i artikel 5 är av insedda skäl av grundläggande betydelse för Nato. Den bygger i sin tur på att de allierade i en krissituation snabbt kan enas om att, och på vilket sätt, Nato bör agera. Utdragna artikel 4-diskussioner, som riskerar att avslöja strategisk oenighet, vill man därför i möjligaste mån undvika.¹⁰

De ömsesidiga försvarsförpliktelserna underbyggs av den gemensamma operativa planeringen. I en krissituation blir denna planering, och därtill genomförd övningsverksamhet, vägledande för alliansens agerande.

En svårighet i bedömningen av den faktiska innebörden av artikel 5, är att den bara tillämpats vid ett enda tillfälle – i samband med 11 september-attackerna 2001 – och att omständigheterna då var så olika det tänkta artikel 5-scenariot. Det var en terroristattack riktad mot USA, inte militär aggression mot europeiska medlemmar av Nato, och Europa förväntades komma till USA:s undsättning, inte tvärtom.

⁸ Om något framstår texten i artikel 5 som vagare, vilket ansågs krävas för den amerikanska kongressens ratificering av Washingtonfördraget 1949.

⁹ Artikel 4 åberopades bland annat av Turkiet 2003 i samband med Irak-kriget, 2012 när ett turkiskt stridsflygplan sköts ned av Syrien samt 2015 under belägringen av Kobane nära gränsen mellan Turkiet och Syrien. Litauen och Polen aktiverade artikel 4 under de ryska operationerna på Krim 2014.

¹⁰ Just en sådan situation uppstod 2003 då ett antal allierade ifrågasatte Turkiets begäran om stöd i samband med Irak-kriget. Den dåvarande amerikanske Nato-ambassadören betecknade episoden som en "nära döden"-upplevelse för alliansen.

I sin relativa småskalighet blev de åtgärder som vidtogs 2001 något annat än det storkrig som var kalla krigets huvudscenario.¹¹ Detta var en påminnelse om att artikel 5 i sig inte säger något om det konkreta agerande som kan bli följden när den utlöses. Det kan således i själva verket röra sig i hela spektrumet från symboliska åtgärder till synnerligen omfattande militära operationer.

Natomedlemmarna har ett fundamentalt egenintresse av att vårda tilliten till artikel 5. Alliansens sammanhållning står och faller med den. Den politiska viljan att bistå en annan allierad kan därför, enligt utredningens mening, förväntas vara mycket stark i en kris. Ett agerande som uppfattas som osolidariskt riskerar ytterst att slå tillbaka mot det egna landet i framtiden, eller rentav undergräva alliansens grundvalar.

Artikel 5-tillämpning för ett kollektivt agerande förutsätter att alla är överens om att landet i fråga blivit utsatt för ett väpnat angrepp. Här har hybridhotet aktualiserat en gränsdragningsproblematik.

Ett artikel 5-beslut kräver enhällighet och skiljer sig i det avseendet inte från andra Nato-beslut.

Samtidigt är det uppenbart att det främsta inflytandet i en sådan situation utövas av de större medlemsländerna, med USA i en avgörande roll.

16.3.4 Den militära ledningsstrukturen

Den militära ledningsstrukturen är gemensamt ägd och finansierad av medlemmarna. Den utgör därmed det viktigaste undantaget från huvudregeln att Nato som organisation inte har egna militära resurser.

Varje medlemsland förväntas bidra med militär personal i en omfattning som återspeglar landets storlek.

Härigenom skapas förutsättningar för att kombinera militär effektivitet med multilateral insyn och påverkansmöjlighet. I detta

¹¹ Natos åtgärder inom ramen för artikel 5-aktiveringen omfattade bland annat ett utökat underrättelsesamarbete avseende terrorism, förstärkt bevakning av amerikanska militära installationer i övriga Natoländer, överflygningsstillstånd samt tillstånd att utnyttja hamnar och flygbaser för amerikansk militärtrafik föranledd av terrorismbekämpning. Dessutom lanserades en marin övervakningsinsats – *Operation Active Endeavour* – i östra Medelhavet.

ligger den fördel som Nato har i förhållande till andra multilaterala aktörer när det gäller krävande militära insatser.

Ledningsstrukturen utgör en ryggrad, kring vilken gemensamma operationer kan byggas och ledas. I dess staber bedrivs planering samtidigt som den stödjer Natos politiska beslutsapparat med att utarbeta militära alternativ. Dessutom förbereder och leder de olika staberna den övningsverksamhet som allierade och partnerländer genomför.

Efter kalla krigets slut har ledningsstrukturen genomgått omfattande förändringar och rationaliseringar. Den tidigare strikt geografiska uppdelningen har ersatts av en funktionell organisation och antalet staber kraftigt reducerats. Det totala antalet stabsofficerare uppgår i dag till cirka 8800.

Strukturen är indelad i tre nivåer: den strategiska, den operativa och den taktiska. Den förstnämnda utgår från det strategiska högkvarteret *Allied Command Operations (ACO)* i Mons (Belgien).

ACO leds av SACEUR. Denne är tillika chef för det amerikanska Europa-högkvarteret i Stuttgart (Tyskland) och därmed befälhavare över samtliga amerikanska styrkor i Europa. Detta är en konstruktion som markerar USA:s engagemang i Nato och dess beredskap att infria de säkerhetsgarantier som utfärdats till de europeiska allierade.

En stab som fått ökad relevans under senare år är det multinationella högkvarteret i Szczecin (Polen)¹², där det sedan 2014 även finns en svensk stabsofficer. I formell mening är denna dock inte en del av ledningsstrukturen, utan en fristående multinationell stab, nära knuten till alliansen.

Szczecin får en nyckelroll i Natos anpassning till det nya läget i Östersjöregionen. Staben har bland annat till uppgift att kunna leda Natos nya snabbinsatsstyrka *Very High Readiness Joint Task Force* (se avsnitt 16.3.7) samt de sex mindre staber¹³ i Estland, Lettland, Litauen, Polen, Bulgarien och Rumänien som är tänkta att stödja en VJTF-insats.

¹² *Multinational Corps Northeast, MNC NE.*

¹³ *NATO Force Integration Units, NFIUs.*

16.3.5 Operativ planering

Det nya säkerhetspolitiska läget i Europa ställer ökade krav på Natos operativa planering. Denna är väsentlig både i det grundläggande syftet att avhålla från angrepp (*deterrence*) och som utgångspunkt för alliansens agerande i en krissituation. De snäva tidsramar som kan förväntas prägla en sådan gör att planering är av central betydelse för att förkorta Natos reaktionstid.

Den operativa planeringen genomgår i dag en betydande ambitionshöjning från ett utgångsläge som, vad utredningen förstått, närmast var rudimentärt. Under de goda åren efter kalla krigets slut ägnades frågor rörande kollektivt försvar begränsad uppmärksamhet och planeringssystemen lades i stora delar i träda.¹⁴

Instrumentet för ambitionshöjningen är främst *Graduated Response Plans* (GRPs). I dessa kopplas scenarier och förband ihop på ett likartat men mindre detaljerat sätt som under kalla kriget.

Jämte denna praktiskt-operativt präglade planering sker, vad utredningen förstår, också grundplanering på andra nivåer.

Det sammantagna syftet är, som tidigare framhållits, att skapa en förstärkt förmåga att avhålla från angrepp. Genom planeringen vill Nato trovärdiggöra sin förmåga att försvara ett land eller en region. En annan bevekelsegrund är att förse Natoländerna med en målbild för förmågeutveckling och övningsverksamhet.

16.3.6 Kärnavendoktrinen

Tillgång till kärnvapen är en del av Natos angreppsavhållande förmåga.¹⁵ Däremot förfogar Nato som organisation inte över kärnvapen. Tre av alliansens medlemmar – Frankrike, Storbritannien och USA – erkänns i icke-spridningsfördraget¹⁶ som kärnvapenstater och har nationella innehav.

¹⁴ Under kalla kriget använde sig Nato av operativa planer med mycket hög upplösningsgrad (så kallade *Standing Defence Plans*, där utpekade och insatsberedda förband direkt knöts till olika hotscenarier). Under 1990-talet övergick alliansen till så kallad generisk beredskapsplanering (*contingency planning*) som inte kopplades till konkreta förband.

¹⁵ I kommunikén från toppmötet i Warszawa (para 52) framhölls att den sammantagna angreppsavhållande förmågan bygger på en "appropriate mix of nuclear, conventional, and missile defence capabilities..."

¹⁶ *Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons* (NPT).

Av dessa vapen har de amerikanska en särställning. Det är USA:s strategiska nukleära arsenal som utgör den yttersta garantin för de allierades säkerhet, och det är amerikanska taktiska kärnvapen som utplaceras vid ett antal västeuropeiska flygbaser.¹⁷

De brittiska och franska vapnen har ingen operativ roll för Nato. Dessa sägs i stället bidra till att göra alliansen starkare som helhet. Kärnvapeninnehavet torde för Storbritannien och Frankrike främst vara en konsekvens av dessa staters historiska internationella ställning.

Natos kärnvapendoktrin definieras i det strategiska konceptet. Här fastslås att de omständigheter, vid vilka användning av kärnvapen skulle kunna aktualiseras är extremt avlägsna (*extremely remote*), men att så länge kärnvapen existerar kommer Nato att förbli en "kärnvapenallians".¹⁸ Alliansen deklarerar i detta också sin avsikt att skapa förutsättningar för en kärnvapenfri värld i enlighet med icke-spridningsfördraget, på ett sätt som främjar internationell stabilitet, och grundar sig på principen om oförminskad säkerhet för alla.¹⁹

Frågor relaterade till kärnvapen behandlas i en särskild kommitté, *Nuclear Planning Group* (NPG), där samtliga medlemsländer utom Frankrike deltar.²⁰ NPG sammanträder på försvarsministernivå. Nato genomför ingen gemensam försvarsplanering eller operativ planering vad avser kärnvapen och identifierar därmed inte heller några förmågemål för olika länder. Agendan utgörs främst av information från USA och Storbritannien, översyn av kärnvapenpolicyn, övningar och analys av den aktuella hotbilden.

Det är en etablerad princip inom Nato att eftersträva brett medlemsdeltagande i den fredstida baseringen av kärnvapenstyrkorna samt i lednings- och konsultationsmekanismerna (*nuclear sharing*).

¹⁷ Det rör sig om gravitationsbomber av typen B-61 som utvecklades redan på 1960-talet. Totalt bedöms idag cirka 150 bomber vara utplacerade vid baser i Belgien, Italien, Nederländerna, Tyskland och Turkiet. Arrangemanget bygger på att dessa länder tillhandahåller stridsflyg som kan kärnvapenbestyckas.

¹⁸ *Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*, para 17.

¹⁹ *Ibid*, para 26.

²⁰ När Frankrike 2009 återinträdde i Natos militära struktur gjordes ett undantag för NPG. Frankrike ser sina kärnvapen i en strikt nationell kontext.

Samtidigt understryks att själva vapnen i alla lägen kvarstår under amerikansk kontroll.²¹

I verkligheten torde en insats med kärnvapen – trots de multilaterala förberedelser som görs i Nato-ramen – ytterst vara ett beslut för USA:s president.

Kärnvapendoktrinen utesluter av angreppsvhållande skäl inte möjligheten att Nato kan vara först med att använda kärnvapen.²² Detta till trots ter sig, enligt utredningens mening, tanken att alliansen, ytterst USA, skulle vara beredd att tillgripa kärnvapen i något annat fall än där en alliansmedlem dessförinnan utsatts för ett kärnvapenangrepp som orealistisk.

Under 90- och 00-talen, då det strategiska klimatet kännetecknades av samarbete, hamnade kärnvapenfrågorna i skymundan. Kärnvapenarsenalerna reducerades kraftigt genom bilaterala överenskommelser mellan USA och Ryssland och beredskapsnivåerna sänktes.

I Natos försvarsplanering gjordes en strikt uppdelning mellan konventionell och nukleär förmåga. Kärnvapnens politiska karaktär underströks. De uppfattades ha begränsad, om ens någon, militär användbarhet.

De senaste åren har kärnvapendimensionen fått förnyad aktualitet i Nato. Detta återspeglas i toppmöteskommunikén från Warszawa-toppmötet, som bland annat framhåller den roll för Natos konfliktavhållande förmåga som de amerikanska vapnen baserade i Europa spelar. Alliansens fortsatta beredvillighet att, på basis av reciprocitet, bidra till ytterligare reduceringar av arsenalerna bekräftas. Samtidigt beklagar man att förutsättningarna för nedrustning i dag inte är gynnsamma.²³

²¹ *Nuclear sharing* och dess relation till NPT har varit föremål för diskussion genom åren. Kritiker har framhållit att den amerikanska kontrollen över vapnen inte är heltäckande och att arrangemanget därmed strider mot NPT. Det har särskilt pekats på att stridsflyg från andra Natoländer ska kunna bestyckas med amerikanska kärnvapen i en krissituation, och att förberedelser för detta genomförs löpande. Från amerikansk sida har detta historiskt tillbakavisats, bland annat med argumentet att NPT inte kan anses gälla i en stormaktskonflikt.

²² På 1990-talet debatterades ett tyskt förslag om en ”*no first use*”-politik – en deklaration att Nato i en konflikt aldrig kommer att vara först med att tillgripa kärnvapen. Förslaget vann emellertid inte gehör då vissa allierade menade att det skulle urvattna Natos konfliktavhållande förmåga.

²³ *Warsaw Summit Communiqué*, para 53 och 65.

Bakgrunden är den vikt Ryssland fäster vid sitt kärnvapeninnehav. Detta återspeglas i den ryska politiska retoriken samt i en kontinuerlig modernisering av kärnvapenstyrkorna liksom inte minst ett ökat antal kärnvapenövningar.

I den ryska doktrinen görs ingen konceptuell åtskillnad mellan kärnvapen och konventionella vapen. De ryska kärnvapnen är, i motsats till de brittiska, franska och amerikanska, en integrerad del av den samlade operativa planeringen och förbandsstrukturen.²⁴

16.3.7 Natos pågående förändringsprocess

Nato står i dag mitt uppe i en omfattande förändringsprocess. Alliansens tre kärnuppgifter kollektivt försvar, gemensam säkerhet och internationell krishantering består. Men, som framgått av tidigare avsnitt, förändras balansen dem emellan på ett tydligt sätt.

Viktiga engagemang i de övriga dimensionerna kvarstår förvisso, inte minst ISAF:s efterföljare, utbildningsinsatsen *Resolute Support Mission* (RSM) i Afghanistan, till vilken också Sverige bidrar med militär personal. Men i politiskt fokus står sedan toppmötet i Wales 2014 strävan att återskapa en effektiv kollektiv försvarsförmåga i syfte att bemöta säkerhetsutmaningar på den östra och södra flanken.

Som en följd av den strategiska situationen efter kalla krigets slut reducerades Natos kollektiva försvarsförmåga i hög grad.

Under denna tid fanns också ett explicit politiskt beslut i Nato att inte diskutera Ryssland i termer av ett potentiellt militärt hot. Samarbetslinjen var förhärskande, vilket inte minst tog sig uttryck i skapandet av ett särskilt Nato-Rysslandsråd (NRC). I dag betecknas däremot Ryssland som en strategisk rival (*strategic competitor*).

Denna process kan sägas ha inletts på allvar i samband med toppmötet i Wales 2014, ett halvår efter Rysslands illegala annektering av Krim. Ledmotivet blev "återförsäkran" till de allierade i ljuset av den ryska aggressionen.

En rad åtgärder lanserades då för att förstärka Natos beredskap att agera (*Readiness Action Plan*). Särskild vikt lades vid alliansens

²⁴ Med detta sagt förefaller det rimligt att tro att ett beslut om insättande av kärnvapen även på rysk sida enbart kan fattas på högsta politiska nivå. Också den ryska ledningen torde inse att en kärnvapeninsats innebär en ödesdiger förändring konfliktförloppet.

förmåga att agera snabbt vid oförutsedda händelseutvecklingar. För att tillgodose detta behov enades Nato om att inrätta den tidigare nämnda snabbinsatsstyrkan VJTF med två till sju dagars beredskap, som en ”spjutspets” inom ramen för *NATO Response Force* (NRF).

Anpassningsprocessen har fortsatt sedan Wales 2014. VJTF har etablerats, övningsverksamheten intensifierats och tydligare inriktats mot artikel 5, en ambitiösare operativ planering inletts, de gemensamma beslutsprocedurerna setts över.

Samtidigt har konstaterats att de åtgärder, vilka hittills genomförts inte räcker för att hantera de problem som det nya säkerhetspolitiska läget ställer alliansen inför.

För att råda bot på detta fattade Natoländerna i Warszawa beslut om en förstärkt militär närvaro i form av fyra multinationella bataljonsstridsgrupper i de baltiska länderna och Polen (*Enhanced Forward Presence*). Ledningsansvaret för, och merparten av resurserna till, stridsgrupperna ska Kanada, Storbritannien, Tyskland och USA stå för.

Den bärande tanken är att på detta sätt åstadkomma en trovärdig snubbeltråd. Den konfliktavhållande förmågan är tänkt att stärkas av att arrangemanget säkerställer att Nato som allians engageras redan vid ett eventuellt konfliktutbrott.

Vid Warszawa-toppmötet undertecknades också en gemensam avsiktsförklaring mellan Nato och EU vars innebörd är att ge ny energi till det institutionella samarbetet mellan organisationerna. Ett centralt inslag i denna gäller åtgärder för att hantera hybridproblematiken.

En annan komponent i det åtgärds paket som Warszawa-toppmötet antog gällde missilförsvaret (*Ballistic Missile Defense*, BMD) som förklarades ha uppnått initial operativ förmåga.²⁵

Samtidigt har Nato funnit det nödvändigt att demonstrera förmåga att bemöta utmaningar i alla väderstreck – 360-gradersperspektiv. För att tillgodose sydeuropeiska allierades önskemål härvidlag inrättas ett särskilt ramverk för stabilitetsskapande verksamhet av olika slag. Det inbegriper ett starkt engagemang för hantering av flyktingkrisen i Medelhavet, där Nato sedan tidigare stödjer EU:s gränskontrollmission Triton med maritim övervakningsverksamhet i Egeiska havet.

²⁵ Se även avsnitt 16.4.11, fotnot 37.

16.4 Sverige och Nato – konsekvenser av ett medlemskap

16.4.1 Bakgrund

De konkreta aspekter på ett svenskt Natomedlemskap utredningen funnit det angeläget att belysa handlar främst om innebörden av artikel 5 liksom den operativa planeringen, konsekvenserna för den nationella operativa förmågan, kärnvapendimensionen samt de ekonomiska konsekvenserna av ett medlemskap.

Vidare berörs i denna del fyra vad utredningen valt att beteckna som ”särskilda aspekter”. De gäller USA:s ledarroll i det internationella systemet, möjligheterna till medling och försoningsarbete i händelse av ett medlemskap, konsekvenser för svensk försvarsmaterielexport samt synen på Natos nuvarande medlemskapskrets.

Inställningen i alliansen till ett svenskt medlemskap belyses.

Ett resonemang förs kring konsekvenserna i förhållande till Finland.

Slutligen redovisas Rysslands syn på ett svenskt Natomedlemskap, respektive möjliga ryska reaktioner i händelse av en svensk anslutning.

Som läsanvisning påpekas att i de delar som utredningen refererar till ett svenskt Natomedlemskap, detta genomgående görs i en hypotetisk kontext.

16.4.2 Artikel 5

När det grundläggande politiska beslutet har fattats av NAC om att gemensamt tillämpa artikel 5 – låt vara att den, som tidigare konstaterats, i formell bemärkelse alltid är i kraft – gäller för medlemsländerna att, på nationell basis, utforma de konkreta bidrag de är beredda att lämna.

Utformningen av dessa nationella bidrag – militära och/eller civila – är i realiteten situationsbestämd. Det finns i den meningen ingen automatik i artikel 5.

Som Natomedlem skulle omfattningen och arten av Sveriges engagemang i artikel 5-operationer avgöras av den aktuella krisens förutsättningar. Ett svenskt bidrag torde, i likhet med andra

länders, växa fram i skärningspunkten mellan tillgängliga egna resurser, det angripna landets biståndsbegäran samt, inte minst, den gemensamma operativa planeringen.

16.4.3 Operativ planering

Då Sverige i dag saknar insyn i Natos operativa planering är det svårt att med bestämdhet uttala sig om vilka konsekvenser ett medlemskap i denna del medför.

Ett svenskt Natointräde skulle dock av allt att döma medföra att Natos grundplanering ses över.

Av särskild vikt i detta sammanhang vore sannolikt att den regionala operativa planeringen för norra Europa skulle anpassas.

Givet den vikt Sveriges militärgeografiska läge tillskrivs av de bedömare utredningen talat med, framstår det som rimligt att förutsättningarna för denna planering underlättas med detta nya ingångsvärde.²⁶

Beslut om vilken planering som initieras fattas utifrån en gemensamt uppfattad hotbild och i nära dialog med de berörda medlemsländerna.

En utvecklad och förnyad försvarsplanering är ett centralt mål i Natos nu pågående förändringsprocess i syfte att stärka den samlade konfliktavhållande förmågan.

Sannolikt skulle genom den gemensamma operativa planeringen också en viss bördefördelning komma till stånd. Det slutgiltiga avgörandet vad gäller dylika samarbetsformer förblir dock nationellt.

16.4.4 Konsekvenser för den nationella militära förmågan

Den första försvarslinjen för varje medlemsland är, i enlighet med artikel 3 i Washingtonfördraget, de egna försvarsansträngningarna.

Natomedlemskap innebär alltså ingen genväg för att lösa nationella försvarsekonomiska problem.

²⁶ Därtill skulle någon form av bilateral amerikansk planering sannolikt komma att initieras för att underlätta tillförsel av amerikanska resurser.

Den största övergripande nettovinsten för Sveriges nationella militära förmåga vore rimligen tillgången till den kollektiva försvarsförmågan och då särskilt amerikanska resurser.

En viktig effekt i detta sammanhang synes vara att uthålligheten i Sveriges militära uppträdande skulle öka. Förslitning av såväl personal som materiel torde ske snabbt under ett utvecklat krisförlopp.

Samtidigt bör en realistisk bedömning göras av möjligheterna till förstärkning. Natomedlemmarnas tillgängliga resurser är i dag begränsade i Europa. Frankrike, Storbritannien och Tyskland har, som det förefaller, handlingsfrihet endast med styrkor på brigadnivå. Dessa är i händelse av en kris sannolikt avsedda för i första hand Baltikum.

I en krissituation som omfattar Sverige behöver i realiteten amerikanska förstärkningar tillföras. Flygresurser torde av inredda skäl kunna komma tämligen omgående, för tyngre enheter krävs, enligt de bedömare utredningen talat med, minst tre veckor.

Andra effektivitetsvinster vore tillgång till Natos underrättelseutbyte, inklusive den gemensamma luftlägesbilden.

Ett svenskt Natomedlemskap torde ge ytterligare impulser och nya förutsättningar för ett fördjupat nordiskt samarbete. Detta skulle kunna tänkas leda till någon form av nordisk bördefördelning vad gäller vapensystem. Ett exempel på en sådan resursfördelning är Danmarks beslut att avstå från ubåtar i förlitan på polska och tyska, liksom Nederländernas och Belgiens val att inte införskaffa stridsvagnar.

Samtidigt ska sägas att nationell politik rörande försvarsmaterielupphandling styrs av många olika drivkrafter, inte minst försvarsindustriella. Internationellt försvarsmaterielsamarbete är komplext till sin natur. Här bryts olika och starka intressen mot varandra; militäroperativa, ägarmässiga, myndighets- liksom övergripande nationella intressen.

En viss försiktighet med att räkna hem vinster i detta avseende är, enligt utredningens mening, därför befogad.

Slutligen ska konstateras att Försvarsmaktens högkvarter sannolikt skulle avlastas genom att en del av planeringsverksamheten läggs över i Natostrukturerna.

Sverige har som partnerland i dag ett tiotal stabsofficerare i ledningsstrukturen. I händelse av ett Natointräde skulle Sverige för-

väntas, och sannolikt också vilja, öka sin stabsnärvaro. Den exakta storleken går inte att fastställa på förhand, men ett ytterligare personalbidrag på omkring 20–30 personer utgör sannolikt ett minimum. Representation på generals/amiralsnivå kräver enligt praxis ett stöd på cirka 50 officerare för varje enskild befattning.

16.4.5 Kärnvapendimensionen

En svensk Natoanslutning skulle innebära att Sverige omfattas av alliansens kärnvapendoktrin. Ingenting talar emellertid för att Nato skulle ha intresse eller behov av att stationera kärnvapen på svenskt territorium. Den strategiska länken mellan USA och Europa är redan säkerställd.

Det vore ur alliansens synvinkel sannolikt snarast en nackdel med en framskjuten utplacering i Sverige. Det finns heller inga kärnvapen utplacerade i någon av de 13 nya medlemsstater, som tillkommit efter kalla krigets slut.²⁷

Som ett led i eventuella svenska överväganden om ett medlemskap skulle likväl dettas konsekvenser för Sveriges nedrustningspolitik behöva analyseras noggrant.

Ett svenskt Natomedlemskap komme förmodligen att påverka den allmänna bilden av Sverige som en oberoende röst i den globala nedrustningsdebatten, även om redan EU-medlemskapet torde haft en sådan effekt. Utrymmet för enskilda svenska initiativ i fråga om kärnvapenedrustning skulle kunna minska.

Det ligger här nära till hands att jämföra med Norge. Landet har som Natomedlem i många år bedrivit en aktiv nedrustningspolitik, både på det konventionella och nukleära området.

Till de norska initiativen hör att, tillsammans med Mexiko och Österrike, ha lanserat initiativet om de humanitära konsekvenserna av kärnvapenanvändning, till vilket Sverige anslöt sig 2014.

Det humanitära initiativet illustrerade också att Natomedlemskapet kan begränsa det diplomatiska manöverutrymmet. När flera länder hösten 2015 lanserade en ambitionshöjning – en ”humanitär

²⁷ Norge och Danmark gjorde 1957 nationella deklARATIONER om att man inte i då rådande läge avsåg ta emot kärnvapen på sina respektive territorier. Dessa unilaterala förbehåll, som alltjämt är i kraft, har aldrig formaliserats i avtal med Nato. Det skulle rimligen stå Sverige fritt att i händelse av ett Natointräde göra en motsvarande deklARATION.

utfästelse” (*humanitarian pledge*) – med en uppmaning till ett internationellt förbud mot kärnvapen, valde Norge att inte ansluta sig.

Allt talar för att kärnvapenförmågan under överskådlig tid kvarstår som en central del av Natos strategiska koncept. Så länge detta är fallet är det troligen förenat med svårigheter att som Nato-medlem driva tanken på ett internationellt kärnvapenförbud.

Samtidigt är det i detta sammanhang av vikt att hålla i minnet, att det som i en kris sannolikt ytterst skulle avhålla Ryssland från att tillgripa kärnvapen mot något europeiskt land är den ryska ledningens antagande att detta i sin tur skulle leda till amerikansk nukleär vedergällning.

16.4.6 Ekonomiska konsekvenser

Ett Natomedlemskap innebär inga bindande åtaganden beträffande nivån på de nationella försvarsanslagen.

Det betyder emellertid inte att ett medlemskap är försvars-ekonomiskt kravlöst. Artikel 3 i Washingtonfördraget ålägger länderna att upprätthålla en individuell och kollektiv försvarsförmåga. För att uppfylla detta har Nato sedan länge ett riktmärke för de nationella försvarsutgifterna på två procent av BNP.

Den övergripande trenden sedan kalla krigets slut har varit kraftiga försvarsekonomiska nedskärningar i Europa. För att vända denna utveckling – och tillmötesgå amerikanska krav på en mer balanserad bördefördelning inom alliansen – bekräftades tumregeln om tvåprocentsmålet vid Natos toppmöte i Wales 2014.

Det kan samtidigt noteras att utfästelsen var vagt formulerad:

aim to move towards the 2 percent guideline within a decade....²⁸

Försvarsutgifterna ökar åter i de flesta Natoländer, även om det i många fall sker långt under de stipulerade två procenten. 2015 uppnådde fem medlemmar den nivån; Estland, Grekland, Polen, Storbritannien och USA.

²⁸ *Wales Summit Declaration* (para 14). September 2014.

Sveriges försvarsbudget för 2015 uppgick till strax över en procent av BNP. Det skulle placera Sverige långt ner, om än inte i botten, på listan över allierades försvarsutgifter.

I händelse av ett svenskt Natomedlemskap är det sannolikt att alliansen – bland annat inom ramen för försvarsplaneringsprocessen – skulle uppmana Sverige att öka försvarsanslagen. Några mer kraftfulla påtryckningar vore dock inte att vänta.

Det är tendensen, snarare än den absoluta nivån, som uppfattas som avgörande. Sverige kan här redovisa ett trendbrott i form av försvarsbeslutet 2015. Till bilden hör också att Sverige med god marginal möter Natos riktlinje om att minst 20 procent av försvarsbudgeten bör gå till materielinvesteringar.²⁹

Till medlemskapets ekonomiska konsekvenser hör vidare det nationella bidraget till Natos gemensamma budget. Denna, som främst finansierar högkvarter och ledningsstruktur, uppgår i dag till cirka två miljarder euro per år. Sveriges andel skulle relateras till bruttonationalinkomsten och uppskattningsvis bli cirka 40–50 miljoner euro.

Utredningens sammantagna bild är att ett Natomedlemskap i sig inte skulle få några avgörande försvarsekonomiska konsekvenser för Sverige. Precis som i dag, och liksom för övriga Nato-länder, bestäms nivån på försvarsanslagen främst av statsfinansiella och andra inrikespolitiska hänsyn vägda mot den upplevda hotbilden.

16.4.7 Särskilda aspekter

I detta avsnitt berörs fyra särskilda – men artschilda – aspekter på ett svenskt Natomedlemskap, vilka aktualiserats under utredningsarbetets gång.

Den första handlar om synen på USA:s ledarroll i det internationella systemet.

Det ska konstateras att ett nära säkerhetspolitiskt samarbete med USA i dag är en grundbult i svensk utrikespolitik. Den transatlantiska länken tillskrivs en avgörande roll för säkerheten i Europa. Detta kom, som tidigare konstaterats, till uttryck på

²⁹ *Wales Summit Declaration* (para 14). September 2014.

högsta politiska nivå i samband med de nordiska stats- och regeringschefernas besök i Washington i maj i år.

Utredningen noterar att det teoretiska alternativet till den amerikanska ledarrollen i det euro-atlantiska säkerhetssystemet vore att Europa övertog det fulla ansvaret för sitt eget försvar.

Detta skulle innebära att Frankrike, Storbritannien och Tyskland vore beredda att axla en gemensam militär ledarroll i förhållande till Ryssland och i detta syfte också förmådde samordna sig politiskt. Därtill skulle krävas att övriga europeiska länder kunde acceptera, och lita på, ett sådant arrangemang.

En av flera fundamentala konsekvenser av en dylik nyordning vore krav på kraftigt ökade militära investeringar, främst på tysk sida men även på brittisk och fransk. I sin tur torde en sådan leda till diskussion om bördefördelningen inom Europa, med väsentligt högre försvarsutgifter även för de mindre europeiska staterna som ett inslag.

Den andra aspekten handlar om huruvida Sveriges möjligheter att agera som medlare och internationell konfliktlösare begränsas av en svensk alliansanslutning.

Det är enligt utredningens uppfattning svårt att finna belägg för att detta skulle bli fallet. Så kan konstateras att Natolandet Norge har ett omfattande engagemang inom internationellt medlings- och försoningsarbete. I Oslo förklarar man detta med att flera norska regeringar gjort konfliktlösning till ett prioriterat politikområde och att stora finansiella och kvalificerade personella resurser avsatts för ändamålet.

Den tredje aspekten rör Sveriges försvarsmaterielexport. En inhemsk försvarsmaterielindustri är, enligt utredningens uppfattning, av betydelse för den svenska försvarsförmågan. Försvarsmaterielindustrin är, av kostnads- och kompetensskäl, beroende av exportmöjligheter.

De företrädare för försvarsmaterielindustrin utredningen intervjuat förmedlar intrycket att Natoländerna i allt väsentligt föredrar att göra sina större materielaffärer inom alliansens ramar. Samtidigt saknas inte viktiga undantag. Sverige har exporterat JAS Gripen till Ungern och Tjeckien.

Vad gäller försvarsmaterielexport till icke-Natoländer synes främst pris och kvalitet fälla avgörandet.

En fjärde aspekt gäller Natos medlemskrets. Vissa bedömare utredningen talat med menar att det skulle vara bekymmersamt att alliera sig med Turkiet, till följd av landets demokratiunderskott. Samtidigt bör uppmärksammas att Turkiet förhandlar om EU-medlemskap, låt vara att medlemskapsperspektivet idag förefaller avlägset och att förhandlingsarbetet ur EU:s perspektiv i hög grad syftar till att påverka landet i demokratisk riktning.

16.4.8 Vore Sverige välkommet?

Det hör till god ton i den internationella politiken att avstå från offentliga synpunkter på andra länders säkerhetspolitiska vägval. Detta handlar inte minst om respekt för den folkrättsliga principen att varje land har rätt att utforma sin egen säkerhetspolitik; delta i en allians eller förhålla sig neutralt, som det heter i ESK:s Helsingfors-slutakt från 1975.

Det är samtidigt utredningens uppfattning att en svensk Natoansökan skulle välkomnas av alliansen.

På ett övergripande plan handlar det om dess syn på Sverige, som en säkerhetsproducent, med viktiga bidrag att lämna till Natos säkerhetspolitiska arbete och därtill med en interoperabel försvarsmakt.

Med Sverige som medlem i Nato uppfattas västs förmåga att verka konfliktavhållande i Östersjöregionen öka och riskerna för ett oöverlagt handlande från Rysslands sida minska. En gemensam regional operativ planering skulle kunna genomföras och ett eventuellt gemensamt uppträdande i händelse av en kris inte behöva improviseras.

På amerikansk sida är man särskilt tydlig härvidlag, men också företrädare för Storbritannien, Danmark och Norge har under utredningsarbetet gett uttryck för denna bedömning.

I Berlin, där man är starkt upptagen av balansgången mellan säkerheten i Östersjöområdet och behovet av ett konstruktivt förhållande till Ryssland, understryks värdet av ett svenskt Nato-medlemskap. Det handlar då inte bara om geografi, betonas det, utan om att Sverige uppfattas som en kompetent och förnuftsorienterad internationell aktör, därtill med goda kunskaper om Ryssland.

Samtidigt bör nord-sydlinjen inom Nato uppmärksammas. För medlemsländerna i södra Europa – inkluderat Frankrike – står säkerhetsutmaningarna runt Medelhavet i fokus. Man är i denna krets snarast bekymrad över, som man menar, Natos Rysslandsfixering. De sydliga Natoländernas budskap är, som tidigare nämnts, att alliansen måste upprätthålla ett 360-gradersperspektiv.

Flera av de Natoföreträdare utredningen talat med har resonerat kring möjligheten att alliansen efter en svensk – och finsk – ansökan stänger dörren för nya medlemmar för överskådlig framtid. Natos gränser i Europa skulle i praktiken anses vara dragna och en naturlig euro-atlantisk säkerhetsstruktur därmed vara etablerad.

16.4.9 Anslutningsprocessen

Anslutningsprocessen består av en rad steg³⁰, varav två är av särskild betydelse: viljeyttringen från ansökarlandet vilken sätter igång processen samt Natos beslut att faktiskt inbjuda till medlemskap.

Nato har möjlighet att anpassa processen till det aktuella landets förutsättningar. En svensk anslutningsprocess skulle sannolikt bli komprimerad. I sin helhet kan den uppskattas ta cirka 12–15 månader.

Efter två decennier av nära samarbete med Nato är Sverige i teknisk bemärkelse att betrakta som väl förberett. Nato är nära förtroget med Sverige i allmänhet och med Försvarsmakten i synnerhet. Någon intensifierad dialog torde inte behövas och knappast heller någon MAP (möjligen en ”MAP light”).³¹

16.4.10 Finlands roll i svenska överväganden

Vilken roll bör Finland tillmätas i en svensk bedömning av ett Natomedlemskaps för- respektive nackdelar? Finns särskilda hänsyn att ta?

³⁰ Schematiskt innehåller anslutningsprocessen följande steg: 1. Viljeyttring, 2. Intensifierad dialog, 3. MAP, 4. Inbjudan, 5. Anslutningssamtal, 6. Avsiktsförklaring, 7. Tillträdesprotokoll, 8. Inbjudan att tillträda, 9. Tillträde.

³¹ MAP är ett medlemskapsförberedande program med rådgivning, bistånd och praktiskt stöd som skräddarsys efter det aktuella landets behov.

Frågorna är självklara och av betydelse för både Sverige och Finland.

Omsorgen om Finlands oberoende i förhållande till Sovjetunionen var ett viktigt skäl till Sveriges alliansfria linje under kalla kriget. Samtidigt var Finlands förmåga att vårda sina relationer med Sovjetunionen av stor vikt för svensk säkerhet. Svensk finlandspolitik handlade i lika delar om solidaritet och en kalkyl över vad som gagnade Sverige.

Finlands läge är i dag fundamentalt annorlunda än under kalla kriget. Då var landet tvingat in i en så kallad vänskaps- och biståndspakt med Sovjetunionen. Finland är numera integrerat i EU, med vad detta betyder av politisk, ekonomisk och värdemässig gemenskap och inte oväsentliga säkerhetspolitiska band. Som euro-land är man i själva verket ännu mer inbundet i den europeiska gemenskapen än Sverige.

Finlands ansökan om EU-medlemskap 1992 var ett avgörande säkerhetspolitiskt vägval, på ett helt annat sätt än Sveriges. I dag kan Finlands EU-medlemskap synas självklart, men beslutet att ansöka var på sin tid ett betydande emancipatoriskt steg mot bakgrund av det tidigare beroendeförhållandet till Sovjetunionen/Ryssland.

Det som av allt att döma utlöste det finska beslutet var Sveriges oväntade besked om ansökan. På finsk sida har man aldrig dolt sin irritation över att, som man menar, inte ha blivit förhandsinformerad om detta. Men man har å andra sidan heller aldrig gett uttryck för någon ånger över sitt beslut att följa efter.

Genom åren har Finland etablerat en samarbetsrelation till Ryssland, som också efter EU-inträdet framstår som konstruktiv och välfungerande. Det brukar hävdas att den 1340 km långa gemensamma och välskötta gränsen är den bästa gräns Ryssland har.

Samtidigt ger man i Helsingfors uttryck för att Finland, i ryska ögon, utvecklats till ett västeuropeiskt land, vilket som helst. I den mån man alltjämt kan tala om en speciell relation tar denna sig i dag främst uttryck i löpande kontakter mellan ländernas stats- och regeringschefer, trots slitningarna mellan EU och Ryssland.

Finlands förbindelser med Ryssland bygger också på ekonomiska intressen. Även om exporten under senare år, främst till följd av EU-sanktionerna och rubelns kollaps, har minskat drastiskt är den geografiska närheten till Ryssland av fortsatt stor betydelse. I

Helsingfors när man förhoppningar om att utbytet på sikt ska kunna återgå till tidigare volymer.

Det är alltså viktigt att ha i minnet att Finland parallellt med EU-integrationen har en egen bilateral relation med Ryssland – historia, gräns och handel – som man noggrant behöver vårda.

Dagens finska säkerhetspolitik bygger på att landet står utanför militära allianser, behåller en nationell konfliktavhållande militär förmåga, utvecklar ett fördjupat militärt samarbete med Sverige samt underhåller möjligheten att söka Natomedlemskap.

Denna möjlighet – ofta kallad Natooptionen – är central i den finska säkerhetspolitiken och kom till uttryck senast i regeringens utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelse till riksdagen i juni 2016.³²

Den betyder dock inte att Finland i dag har några faktiska planer på att söka Natomedlemskap. Natofrågan är föremål för politisk diskussion, men denna förefaller samtidigt präglas av mindre dynamik än den svenska.³³

Skälen är flera. I Finland menar man sig i dagsläget inte se något aktuellt militärt hot från Ryssland.³⁴ Man utgår av allt att döma från att övergångskostnaden i form av en politisk kris med Ryssland inför ett eventuellt inträde i alliansen blir hög. I det fall en kris i regionen skulle utbryta hyser man på finsk sida, enligt utredningens uppfattning, förhoppningen att kunna stå utanför åtminstone det initiala krisförloppet. Finlands bidrag till den europeiska solidariteten blir i förstone att ”hålla sin gräns”.

Detta synsätt bygger på föreställningen att tillträde till finskt territorium i en eventuell Östersjökris möjligen är av mindre betydelse för dess utgång. Finland skulle i en sådan situation geografiskt ligga vid sidan om krisens epicentrum.

³² *Government Report on Finnish Foreign and Security Policy*. Helsingfors: Prime Minister's Office Publications 9/2016, s. 24.

³³ Det bör uppmärksammas att man i den finska debatten kan inta en principiellt positiv hållning till Natomedlemskap, utan att för den skull mena att en ansökan är aktuell i dagsläget.

³⁴ De formuleringar som i denna del används i regeringens utrikes- och säkerhetspolitiska redogörelse lyder: *”The security policy environment of Finland, a member of the western community, has transformed. A more tense security situation in Europe and the Baltic Sea region will directly impact Finland. The use or threat of military force against Finland cannot be excluded.”* *Government Report on Finnish Foreign and Security Policy*. Helsingfors: Prime Minister's Office Publications 9/2016, s. 11.

En svensk regering måste räkna med risken för att ett ryskt angrepp på Baltikum kommer att utsätta Sveriges territorium för stora påfrestningar och sannolikt redan i ett tidigt skede dra in landet i händelseförloppet. I Finland vågar man alltså luta sig mot antagandet att kunna stå utanför detta, åtminstone i det inledande skedet.

Intressekalkylerna i Stockholm och Helsingfors kan i det korta perspektivet därför komma att skilja sig åt.

Finlands Natooption är ett uttryck för den grundläggande principen om varje lands rätt att själv utforma sin säkerhetspolitik. Den är därtill en påminnelse till Ryssland om att man har alternativ i säkerhetspolitiken. Rysk negativ politik gentemot Finland skulle kunna leda till en finsk Natoansökan.

Även om ingen ifrågasätter att samtliga EU-länder i praktiken också är välkomna till Nato, är man på finsk sida angelägen om att kontinuerligt underhålla möjligheterna att förverkliga en ansökan. Sådant som kan tänkas inskränka Natooptionen, hur marginellt det än kan synas, framkallar oro i Helsingfors.

En inte sällan framförd uppfattning, såväl i Finland som i Sverige, är att ett svenskt Natomedlemskap, av olika skäl, skulle vara en förutsättning för ett finskt.

Svenska avsiktsförklaringar om att Sverige inte avser att ansöka om Natomedlemskap, snävar därför i någon bemärkelse in Finlands Natooption. Det blir ur finsk synvinkel bekymmersamt, i det fall omsorgen om Finland görs till ett argument för ett svenskt avstående.

I Finland föredrar man att inte bli del av den svenska Nato-debatten. Landets uttalade önskemål är att i händelse av en förändrad svensk Natopolitik bli informerad i förväg och helst konsulterad. Detta är givetvis inget som någon ansvarig politiker på svensk sida skulle ifrågasätta, men i Finland upprepas likväl detta mantra.

I övrigt avhåller man sig från synpunkter vad gäller svenskt Natomedlemskap. Man uppmuntrar inte en medlemskapsansökan därför att Natofrågan i dag inte är aktuell för Finlands vidkommande. Men man avråder inte heller, då detta skulle undergräva den egna handlingsfriheten.

I de finska strategiska resonemangen tänks alltså flera tankar samtidigt, utan att de nödvändigtvis uttalas. Man förväntar sig där-
emot att de kan tydas på svensk sida.

En slutsats i denna utredning är, som framgått, att Östersjö-
regionen i säkerhetspolitiskt hänseende utgör en helhet. En urladd-
ning skulle inte hejdas av nationsgränserna. Katastrofen skulle
drabba samtliga länder i regionen, låt vara på olika sätt.

Ur ett övergripande perspektiv måste den säkerhetspolitiska
lösning som gynnar regionen i dess helhet också gagna Finland.
Det är därför svårt att se att det ur svensk synvinkel skulle finnas
enskild hänsyn att ta i förhållande till Finland.

Utredningens slutsats blir i denna del att en bedömning av ett
svenskt Natomedlemskaps för- respektive nackdelar måste göras ur
ett samlat regionalt perspektiv.

16.4.11 Rysslands roll i svenska överväganden

En ofrånkomlig aspekt i detta sammanhang är frågan om hur
Ryssland skulle ställa sig till ett svenskt Natomedlemskap. Landet
intar, som framgått av tidigare avsnitt, en central plats i de svenska
bedömningarna av det säkerhetspolitiska läget i Östersjöregionen.

Det ligger här nära till hands att ta fasta på vad Rysslands utri-
kesminister Sergej Lavrov konstaterade i en intervju med Dagens
Nyheter i april 2016.³⁵

Sverige har som varje stat rätt att självständigt bestämma formerna för
hur den vill ordna sin säkerhet, utgående från sina nationella intressen.

Samtidigt tydliggjorde Lavrov att ett svenskt Natomedlemskap
skulle leda till ryska reaktioner.

... om militär infrastruktur närmar sig Rysslands gränser, då kommer
vi givetvis att vidta nödvändiga militärtekniska åtgärder. Inget person-
ligt i det, det är bara ren business.

Lavrov konstaterade vidare att:

³⁵ "Om Sverige går med i Nato kommer vi att vidta nödvändiga åtgärder". Dagens Nyheter, 28
april, 2016.

Översättningen granskades och godkändes av det ryska utrikesministeriet.

Om Sverige beslutar sig för att gå med i Nato så tror vi inte för den skull att svenskarna kommer att anfalla oss.

Även om den ryske utrikesministern uttrycker sig utan polemiska övertoner är ändå budskapet att Ryssland motsätter sig svenskt Natomedlemskap. Denna uppfattning är ofta framförd även i andra sammanhang.³⁶

I vilken utsträckning skulle då ett svenskt respektive finskt Natomedlemskap skilja sig från, exempelvis, det polska eller de baltiska, vilka Ryssland kommit att acceptera? Finns härvidlag någon kvalitativ skillnad?

Det kan inledningsvis hävdas att en svensk respektive finsk ansökan skulle ske i en period som kännetecknas av större spänning än i fallen Polen och Baltikum, och i ett läge där Ryssland uppträder allt mer utagerande.

Ett svenskt och finskt Natomedlemskap skulle innebära att Natos geografiska territorium utvidgades högst påtagligt och ur ett ryskt perspektiv tolkas – och i alla händelser framställas som – att västs ”ständigt pågående omringning” av Ryssland fortsatte.

Ett finskt Natomedlemskap skulle innebära att Natos landgräns till Ryssland mer än fördubblades.

Vad som sannolikt i ett sådant scenario på ett konkret plan skulle bekymra Ryssland – vilket utrikesminister Lavrov också antydde – är möjligheten för Nato att föra militär infrastruktur närmare Murmansk respektive St. Petersburg.

Rysslands yttersta strategiska intresse är att behålla sin nukleära andraslagsförmåga, vilken huvudsakligen är baserad i Murmansksområdet. Risken för att denna kapacitet inskränks genom militära installationer i Sverige eller Finland, framstår därför för utredningen som ett huvudskäl till att Ryssland motsätter sig svenskt och finskt Natomedlemskap.³⁷

³⁶ Det kan noteras att president Putin uttryckte sig i liknande termer om ett finskt medlemskap i samband med sitt besök hos Finlands president Niinistö i juli 2016.

³⁷ Ryssland har under senare år rest kraftfulla invändningar mot Natos projekt att skapa ett ballistiskt missilförsvar (BMD), vilket av Ryssland hävdas kunna begränsa landets nukleära andraslagsförmåga. Installationer för ett sådant system har upprättats i Rumänien och avses följas upp i Polen. Som nämnts i avsnitt 16.3.7 förklarades systemet ha uppnått initial operativ förmåga i samband med Natos toppmöte i Warszawa. Projektet motiverades ursprungligen med att Nato ville hantera konsekvenserna av det iranska kärntekniska programmet. Att BMD-projektet fortgår även efter överenskommelsen med Iran om ett avslutande av programmet tas på rysk sida till intäkt för att det i själva verket är riktat mot Ryssland.

Att en svensk respektive finsk regering sannolikt aldrig skulle överväga att tillåta sådana system på sina territorier, spelar härvidlag ingen roll. Det är, som alltid i militär planering, förmågan, inte avsikten, som tillmäts betydelse.

Till den ryska instinktiva uppfattningen hör också att landet bäst försvaras genom geografiska bastioner eller buffertzoner. Detta, förklarar man i Moskva, beror på att Ryssland saknar naturliga geografiska gränser och har förödande historiska erfarenheter av invasioner.

Det viktigaste militära skälet till Rysslands motstånd mot ett svenskt – respektive finskt – Natomedlemskap torde vara att den ryska operativa planeringen skulle kompliceras och landets möjligheter att agera militärt i Östersjöregionen begränsas (vilket ju vore en kalkylerad effekt av medlemskap).

En annan bevekelsegrund är förmodligen politisk-psykologisk. Ett svenskt Natomedlemskap skulle uppfattas som ett diplomatiskt nederlag. Med Sverige och Finland som Natomedlemmar komme det säkerhetspolitiska landskapet i Europa att förändras. Att två länder, som inte av egna existentiella skäl ser sig nödsakade att ansluta sig till Nato likväl gör det, vore en bekräftelse på alliansens fundamentala roll i det euro-atlantiska säkerhetssystemet.

Samtidigt räknar man, som framgår av utrikesminister Lavrovs uttalande, inte med något militärt hot från Sverige – och rimligen inte heller från Finland. (Det behöver knappast sägas att det vore otänkbart för en svensk eller finsk regering att tillåta att ett provocerat hot mot Ryssland utgick från dessa länders territorium.)

Vilka vore de möjliga ryska reaktionerna i händelse av en svensk respektive finsk Natoansökan?

I den oberoende finska expertbedömningen konstateras att en finsk Natoansökan skulle leda till en allvarlig kris med Ryssland för obestämd tid.

Spänningen skulle stiga, men någon öppen konflikt skulle inte nödvändigtvis följa, eftersom Ryssland vore medvetet om att alla övergrepp skulle leda till att hela alliansen reagerar.³⁸

³⁸ *Konsekvenserna av ett finskt Natomedlemskap: en bedömning*. Helsingfors: Utrikesministeriet, 2016, s. 47.

En motsvarande slutsats förefaller rimlig för svenskt vidkommande. En svensk Natoansökan skulle sannolikt leda till en politisk kris med Ryssland, även om dess omfattning och varaktighet är svår att avgöra.

I den oberoende finska expertbedömningen utgår man från att den ryska reaktionen på en finsk ansökan skulle bli skarp och ”personlig”. Ryssland skulle vidare kunna reagera genom att öka trycket mot Baltikum. Det påpekas samtidigt att en sådan utveckling vore möjlig att vända och att Norge visat att man som Nato-medlem och granne med Ryssland, klarar av att hantera en ”rysk agenda”.³⁹

I det fall Sverige skulle ansöka om Natomedlemskap går det enligt utredningens uppfattning att under anslutningsfasen föreställa sig sig hård rysk retorik, påverkansoperationer, ekonomiska åtgärder och militära hot.

Samtidigt finns två insedda restriktioner för Ryssland. Den första är att ett alltför drastiskt agerande sannolikt skulle verka kontraproduktivt på den svenska opinionen.

Den andra är att när medlemskapet blivit ett faktum, har Ryssland knappast något sakligt intresse att fortsätta att underblåsa krisen.

I den oberoende finska expertbedömningen konstateras att Sovjetunionens och Rysslands agerande när det gäller Natos utvidgning i de flesta fall (från Turkiets medlemskap 1952 till och med de baltiska staternas inträde 2004) följt ett likartat mönster: först motsätter man sig, ibland högröstat och åtföljt av politiska och ekonomiska påtryckningar, sedan följer tyst acceptans och slutligen återgång till läget innan, *status quo ante*.⁴⁰

På frågan vilka ryska åtgärder som kan komma att vidtas sedan en anslutning väl ägt rum, svarar utrikesminister Lavrov:

Det är inte mitt arbete, det är våra militärers, försvarsministeriets och den ryska generalstabens sak. När de ser vilket slags potential som finns vid gränsen – direkt vid vår gräns eller litet längre från gränsen, då vet de vad det är för kapacitet och vad man kan förvänta sig av den, om Nato plötsligt beslutar att stoppa [sic] oss på ett ”hett” sätt.

Innebörden förefaller vara att en rysk reaktion mindre skulle handla om politisk vrede och mer om ett upplevt behov av att för-

³⁹ Ibid, s. 54.

⁴⁰ Ibid, s. 54.

hålla sig till de eventuella militära dispositioner – om några sådana överhuvudtaget skulle bli aktuella – som en svensk respektive finsk Natoanslutning skulle kunna leda till.

Sammanfattningsvis torde, enligt utredningens uppfattning, det ryska svaret på en svensk – respektive finsk – medlemskapsansökan bestå dels i påtryckningar under anslutningsfasen, dels i ett generellt militärt förhållningssätt till de faktiska militära åtgärder som skulle bli följden av svensk alliansanslutning.

Med detta sagt gör den ryska ledningen sig nog inga förhoppningar om att kunna förhindra en svensk – respektive finsk – Natoanslutning. Den röda linje Ryssland dragit – och gjort med våldsam kraft – går vid Ukraina och Georgien.

16.5 Möjligheter och begränsningar

Ett Natomedlemskap skulle innebära att Sverige omfattas av de rättigheter och skyldigheter som Washingtonfördraget ger medlemmarna och där artikel 5 står i centrum.

På ett vardagligt politiskt plan vore den mest uppenbara konsekvensen att Sverige fick tillträde till en multilateral transatlantisk plattform för att verka för svenska säkerhetspolitiska intressen. Sverige skulle vidare få möjlighet att inifrån påverka alliansens arbete.

Ett Natomedlemskap – i likhet med EU-medlemskapet – skulle samtidigt i någon bemärkelse 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.

En svensk Natoansökan skulle utlösa en politisk kris med Ryssland, vars omfattning är svårbedömbär.

Den mest påtagliga militära effekten av ett Natomedlemskap vore sannolikt att den osäkerhet som i dag råder om hur ett gemensamt uppträdande i en Östersjökris skulle gestalta sig, undanröjs. Krishanteringen – traktatsmässigt underbyggd av artikel 5 – skulle inte behöva improviseras fram, i en period av stark spänning och med snäva tidsmarginaler.

Den gemensamma konfliktavhållande förmågan skulle, av allt att döma, därigenom öka. Hur mycket, och från vilka nivåer, kan dock

inte med säkerhet fastställas. Den konfliktavhållande förmågans effektivitet avgörs ytterst av en angripares värdering av densamma.

En samlad bedömning i detta hänseende kan heller inte göras enbart i ljuset av ett svenskt Natomedlemskap. I en sådan måste också de omfattande försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten som Sverige redan ingått, och fortsätter att utveckla, vägas in.

I det extremfall som en framväxande kris i Östersjöregionen utgör, skulle Sverige delta parallellt i EU:s och Natos hantering av denna. Sveriges förutsättningar att politiskt och militärt påverka skeendet i svensk intresseinriktning skulle rimligen öka.

DEL IV

Efterord

17 Utredarens efterord

För generationerna födda efter Sovjetunionens upplösning är det nog svårt att föreställa sig de omfattande militära och civila försvarsförberedelser som Sverige vidtog under kalla kriget.

Den enorma styrkan av 800 000 personer kunde mobiliseras och hela landet sätts på krigsfot inom några dagar. Gigantiska beredskapslager var uppbyggda.

Få svenska män saknade militär utbildning. Kvinnor organiserades i frivilligkårer. Längs Hanöbukten stod värnkanonerna i strandlinjen och alla visste vem i byn som skulle bemanna dem. Drakenplan, som dånade fram över himlen i stora formationer, var en vardagssyn. Försvarsutgifterna steg till närmare fyra procent av BNP. Under en period övervägdes svenska kärnvapen.

Omvandlingen av kalla krigets mobiliseringsförsvar till dagens yrkesförsvar var en samhällsrevolution i det tysta. Sveriges militära installationer monterades ner och fredens vinster kunde inhöstas under nästan ett kvarts sekel.

I dag är ny tid. Den kännetecknas av att en säkerhetspolitisk oförutsägbarhet har insmugit sig i Sveriges närområde.

Kombinationen av ett försvunnet – i stora delar säkert ändå föråldrat – territorialförsvar och denna nya säkerhetspolitiska oförutsägbarhet har skapat ett underskott som Sverige måste hantera. Den yttersta begränsningen härvidlag utgörs av de nationella resurser Sverige förmår att generera och de utrikespolitiska hänsyn vi väljer att ta.

*

Den förste Bernadotten på Sveriges tron drev igenom ett radikalt skifte i svensk säkerhetspolitik. Efter århundraden av konflikt med Ryssland, och kamp för att bevara länen på andra sidan Östersjön,

accepterade han förlusten av dessa och gav en gång för alla upp föreställningen om Sverige som stormakt. Sverige skulle framgent hålla sig utanför kontinentens affärer och Finland, som det senare kom att heta, vinnas åter inom de nya gränserna.

Perspektivomläggningen var dramatisk, men skedde efter noggrant övervägande. Den var inget hugskott eller plötsligt genidrag. Karl Johan prövade i själva verket flera olika alternativ, innan han våren 1812 gjorde sitt slutgiltiga val.

Den nya politiken kom att lägga grunden för den enastående långa period av fred, och därmed välstånd, som blev Sveriges. Det skickliga sätt svenska regeringar förvaltat Karl Johans arv har tjänat Sverige väl. Mot detta kan knappast någon invända. Sverige har i över 200 år varit förskonat från krigets fasor. *Suecia Felix*.

Svenska regeringar har för den skull inte varit förskonade från svåra avvägningar. Den föreställning som ibland sprids att svensk säkerhetspolitik varit amoralisk, en gratisresa eller haft inslag av hyckleri är djupt orättvis. Sverige har tagit – och tar – ett stort ansvar för den säkerhetspolitiska situationen i sin del av världen.

Omsorgen om Finland – låt vara i inte ringa grad ett egenintresse – har alltid varit närvarande i svensk politik. De uppoffringar svenskarna gjorde för broderfolket i dess ödesstund i mitten av förra århundradet var inte obetydliga.

Sveriges imponerande militära kapacitet under kalla kriget syftade inte enbart till att kunna hävda neutralitet i ofredstid, utan också till att förhindra blottor och säkerhetspolitiska vakuum i vår del av världen. Sverige höll med sitt flygvapen Norges rygg.

De baltiska staternas frigörelse underlättades av för sin tid modiga, kreativa och i vissa delar fortsatt okända svenska insatser, på högsta politiska nivå.

*

I dag planerar Sverige inte längre för att möta en sovjetisk invasion. Hoten är annorlunda.

Nationella gränser utgör inga skyddsvallar. Det är svårt att föreställa sig att något land i vår del av världen skulle kunna hålla sig utanför en militär konflikt i regionen.

Det ska sägas att situationen i någon mån var densamma under kalla kriget. Om det otänkbara inträffat hade sannolikt också Sverige dragits in i katastrofen.

Den skillnad utredaren tror sig kunna se, är att en militär konflikt mellan Ryssland och väst – hur osannolik den nu än är – i dag kan ha sin upprinnelse i Sveriges grannskap.

Denna problematik inrymmer en uppenbar obalans. En militär konflikt i Sveriges närområde må vara mycket osannolik. Men konsekvenserna, om den likväl skulle bryta ut, riskerar att bli katastrofala. Den säkerhetspolitiska ledstjärnan måste därför vara att ge det bidrag vi kan till att detta överhuvudtaget inte inträffar.

*

Till diskussionen i Sverige hör frågan om huruvida ett säkerhetspolitiskt paradigmskifte redan skett eller om det är Natomedlemskap som definierar ett sådant.

Alldeles uppenbart skiljer sig den säkerhetspolitiska linje som Sverige i dag följer – EU-medlem och i ett mycket nära partnerskap med Nato – på ett fundamentalt vis från den säkerhetspolitik som bedrevs under kalla kriget. I den bemärkelsen har ett paradigmskifte obestriddligen ägt rum.

Men sant är också att en ansökan om Natomedlemskap, i likhet med Bernadottes vägval, vore en vattendelare i svensk utrikespolitik. Gränsen mellan partnerskap och allianstillhörighet är tydlig och definieras av artikel 5 i Washingtonfördraget.

*

Att med matematisk precision försöka uppskatta den sammantagna effekt Sverige får av sina internationella försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten – såväl nationellt som ur ett regionalt perspektiv – låter sig knappast göras.

Banden mellan de nationella och de internationella dimensionerna är täta och överlappande. Det går inte att särskilja det ena från det andra. Utredaren nöjer sig med att konstatera att de är varandras förutsättningar och att någon väg tillbaka inte är möjlig.

Som framgått har Sverige utvecklat en betydande bredd i sitt internationella försvars- och säkerhetspolitiska engagemang.

Vårt land är en eftertraktad partner, en säkerhetsproducent med civil och militär personal, vars kompetens vunnit internationell respekt under åren med de stora krishanteringsinsatserna.

Det vi ser 2016 är ett framväxande nätverk av samarbeten, vilka ömsesidigt förstärker varandra. Utgångsläget för att hantera de nya utmaningarna är i den bemärkelsen gott.

*

Med detta konstaterande, och förhoppningen att ha lämnat ett bidrag till det säkerhetspolitiska samtalet i vårt land, skiljer sig utredaren från uppdraget.

DEL V

Bilagor

Kommittédirektiv 2015:88

Sveriges olika former av samarbeten respektive medlemskap med länder och i organisationer inom det försvars- och säkerhetspolitiska området

Beslut vid regeringssammanträde den 20 augusti 2015

Sammanfattning

En särskild utredare ska i egenskap av expert ta fram en rapport som utifrån ett fristående perspektiv analyserar och redogör för innebörden av olika former av samarbeten respektive medlemskap med länder och i organisationer, samt dessas för- och nackdelar inom det försvars- och säkerhetspolitiska området, i dag och i framtiden. Analysen ska inte utvärdera den militära alliansfriheten.

Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2016.

Expertens uppdrag

En expert ska ta fram en rapport som utifrån ett fristående perspektiv analyserar och redogör för innebörden av olika former av samarbeten respektive medlemskap med länder och i organisationer, samt dessas för- och nackdelar inom det försvars- och säkerhetspolitiska området, i dag och i framtiden. Analysen ska inte utvärdera den militära alliansfriheten. Den innefattar bl.a. relationen till de nordiska, nordisk-baltiska och bilaterala svensk-finska samarbetena samt till den transatlantiska länken, FN, EU, OSSE och Nato. Analysen syftar till att tydliggöra ett brett förhållningssätt till vår säkerhet och bidra till fördjupat samtal i vårt land om dessa frågor.

Bakgrund

Regeringen aviserade i propositionen 2014/15:109 Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–20 att den avsåg ge en expert i uppdrag att ta fram en rapport som analyserar innebörden av olika former av samarbeten respektive medlemskap med länder och i organisationer, samt dessas för- och nackdelar inom det försvars- och säkerhetspolitiska området, i dag och i framtiden.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget ska redovisas senast den 31 augusti 2016.

(Utrikesdepartementet)

Säkerhetspolitiska begrepp och resonemang

Allmänt

I denna bilaga redovisas några vedertagna säkerhetspolitiska begrepp och resonemang. De är av skiftande betydelse och delvis disparat karaktär, men har utgjort stöd i utredningsarbetet. Förhoppningsvis underlättar denna redovisning också betänkandets läsbarhet.

Texten gör inga anspråk på vetenskaplighet eller fullkomlighet.

Säkerhet, avskräckning och återförsäkring

Tre nyckelbegrepp som återkommer i de flesta säkerhetspolitiska resonemang är säkerhet (*security*), återförsäkring (*reassurance*) respektive avskräckning (*deterrence*).

Vad gäller säkerhet brukar det talas om gemensam respektive kollektiv säkerhet (*common* respektive *collective security*), allomfattande eller bred säkerhet (*comprehensive security*) samt kooperativ säkerhet (*co-operative security*).

I detta sammanhang bör också begreppet säkerhetens odelbarhet (*the indivisibility of security*) nämnas.

Begreppet mänsklig säkerhet (*human security*) är vedertaget och ursprungligen lanserat av FN:s utvecklingsorgan UNDP. Begreppet är inte klart definierat, men syftar på säkerhet för individen snarare än staten.

Begreppet gemensam säkerhet leder tankarna till den oberoende expertkommissionen för nedrustnings- och säkerhetsfrågor, som leddes av Olof Palme. Kommissionen lade 1982 fram en rapport med förslag på zoner i Europa fria från slagfältskärnvapen och ke-

miska vapen liksom att FN:s säkerhetsråd genom ett ”politiskt konkordat” skulle förbinda sig att inte utnyttja vetorätten vid försök att lösa kriser i tredje världen. Kommissionens förslag blev delvis överspelade genom kalla krigets slut.

Med kollektiv säkerhet avses ett system med gemensamma åtaganden i syfte att stärka alla deltagares säkerhet. FN är det främsta uttrycket för detta, med det uttalade målet att ”rädda kommande släktled undan krigets gissel”.¹

Med bred eller allomfattande säkerhet brukar avses ett säkerhetsbegrepp som går utöver det strikt militära. Ett exempel är OSSE:s verksamhet som bedrivs i tre olika dimensioner, vilka sammantagna anses lägga grunden för säkerhet.

Begreppet kooperativ säkerhet används ofta i OSSE-systemet och brukar betyda praktiskt samarbete mellan olika internationella säkerhetsorganisationer, men kan också syfta på ett samarbetsätt som har som mål att inkludera Ryssland. Ett annat verksamhetsområde som faller inom detta begrepp är säkerhet genom samarbete, exempelvis inspektionerna inom ramen för Wien-dokumentet eller flygningarna inom *Open Skies*.

Säkerhetens odelbarhet är ett begrepp som man på rysk sida gärna refererar till. Rätten till säkerhetspolitiskt vägval kvalificeras med kravet på att detta vägval inte får ske på något annat lands bekostnad.

Begreppet avskräckning (*deterrence*) är centralt i säkerhetspolitiken. Det handlar om att förmå varje tänkbar aggressor från att avstå från angrepp, genom att få denne att inse att ett sådant skulle kosta mer än vad som skulle stå att vinna. Det handlar alltså inte om att hota eller skrämmas. Den typen av politik får snarast kallas skrämseltaktik.²

Det svenska ordet avskräckning har en mer sinister klang än det engelska *deterrence*, som snarast betyder avhållande. I svenska försvarsteoretiska sammanhang används ibland uttrycken tröskel eller tröskelförmåga.

¹ FN-stadgan: ”Vi, de förenade nationernas folk, beslutna att rädda kommande släktled undan krigets gissel, som två gånger under vår livstid tillfogat mänskligheten outhärliga lidanden.”

² Den oberoende finska expertbedömningen använder uttrycket skrämseltaktik för att beskriva Rysslands förhållningssätt till Sverige och Finland i Natomedlemskapsfrågan.

Regeringen definierade frågeställningen på följande vis i den försvarspolitiska inriktningspropositionen 2015:

Försvarsmakten ska, tillsammans med övriga delar av totalförsvaret och jämte politiska, diplomatiska och ekonomiska medel, utgöra en tröskel för den som skulle vilja angripa Sverige eller använda militära maktmedel för att utöva påtryckningar mot Sverige.³

I denna utredning används uttrycket ”konfliktavhållande förmåga” för att beskriva begreppet avskräckning (*deterrence*).

På den högsta globala och strategiska nivån utgör de ryska respektive amerikanska kärnvapnen en konfliktavhållande förmåga.

Begreppet förklarar varför små länder håller sig med militär kapacitet. Finland med sin relativt starka armé och sitt kryssningsrobotsystem upprätthåller en konfliktavhållande förmåga.

En ökad försvarsförmåga innebär en starkare konfliktavhållande förmåga. Huruvida den är tillräcklig går det i egentlig bemärkelse aldrig att fastställa. Ytterst är det den möjliges aggressorns värdering av den konfliktavhållande förmågan som är relevant.

Militära resurser har olika relevans för att skapa en konfliktavhållande förmåga; missilsystem och flyg är härvidlag generellt av betydelse liksom marina förmågor. I andra fall kan förekomsten av yttäckande arméförband utgöra tröskel. Var tyngdpunkten ligger beror på den enskilda statens ekonomiska förutsättningar, geografiska situation med mera.

Det är viktigt att ha i minnet att den svenska konfliktavhållande förmågan också bygger på den effekt Sverige får ut av samarbeten med andra länder och organisationer. Det är av detta skäl som förberedelser för att kunna ta emot såväl civilt som militärt stöd i en krissituation genomförs.

Med återförsäkringspolitik avses en utrikespolitik som förmedlar budskapet om goda avsikter, viljan att hitta fredliga och konstruktiva lösningar på eventuella konflikter. Men begreppet syftar också inåt; i en Nato-kontext på sådana åtgärder som avser övertyga alliansmedlemmarna om att de verkligen kan räkna med det skydd alliansen är avsedd att erbjuda dem (truppstationering eller förhandslagring av materiel till exempel).

³ Proposition 2014/15:109. *Försvarspolitisk inriktning. Sveriges försvar 2016–2020*, s. 8.

I den politiska debatten ställs stundom begreppen återförsäkring (ibland avspänning, se nedan) och avskräckning mot varandra. I grund och botten låter de sig dock förenas.

På norsk sida använder man ofta begreppet ”avskräckning och återförsäkring” (*avskrekking og beroligelse*) i ett sammanhang och hänvisar till att den relativt goda samarbetsrelationen med det militärt överlägsna Ryssland bygger just på blandning av fasthet och tydlighet (Natomedlemskapet) och konstruktiv diplomati.⁴

Vid utredningens besök i Berlin var huvudbudskapet att den tyska Rysslandsrelationen stod på två ben; militär tydlighet i form av Natotillhörighet och en diplomati som var inriktad på att skapa ett långsiktigt konstruktivt samarbetsklimat med Ryssland.

Avspänning och stabilitet

Det är viktigt att vara uppmärksam på att vissa begrepp utgör idémässiga markörer. Ett exempel är begreppen avspänning respektive stabilitet. Natomotståndare talar gärna om vikten av avspänning, Natoförespråkare om behovet av stabilitet.

Bakom dessa två, skenbart värdeneutrala, begrepp skymtar också en, medveten eller omedveten, skillnad i synen på vad som kan utlösa militära konflikter mellan stater. De som argumenterar för avspänning menar ofta att det är de ömsesidiga rustningarna, eller de militära dispositionerna/uppträdandet som sådant, som riskerar att leda till militär konfrontation. De som argumenterar för stabilitet fokuserar på risken för felkalkyler – eller ren expansionssträvan – och därför på behovet av grundläggande tydlighet.

Begreppet stabilitet är nära knutet till förutsägbarhet. En aggressor ska alltså vara medveten om såväl styrkeförhållanden som avsikter hos en tänkt motståndare. Det får inte råda någon tvekan om de handlingsmönster som skulle bli resultatet av ett angrepp. Militära vakuüm eller gråzoner uppfattas i detta sammanhang som destabiliserande, de kan leda till felkalkyler.

De säkerhetspolitiska begreppen har alltså ibland argumentarisk laddning. Vad som för någon kan heta avspänning, eller för

⁴ Till framgångarna hör bland annat gränsdragning i Barents hav liksom en välfungerande gemensam norsk-rysk fiskeregim.

den delen återförsäkring, kan i ett annat temperament bli blidkande.

Det begreppet har sin särskilda variant i *appeasement*, att genom eftergifter försöka få en motståndare att avstå från aggression.

Kompletterande begrepp

Andraslagsförmåga

Resonemangen om andraslagsförmåga bygger på föreställningen att kärnvapen är politiska vapen. De är alltså inte tänkta att användas. Detta är en paradox naturligtvis, men säkerhetspolitik beskrivs inte sällan i paradoxala termer, som till exempel att freden upprätthålls genom att man förbereder sig för krig.

Andraslagsförmåga innebär att ett land, efter att ha utsatts för ett kärnvapenangrepp, ska ha förmåga att kunna vedergälla detta med ett eget andra slag.

I klassisk säkerhetspolitisk teori anses just andraslagsförmågan vara den stabiliserande.

Ryssland har huvuddelen av sin andraslagsförmåga baserad i Murmansk. I ett krisläge kommer den att föras ut i norra Atlanten. Nato kommer att försöka hålla inne den ryska marinen längs en tänkt linje Grönland, Island, Storbritannien.

Rysslands mest vitala strategiska intresse är att behålla andraslagsförmågan. Ur ett ryskt perspektiv uppfattas därför Natos ansträngningar att upprätta ett ballistiskt missilförsvar (BMD) som destabiliserande.

Avspänningspolitik

Att vidta åtgärder som syftar till nedrustning, ökad insyn, politisk signalverkan i syfte att tydliggöra icke-aggressiva avsikter eller förhindra överraskningsåtgärder. Ett viktigt underbegrepp är förtroende- och säkerhetskapande åtgärder.

Begreppet har sina historiska rötter i Nixon/Brezjnev-epoken på 1970-talet och försöken att sänka spänningsnivån mellan Nato och Warszawapaktsländerna. Viktiga inslag var de amerikansk-

sovjetiska kärnvapenbegränsningsavtalen som SALT I och II, liksom Willy Brandts Östpolitik.

Buffertzonen

Begreppet har olika innebörd. Det kan enklast syfta på ett område som separerar två antagonistiska parter.

I någon mån utgjorde Sverige och Finland under kalla kriget en buffertzonen mellan Sovjetunionen och Nato, vilket då ansågs bidra till ett lugnare säkerhetspolitiskt klimat i nordöstra Europa.

Också det system av satellitstater som Sovjetunionen skapade efter andra världskrigets slut kan sägas ha varit en – de östeuropeiska staterna påtvingad – buffertzonen.

För att en buffertzonen inte ska fresta en militärt starkare part att utnyttja den bör den vara rustad. Det är samma tanke som gäller för strikt neutralitet. Denna ska enligt folkrätten vara väpnad. Ett neutralt land måste kunna hävda sin neutralitet mot var och en som försöker kränka den. Vakuum utnyttjas.

Djupförsvar

Försvar mot en motståndare som stigit i land, främst med utnyttjande av arméförband. I motsats till skalförsvar – marina krafter och flyg – som syftar till att hålla angriparen på avstånd.

Eskalering, de-eskalering

Eskalering innebär ett upptrappande av stridshandlingarna. De-eskalering är ett begrepp som används på rysk sida på ett orwellskt vis. Vad som avses är en snabb upptrappning av det militära händelseförloppet i syfte att nå ett avgörande. I den ryska militärdoktrinen förutses insats av massförstörelsevapen för att åstadkomma de-eskalering.

Förbandsstorlek (armén)

Ett kompani utgörs av 100–200 soldater, en bataljon av 500–800 personer och en brigad av cirka 5000 soldater. Den svenska armén var under kalla kriget uppbyggd kring 36 brigader.

Det är i någon mån en öppen fråga vilken som är den minsta förbandsstorlek som behövs för att utkämpa regelrätt strid. En bataljon anses normalt vara den minsta förbandsstorlek som kan uppträda självständigt, det vill säga har tillgång till flertalet nödvändiga resurser.

Förmågeutveckling

Utveckling av militära kapaciteter såväl vad gäller personal, materiel som taktiskt uppträdande.

Förtroendeskapande åtgärder

På engelska *confidence and security building measures*, CSBMs. I bred mening sådana åtgärder som minskar risken för felkalkyl och därför ytterst militär konflikt. Ofta bygger de på informationsutbyte och verifikation.

Gränsernas okränkbarhet

FN:s stadga ålägger i artikel 2(4) medlemsstaterna att avhålla sig från hot eller bruk av våld riktat mot någon annan stats territoriella integritet. Helsingfors-slutakten 1975 bekräftar principen att internationella gränser inte får ändras med våld.

Interoperabilitet

Förmåga att använda det egna militära systemet i samverkan med andra länder. För svenskt vidkommande innebär det att Sverige anpassar sina militära resurser och uppträdande till Natostandard. Det gäller såväl teknisk prestanda som organisation och kultur.

Intressesfär

Ett område där ett land (en stormakt) menar sig ha särskilda intressen och rättigheter. Vid Wienkongressen 1815 efter Napoleonkrigen delade de segrande makterna upp Europa i intressesfärer. Efter andra världskriget förvandlade Sovjetunionen Östeuropa till sin intressesfär genom ett system av satellitstater.

Det görs i debatten ibland gällande att intressesfärstänkandet, i motsats till grannskapssamarbete, är en historiskt etablerad rysk inställning.

Så sent som 2015 rättfärdigade president Putin den så kallade Molotov-Ribbentrop-pakten. Denna ledde, som bekant, till en delning av Polen samt erkännande av att de tre baltiska staterna och Finland ingick i den sovjetiska intressesfären.

Konfliktförebyggande

Strävan att finna fredliga lösningar på interna och mellanstatliga konflikter innan de hunnit bryta ut. Sverige har varit pådrivande inom det internationella samfundet och tog redan på 1990-talet fram en egen nationell strategi för konfliktförebyggande.

Under Sveriges EU-ordförandeskap 2001 utarbetades på svenskt initiativ ett särskilt EU-program för konfliktförebyggande, det så kallade Göteborgsprogrammet. Ambitionen var att skapa förutsättningar för en process som syftar till att förebygga konflikter på ett systematiskt och rutinbaserat sätt.

OSSE har särskild betydelse för konfliktförebyggande.

Ekonomisk integration anses ha en konfliktförebyggande effekt.

Kärnvapenfri zon

Ett område med etablerade verifikationsmekanismer där det inte är tillåtet att använda, utveckla eller utplacera kärnvapen. Nio kärnvapenfria zoner har hittills skapats och erkänts av FN:s generalförsamling, flertalet i södra hemisfären.

Under årens lopp har av och till en diskussion förts om att göra Norden till en kärnvapenfri zon. I verkligheten har detta varit ett politiskt, snarare än militärt, projekt. På finsk sida handlade det

under kalla kriget i hög grad om att hitta ett ur sovjetisk synvinkel legitimt säkerhetspolitiskt ämne, som man kunde diskutera med sina grannar.

En kärnvapenfri zon ger inget skydd mot angrepp med kärnvapen, då sådana kan avfyras utanför zonen.

För Natomedlemmarna Norge och Danmark är det tveksamt om det vore förenligt med Natomedlemskap att ingå i en sådan.

En insedd svårighet är de ryska kärnvapnen i Kaliningrad, för att inte nämna de i Murmansk. En kärnvapenfri zon i Norden skulle rimligen kräva att Ryssland på ett verifierbart sätt drog tillbaka åtminstone de förra.

Kärnvapenparaply

Föreställningen att ett land står under – i praktiken USA:s – nukleära beskydd genom att USA skulle vedergälla ett kärnvapenangrepp mot landet ifråga. Därigenom antas ett kärnvapenangrepp omöjliggöras.

Luftlägesbild

Detta begrepp är centralt i operativa sammanhang och handlar om förmåga att genom olika sensorsystem (bland annat radarinstallationer) i realtid läsa av militära rörelser i luftrummet. Den gemensamma luftlägesbilden är avgörande för Natos förmåga att fungera militärt. En gemensam svensk-finsk lägesbild är prioriterad i det svensk-finska militära samarbetet.

Maktbalans

Ett värdeneutralt system av statsrelationer som styrkemässigt tar ut varandra. Det klassiska exemplet är Storbritanniens uppträdande på den europeiska kontinenten, där landet historiskt allierat sig mot den starkaste kontinentalstaten (oavsett vem) i syfte att förhindra dennes dominans.

Militär alliansfrihet

Begreppet beskriver förhållandet att ett land inte är med i en militär allians. Det är samtidigt för Sveriges vidkommande viktigt att hålla i minnet att landet är medlem i en politisk allians, EU.

En fråga i detta sammanhang är hur långt ett militärt samarbete kan bedrivas mellan länder, utan att de för den sakens skull har upprättat en militär allians (jämför det svensk-finska militära samarbetet som sträcker sig till förhållanden bortom fred). Med gängse språkbruk torde den militära alliansfriheten ha upphört när samarbetet traktatfästs.

Neutralitet

Att i en väpnad internationell konflikt förklara sig inte stödja någon part. Neutraliteten inträder först vid konfliktens utbrott och är ett medel, inget mål i sig. Sverige inledde resan från den hävdvunna neutralitetspolitiken 1992 med en omformulering av syftet för denna⁵ och övergav den slutgiltigt genom ratificeringen av Lissabonfördraget och utfärdandet av solidaritetsförklaringen 2009.

Nordiska balansen

En föreställning under kalla kriget att de nordiska ländernas säkerhetspolitiska vägval bildade en helhet och förstärkte varandra. Norges Natotillhörighet stärkte till exempel Finlands säkerhet, även om det aldrig kunde uttalas i Helsingfors. Främsta uttrycket var idén att ryska negativa åtgärder mot Finland skulle leda till en omprövning av Sveriges och Norges säkerhetspolitik – i Sverige alliansfriheten och i Norge främst kärnvapenpolitiken – och att detta verkade återhållande på Sovjetunionen.

⁵ Neutralitetspolitikens klassiska formulering "alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i krig" ersattes av "Sveriges militära alliansfrihet syftande till att vårt land skall kunna vara neutralt i händelse av krig i vårt närområde består."

Operativ planering

Operativ planering handlar om hur militära förband ska användas för att lösa olika typer av uppgifter, till exempel försvar av territorium eller i en internationell koalition, i ett givet syfte.

Militära förband och andra resurser knyts till tänkta scenarier. Annorlunda uttryckt: Hur ska något skyddsvärt försvaras och med vad? Studier och spel är viktiga instrument.

Svensk militär operativ planering omfattas av en hög grad av sekretess. Regeringen styr planeringen genom särskilda anvisningar. Planeringen blir i sin tur styrande för Sveriges militära agerande i händelse av kris.

Vid sidan av försvarsmaktens operativa planering – som efter att ha legat nere efter kalla krigets slut på allvar återupptogs 2009 – fattade regeringen 2015 beslut att även planering för det civila försvaret ska återupptas.

Operativ planering skär in i frågan om hur långt Sverige som militärt alliansfritt land kan samarbeta med andra länder och organisationer. Utvecklingen av det svensk-finska samarbetet ger relief åt problematiken.

Rätten till säkerhetspolitiskt vägval

En i folkrätten fundamental princip som ger varje land rätt att själv fastlägga sin säkerhetspolitiska kurs, eventuella allianstillhörighet eller för den delen neutralitet. Den är knäsat i ESK/OSSE-systemets grunddokument.

Mot denna princip ställs stundom principen om att en säkerhetspolitik inte får drivas till men för andra stater – också denna fastlagd i ESK/OSSE-systemet.

I formell bemärkelse kan denna sägas ge en invändningsrätt, men den rubbar inte den grundläggande principen om rätten till eget säkerhetspolitiskt vägval.

Strategiskt djup

Möjlig operationsradie. De baltiska staterna saknar strategiskt djup, deras operationsradie är mycket begränsad. Det territoriella utrymmet för att åstadkomma ett försvar är litet.

Transatlantiska länken

Föreställningen att USA behövs för försvaret av Europa och att förberedelser för gemensamma försvarsåtgärder måste vidtas och löpande underhållas.

Våldsförbudet

Förenta Nationernas stadga innehåller ett generellt förbud mot våld i artikel 2(4).

Alla medlemmar skola i sina internationella förbindelser avhålla sig från hot om eller bruk av våld, vare sig riktat mot någon annan stats territoriella integritet eller politiska oberoende...

Lissabonfördraget

EU-fördraget – bestämmelser om den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken

Artikel 42

1. Den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken ska utgöra en integrerande del av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Den ska tillförsäkra unionen en operativ kapacitet som stöder sig på civila och militära resurser. Unionen kan använda dessa resurser vid uppdrag utanför unionen för att bevara freden, förebygga konflikter och stärka den internationella säkerheten i enlighet med principerna i Förenta nationernas stadga. Dessa uppgifter ska genomföras med kapacitet som tillhandahålls av medlemsstaterna.

2. Den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken ska omfatta den gradvisa utformningen av unionens gemensamma försvarspolitik. Den kommer att leda till ett gemensamt försvar, när Europeiska rådet med enhällighet har beslutat detta. Europeiska rådet ska i så fall rekommendera medlemsstaterna att anta ett sådant beslut i enlighet med sina respektive konstitutionella bestämmelser.

Unionens politik enligt detta avsnitt ska inte påverka den särskilda karaktären hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik och den ska respektera de förpliktelser som vissa medlemsstater, som anser att deras gemensamma försvar förverkligas genom Atlantpaksorganisationen (NATO), har enligt Nordatlantiska fördraget och vara förenlig med den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik som har upprättats inom den ramen.

3. I syfte att genomföra den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik ska medlemsstaterna ställa civil och militär kapacitet till unionens förfogande för att bidra till de mål som fastställs av rådet. De medlemsstater som tillsammans upprättar nationella styrkor får även ställa dem till förfogande för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik.

Medlemsstaterna förbinder sig att gradvis förbättra sin militära kapacitet. Byrån för utveckling av försvarskapacitet och för forskning, anskaffning och försvarsmateriel (nedan kallad *Europeiska försvarsbyrån*) ska identifiera de operativa behoven, främja åtgärder för att tillgodose dessa, bidra till att identifiera och i förekommande fall genomföra varje åtgärd som behövs för att stärka försvarssektorns industriella och tekniska bas, delta i utformningen av en europeisk politik för kapacitet och försvarsmateriel samt hjälpa rådet att utvärdera om den militära kapaciteten har förbättrats.

4. Beslut om den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik, inbegripet beslut som rör inledandet av ett sådant uppdrag som avses i denna artikel, ska antas av rådet med enhällighet på förslag av unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik eller på initiativ av en medlemsstat. Den höga representanten får, vid behov tillsammans med kommissionen, föreslå att såväl nationella resurser som unionens instrument används.

5. Rådet får anförtro åt en grupp medlemsstater att genomföra ett uppdrag inom unionens ram för att värna om unionens värden och tjäna dess intressen. Genomförandet av ett sådant uppdrag ska omfattas av artikel 44.

6. De medlemsstater som uppfyller högre krav på militär kapacitet och som har gjort mer bindande åtaganden på området med tanke på de mest krävande uppdragen ska upprätta ett permanent strukturerat samarbete inom ramen för unionen. Detta samarbete ska omfattas av artikel 46. Det ska inte påverka bestämmelserna i artikel 43.

7. Om en medlemsstat skulle utsättas för ett väpnat angrepp på sitt territorium, är de övriga medlemsstaterna skyldiga att ge den medlemsstaten stöd och bistånd med alla till buds stående medel i enlighet med artikel 51 i Förenta nationernas stadga. Detta ska inte påverka den särskilda karaktären hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik.

Åtagandena och samarbetet på detta område ska vara förenliga med åtagandena inom Nordatlantiska fördragsorganisationen, som för de stater som är medlemmar i denna också i fortsättningen ska utgöra grunden för deras kollektiva försvar och den instans som genomför det.

Artikel 43

1. De uppdrag som avses i artikel 42.1 där unionen kan använda civila och militära resurser ska inbegripa gemensamma insatser för avrustning, humanitära insatser och räddningsinsatser, militära rådgivnings- och biståndsinsatser, konfliktförebyggande och fredsbevarande insatser, insatser med stridande förband vid krishantering, inklusive fredsskapande åtgärder och stabiliseringsinsatser efter konflikter. Alla dessa uppdrag kan bidra till kampen mot terrorism, inklusive genom stöd till tredjeländer i syfte att bekämpa terrorism på dess territorium.

2. Rådet ska anta beslut om de uppdrag som avses i punkt 1 och ange deras mål, omfattning och de allmänna villkoren för deras genomförande. Unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik, som arbetar under ledning av rådet och i nära och ständig kontakt med kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik, ska sörja för samordningen av de civila och militära aspekterna av dessa insatser.

Artikel 44

1. Inom ramen för de beslut som antas i enlighet med artikel 43 får rådet anförtro genomförandet av ett uppdrag åt en grupp medlemsstater som så önskar och som förfogar över den kapacitet som krävs för ett sådant uppdrag. Dessa medlemsstater ska i samverkan med unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik sinsemellan komma överens om hur uppdraget ska genomföras.

2. De medlemsstater som deltar i utförandet av uppdraget ska på eget initiativ eller på begäran av en annan medlemsstat regelbundet informera rådet om hur uppdraget fortskrider. De deltagande medlemsstaterna ska omedelbart underrätta rådet om genom-

förändret av uppdraget får betydande följder eller innebär att det mål, den omfattning eller de närmare villkor för uppdraget som anges i de beslut som avses i punkt 1 måste ändras. Rådet ska i sådana fall anta de beslut som är nödvändiga.

Artikel 45

1. Europeiska försvarsbyrån, som avses i artikel 42.3 och som lyder under rådet, ska ha som uppgift att

a) bidra till att identifiera medlemsstaternas militära kapacitetsmål och utvärdera hur medlemsstaterna fullgör sina kapacitetsåtaganden,

b) främja att de operativa behoven harmoniseras och att effektiva och kompatibla anskaffningsmetoder antas,

c) lägga fram multilaterala projekt för att de militära kapacitetsmålen ska uppnås och sörja för samordning av de program som genomförs av medlemsstaterna och förvaltning av särskilda samarbetsprogram,

d) stödja försvarsteknikforskning, samordna och planera gemensam forskningsverksamhet och utredningar om tekniska lösningar som motsvarar de framtida operativa behoven,

e) bidra till att identifiera och i förekommande fall genomföra varje åtgärd som behövs för att stärka försvarssektorns industriella och tekniska bas och göra försvarsutgifterna mer effektiva.

2. Europeiska försvarsbyrån ska vara öppen för alla medlemsstater som önskar delta i den. Rådet ska med kvalificerad majoritet anta ett beslut om stadgan för byrån, dess säte samt regler för dess verksamhet. I beslutet ska hänsyn tas till graden av effektivt deltagande i byråns verksamhet. Vid byrån ska särskilda grupper bildas av medlemsstater som genomför gemensamma projekt. Byrån ska vid behov fullgöra sina uppgifter i samråd med kommissionen.

Artikel 46

1. De medlemsstater som önskar delta i det permanenta strukturerade samarbete som avses i artikel 42.6 och som uppfyller de kriterier och gör de militära kapacitetsåtaganden som anges i protokollet om det permanenta strukturerade samarbetet, ska underrätta rådet och unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik om sin avsikt.

2. Inom tre månader från den underrättelse som avses i punkt 1 ska rådet anta ett beslut om upprättande av det permanenta strukturerade samarbetet och fastställa förteckningen över deltagande medlemsstater. Rådet ska besluta med kvalificerad majoritet efter att ha hört den höga representanten.

3. Varje medlemsstat som i ett senare skede önskar delta i det permanenta strukturerade samarbetet ska underrätta rådet och den höga representanten om sin avsikt.

Rådet ska anta ett beslut som bekräftar deltagandet av den berörda medlemsstat som uppfyller kriterierna och gör de åtaganden som avses i artiklarna 1 och 2 i protokollet om det permanenta strukturerade samarbetet. Rådet ska besluta med kvalificerad majoritet efter att ha hört den höga representanten. Endast de rådsmedlemmar som företräder deltagande medlemsstater ska delta i omröstningen.

Kvalificerad majoritet ska definieras i enlighet med artikel 238.3 a i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

4. Om en deltagande medlemsstat inte längre uppfyller kriterierna eller inte längre kan uppfylla de åtaganden som avses i artiklarna 1 och 2 i protokollet om det permanenta strukturerade samarbetet, får rådet anta ett beslut om tillfälligt upphävande av den medlemsstatens deltagande.

Rådet ska besluta med kvalificerad majoritet. Endast de rådsmedlemmar som företräder deltagande medlemsstater, med undantag av den berörda medlemsstaten, ska delta i omröstningen.

Kvalificerad majoritet ska definieras i enlighet med artikel 238.3 a i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

5. Om en deltagande medlemsstat önskar lämna det permanenta strukturerade samarbetet, ska den underrätta rådet om sitt beslut, och rådet ska då notera att den berörda medlemsstatens deltagande upphör.

6. Rådets beslut och rekommendationer inom ramen för det permanenta strukturerade samarbetet, med undantag av dem som anges i punkterna 2-5, ska antas med enhällighet. Vid tillämpning av denna punkt ska endast rösterna från de deltagande medlemsstaternas företrädare krävas för enhällighet.

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt – avdelning VII - Solidaritetsklausul

Artikel 222

1. Unionen och dess medlemsstater ska handla gemensamt i en anda av solidaritet om en medlemsstat utsätts för en terroristattack eller drabbas av en naturkatastrof eller en katastrof som orsakas av människor. Unionen ska mobilisera alla instrument som står till dess förfogande, även de militära resurser som medlemsstaterna tillhandahåller, för att

- a) - förhindra terroristhot på medlemsstaternas territorier,
 - skydda de demokratiska institutionerna och civilbefolkningen från en eventuell terroristattack,
 - bistå en medlemsstat på dess territorium på begäran av dess politiska myndigheter vid en terroristattack,
- b) bistå en medlemsstat på dess territorium på begäran av dess politiska myndigheter vid en naturkatastrof eller en katastrof som orsakas av människor.

2. Om en medlemsstat utsätts för en terroristattack eller drabbas av en naturkatastrof eller en katastrof som orsakas av människor, ska de andra medlemsstaterna lämna bistånd på begäran av den drabbade medlemsstatens politiska myndigheter. Medlemsstaterna ska i detta syfte samordna sina åtgärder inom rådet.

3. Närmare bestämmelser för hur unionen ska genomföra denna solidaritetsklausul anges i ett beslut som antas av rådet på gemensamt förslag av kommissionen och unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik. Om detta beslut har försvarsmässiga konsekvenser, ska rådet besluta i enlighet med artikel 31.1 i fördraget om Europeiska unionen. Europaparlamentet ska underrättas.

Rådet ska, inom ramen för denna punkt och utan att det påverkar tillämpningen av artikel 240, biträdas av kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik, med stöd av de strukturer som utvecklats inom den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken, och av den kommitté som avses i artikel 71, vilka i förekommande fall ska lägga fram gemensamma yttranden för rådet.

4. Europeiska rådet ska, för att unionen och dess medlemsstater ska kunna handla effektivt, regelbundet utvärdera de hot som unionen utsätts för.

The North Atlantic Treaty (1949)

Washington D.C. - 4 April 1949

The Parties to this Treaty reaffirm their faith in the purposes and principles of the Charter of the United Nations and their desire to live in peace with all peoples and all governments.

They are determined to safeguard the freedom, common heritage and civilisation of their peoples, founded on the principles of democracy, individual liberty and the rule of law. They seek to promote stability and well-being in the North Atlantic area.

They are resolved to unite their efforts for collective defence and for the preservation of peace and security. They therefore agree to this North Atlantic Treaty:

Article 1

The Parties undertake, as set forth in the Charter of the United Nations, to settle any international dispute in which they may be involved by peaceful means in such a manner that international peace and security and justice are not endangered, and to refrain in their international relations from the threat or use of force in any manner inconsistent with the purposes of the United Nations.

Article 2

The Parties will contribute toward the further development of peaceful and friendly international relations by strengthening their free institutions, by bringing about a better understanding of the principles upon which these institutions are founded, and by promoting conditions of stability and well-being. They will seek to eliminate conflict in their international economic policies and will encourage economic collaboration between any or all of them.

Article 3

In order more effectively to achieve the objectives of this Treaty, the Parties, separately and jointly, by means of continuous and effective self-help and mutual aid, will maintain and develop their individual and collective capacity to resist armed attack.

Article 4

The Parties will consult together whenever, in the opinion of any of them, the territorial integrity, political independence or security of any of the Parties is threatened.

Article 5

The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defence recognised by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area.

Any such armed attack and all measures taken as a result thereof shall immediately be reported to the Security Council. Such measures shall be terminated when the Security Council has taken the measures necessary to restore and maintain international peace and security.



Article 6 (1)

For the purpose of Article 5, an armed attack on one or more of the Parties is deemed to include an armed attack:

- on the territory of any of the Parties in Europe or North America, on the Algerian Departments of France (2), on the territory of or on the Islands under the jurisdiction of any of the Parties in the North Atlantic area north of the Tropic of Cancer;
- on the forces, vessels, or aircraft of any of the Parties, when in or over these territories or any other area in Europe in which occupation forces of any of the Parties were stationed on the date when the Treaty entered into force or the Mediterranean Sea or the North Atlantic area north of the Tropic of Cancer.

Article 7

This Treaty does not affect, and shall not be interpreted as affecting in any way the rights and obligations under the Charter of the Parties which are members of the United Nations, or the primary responsibility of the Security Council for the maintenance of international peace and security.

Article 8

Each Party declares that none of the international engagements now in force between it and any other of the Parties or any third State is in conflict with the provisions of this Treaty, and undertakes not to enter into any international engagement in conflict with this Treaty.

Article 9

The Parties hereby establish a Council, on which each of them shall be represented, to consider matters concerning the implementation of this Treaty. The Council shall be so organised as to be able to meet promptly at any time. The Council shall set up such subsidiary bodies as may be necessary; in particular it shall establish immediately a defence committee which shall recommend measures for the implementation of Articles 3 and 5.

Article 10

The Parties may, by unanimous agreement, invite any other European State in a position to further the principles of this Treaty and to contribute to the security of the North Atlantic area to accede to this Treaty. Any State so invited may become a Party to the Treaty by depositing its instrument of accession with the Government of the United States of America. The Government of the United States of America will inform each of the Parties of the deposit of each such instrument of accession.

Article 11

This Treaty shall be ratified and its provisions carried out by the Parties in accordance with their respective constitutional processes. The instruments of ratification shall be deposited as soon as possible with the Government of the United States of America, which will notify all the other signatories of each deposit. The Treaty shall enter into force between the States which have ratified it as soon as the ratifications of the majority of the signatories, including the ratifications of Belgium, Canada, France, Luxembourg, the Netherlands, the United Kingdom and the United States, have been deposited and shall come into effect with respect to other States on the date of the deposit of their ratifications. (3)



Article 12

After the Treaty has been in force for ten years, or at any time thereafter, the Parties shall, if any of them so requests, consult together for the purpose of reviewing the Treaty, having regard for the factors then affecting peace and security in the North Atlantic area, including the development of universal as well as regional arrangements under the Charter of the United Nations for the maintenance of international peace and security.

Article 13

After the Treaty has been in force for twenty years, any Party may cease to be a Party one year after its notice of denunciation has been given to the Government of the United States of America, which will inform the Governments of the other Parties of the deposit of each notice of denunciation.

Article 14

This Treaty, of which the English and French texts are equally authentic, shall be deposited in the archives of the Government of the United States of America. Duly certified copies will be transmitted by that Government to the Governments of other signatories.

1. The definition of the territories to which Article 5 applies was revised by Article 2 of the Protocol to the North Atlantic Treaty on the accession of Greece and Turkey signed on 22 October 1951.
2. On January 16, 1963, the North Atlantic Council noted that insofar as the former Algerian Departments of France were concerned, the relevant clauses of this Treaty had become inapplicable as from July 3, 1962.
3. The Treaty came into force on 24 August 1949, after the deposition of the ratifications of all signatory states.



Statement of Intent between the Secretary of Defense of the United States of America and the Minister of Defense of Sweden

Introduction

Transatlantic cooperation is crucial for U.S. and European security, and many global and regional challenges can only be addressed if Europe and the United States are acting together. In Europe, the significance of the Baltic Sea Region to security has increased.

The security challenges are greater and more complex than in decades. Regional powers are testing their strength against neighbors, other States, and international institutions, and our security is increasingly affected by threats from terrorism and extremist violence.

Swedish-U.S. combined efforts, including joint air, land, and maritime exercises, as well as operations and capacity building missions, contribute to efforts to meet challenges to international peace and security.

Aim

This Statement of Intent sets out our strategic resolve to increase the understanding and cooperation between our respective Defense Ministries, Armed Forces, and defense agencies; to build on current cooperative activities; to identify and prioritize new initiatives; to work together to develop our defense capabilities; to enhance our interoperability and ability to deploy alongside each other operationally and thereby improve the efficiency and effectiveness of our defense efforts.

Objectives

Security policy is one of the priority areas for deepened cooperation in the broad bilateral relations between the United States and Sweden.

The importance of our long-standing defense cooperation was reiterated at the bilateral ministerial meeting in May of 2015. It was decided that the United States and Sweden should further strengthen the defense cooperation between our two countries. These efforts can be divided into five key areas:

- Enhancing our interoperability;
- Strengthening our capabilities and posture through training and exercises;
- Deepening our armament cooperation;
- Advancing our cooperation in research and development; and
- Meeting common challenges in multinational operations.

In order to do so, the United States and Sweden seek to:

- a. Deepen our dialogue and information sharing focusing on an improved understanding of the security environment in Northern Europe and how we can respond to challenges together;
- b. Develop our military-to-military dialogue and explore possible new areas for military cooperation;
- c. Increase our interoperability and bolster our capabilities through training and exercises, also recognizing that training and exercises send a distinct political signal;
- d. Continue to develop bilateral and multinational staff exercises, and develop new concepts for bilateral and multilateral activities;
- e. Secure capabilities needed today and tomorrow, focusing on armament cooperation in air power and underwater warfare as well as related sensors, weapons, and platforms;
- f. Ensure relevant capabilities for the future, including research and development in areas such as underwater warfare and air defense systems and cyber; and
- g. Develop our cooperation in ongoing multinational operations, including by sharing lessons learned and best practices, in order to improve our operations through the United Nations (UN), the North Atlantic Treaty Organization, and other relevant fora.

We also plan to engage in a more frequent political dialogue on defense and security matters, discussing common security challenges both regionally and globally. In our joint activities, we propose to work to promote the full implementation of UN Security Council Resolution 1325 on women, peace, and security and subsequent resolutions.

Status

This Statement of Intent does not represent a legally binding commitment between the Government of the United States and Sweden under international or national law. The implementation of this document will be reviewed biannually.



Secretary of Defense
United States of America

Date:

June 8, 2016



Minister of Defense of
Sweden

Date:

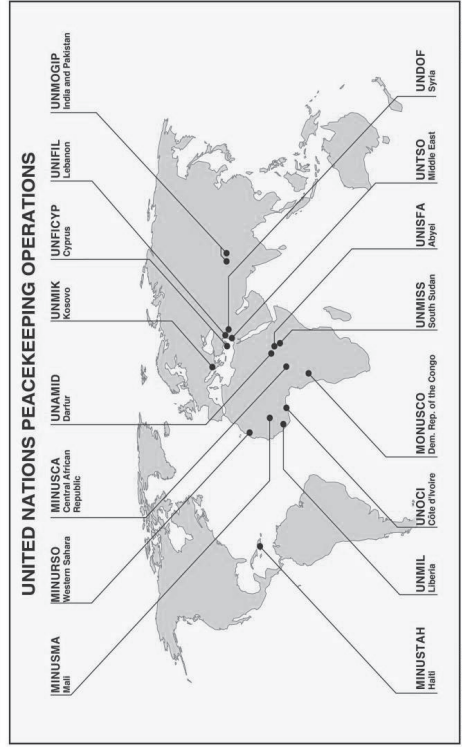
8/6 - 2016 .



UNITED NATIONS PEACEKEEPING OPERATIONS

Peacekeeping operations since 1948.....	71
Current peacekeeping operations.....	16
PERSONNEL	
Uniformed personnel.....	103,510
(89,098 troops, 12,611 police and 1,801 military observers)	
Countries contributing uniformed personnel.....	123
International civilian personnel (as of 31 July 2015).....	5,256
Local civilian personnel (as of 31 July 2015).....	11,215
UN Volunteers.....	1,799
Total number of personnel serving in 16 peacekeeping operations.....	121,780
Total number of fatalities in all UN peace operations since 1948.....	3,471 *
FINANCIAL ASPECTS (US\$)	
Approved budgets for the period from 1 July 2015 to 30 June 2016	About 8.27 billion
Outstanding contributions to peacekeeping (as of 30 June 2015)	About 1.6 billion

*Includes fatalities for all UN peacekeeping operations, as well as political and peacebuilding missions.



CURRENT PEACEKEEPING OPERATIONS										
Mission	Established	Troops	Military Observers	Police	International Civilians	Local Civilians	UN Volunteers	Total Personnel	Fatalities	Budget (US\$)
UNTSO	May 1948	0	150	0	88	146	0	384	50	74,291,900 (2014-15) *
UNMOGIP	January 1949	0	44	0	25	47	0	116	11	19,647,100 (2014-15) *
UNFICYP	March 1964	861	0	68	33	118	0	1,080	183	52,538,500
UNDOF	June 1974	786	0	0	50	90	0	926	46	51,706,200
UNFIL	March 1978	10,750	0	0	257	591	0	11,598	310	506,346,400
MINURSO	April 1991	27	206	0	84	157	4	478	15	53,190,000
UNMIK	June 1999	0	8	8	109	219	24	368	55	40,031,000
UNMIL	September 2003	2,674	65	632	358	801	174	4,704	196	344,712,200
UNOCI	April 2004	3,728	174	825	301	660	136	5,824	139	402,794,300
MINUSTAH	June 2004	2,338	0	2,360	304	941	95	6,038	183	380,355,700
UNAMID	July 2007	13,760	182	3,004	811	2,601	155	20,513	233	1,102,164,700
MONUSCO	July 2010	16,978	471	1,406	816	2,654	396	22,721	102	1,332,178,600
UNISFA	June 2011	4,409	128	17	130	72	32	4,788	20	268,256,700
UNMISS	July 2011	12,110	188	1,273	787	1,215	441	16,014	43	1,085,769,200
MINUSMA	March 2013	10,601	40	1,109	585	661	157	13,153	86	923,305,800
MINUSCA	April 2014	10,076	145	1,909	518	242	185	13,075	22	814,066,800
Total:		89,098	1,801	12,611	5,256	11,215	1,799	121,780	1,694	About \$8.27 billion**

UNTSO - UN Truce Supervision Organization
 UNMOGIP - UN Military Observer Group in India and Pakistan
 UNFICYP - UN Peacekeeping Force in Cyprus
 UNDOF - UN Disengagement Observer Force
 UNFIL - UN Interim Force in Lebanon
 MINURSO - UN Mission for the Referendum in Western Sahara
 UNMIK - UN Interim Administration Mission in Kosovo
 UNMIL - United Nations Mission in Liberia

UNOCI - United Nations Operation in Côte d'Ivoire
 MINUSTAH - United Nations Stabilization Mission in Haiti
 UNAMID - African Union-United Nations Hybrid Operation in Darfur
 MONUSCO - United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of the Congo
 UNISFA - United Nations Interim Security Force for Abyei
 UNMISS - United Nations Mission in the Republic of South Sudan
 MINUSMA - United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali
 MINUSCA - United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic

*NOTE: UNTSO and UNMOGIP are funded from the United Nations regular biennial budget. Costs to the United Nations of the other current operations are financed from their own separate accounts on the basis of legally binding assessments on all Member States. For these missions, budget figures are for one year (07/15–06/16) unless otherwise specified. For information on United Nations political missions, see DPI/2166/Rev.154 also available on the web at <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/ppbm.pdf>.

**Includes requirements for the UN Support Office for the AU Mission in Somalia (UNSOA), the support account for peacekeeping operations and the UN Logistics Base in Brindisi (Italy) [A/C.5/69/24].

Prepared by the Peace and Security Section of the United Nations Department of Public Information, in consultation with the Department of Peacekeeping Operations, Department of Field Support and Department of Management — DPI/1634/Rev.180 — May 2016

EU:s civila och militära krishanteringsinsatser (juli 2016)



Natos utvidgningsprocess - historik

Natos ursprungliga medlemmar var Belgien, Danmark, Frankrike, Island, Italien, Kanada, Luxemburg, Nederländerna, Norge, Portugal, Storbritannien och USA.

Under kalla kriget utvidgades medlemskretsen vid tre tillfällen:

1952 (Grekland och Turkiet)

1955 (Västtyskland)

1982 (Spanien)

Tysklands återförening 1990 innebar en utökning av Nato-territoriet i form av det forna Östtyskland (DDR). Återföreningen traktatfästes i det så kallade 2+4-avtalet mellan Förbundsrepubliken och DDR samt de fyra segrarmakterna från andra världskriget. Det innehåller vissa begränsningar vad gäller utstationering av förband från övriga Nato-länder på det forna östtyska territoriet liksom ett åtagande att inte utplacera kärnvapen där. Avtalet är alltjämt i kraft och respekteras.¹

I efterhand har från sovjetisk/rysk sida hävdats att USA då också utställde muntliga löften om att Nato inte skulle utvidgas ytterligare österut och att hela utvidgningsprocessen i den meningen utgör ett löftesbrott. Detta tillbakavisas av amerikanska företrädare med argumentet att utvidgning – utöver den som för-
anleddes av Tysklands återförening – då inte stod på dagordningen. Warszawapakten var ännu inte upplöst vid denna tidpunkt, varför dylika utfästelser inte kunde ha gjorts.

¹ För den fullständiga texten hänvisas till tyska utrikesministeriets hemsida.

Efter kalla krigets slut har Nato utvidgats i ytterligare tre omgångar:

1999 (Polen, Tjeckien, Ungern)

2004 (Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Rumänien, Slovakien, Slovenien)

2009 (Albanien, Kroatien)

Montenegro inbjöds att bli medlem i december 2015. Natos utrikesministrar undertecknade tillträdesprotokollet i maj 2016. Landet blir alliansens tjugonionde medlem när detta protokoll ratificerats av samtliga Natoländer samt Montenegro självt.

Medlemskap har ställts i utsikt för Makedonien, som i dag deltar i Natos medlemskapsförberedande program (MAP). Löftet är dock villkorat med att landet inför ett inträde måste ha uppnått en inom FN förankrad lösning på namnfrågan.

Rysslands respektive de baltiska staternas militära förmåga

Rysslands militära förmåga

Rysslands militära utgifter uppgår till en dryg tiondel av de amerikanska. Relativt sett står USA i dag för cirka 40 procent av världens militära utgifter och Ryssland för fem. På global nivå är Ryssland militärt underlägset USA. I Östersjöregionen är landet däremot den starkare parten.

Sovjetunionens upplösning 1991 ledde till en lång period av militärt förfall.¹ Sedan 2008 genomför Ryssland en militärreform med ett omfattande återupprustningsprogram.

Den uttalade ambitionen är att 2020 ha en militär kapacitet och kompetens som motsvarar vad USA hade 1991, vid tiden för det sovjetiska sammanbrottet. Då ska huvuddelen av den militära materielen vara, som det heter, modern. År 2035 avses en militär förmåga som matchar den amerikanska vara uppbyggd.

Olje- och gasprisfallet, rubelns kollaps mot dollarn under senare år, västvärldens sanktioner liksom det faktum att vissa nyckelkomponenter inte längre kan importeras från Ukraina har lett till förse- ningar i upprustningsprogrammet.

Militärstrategiskt är Ryssland inriktat på försvar av det egna ter- ritoriet. Denna grundstrategi bygger på ett offensivt taktiskt age- rande (strategisk förutsägbarhet, taktisk oförutsägbarhet). Genom snabbt och överraskande handlande ska fakta på marknaden kunna etableras.

I Sveriges närområde – Kolahalvön i norr, St. Petersburgområdet samt Kaliningrad – sker en kontinuerlig militär styrketillväxt. Detta

¹ Under 90-talet och en bit in på 00-talet var det av den ryska militära kapaciteten endast de strategiska kärnvapnen som underhölls kvalitetsmässigt.

gäller såväl armé-, marin- som flygstridskrafter. Målet är att nå en högre försvarsberedskap liksom en förbättrad förmåga att operera i närområdet.

De ryska stridskrafterna ska kunna genomföra så kallad de-eskalering, det vill säga genom avgörande insatser föra händelseförloppet till ett fördelaktigt slut. Insats med kärnvapen är enligt militärdoktrinen en option i detta sammanhang.

Kärnvapen kan också användas som hot för att försöka tvinga en motståndare till eftergifter. För att göra kärnvapenoptionen trovärdig i Östersjöregionen lagrar Ryssland i dag i Kaliningradområdet mellan 30 och 50 kärnvapenstridsspetsar. De underhålls löpande.

Särskilda satsningar görs för att bygga upp ett modernt luftförsvar, det så kallade S-400 systemet. I dag anses detta ha en räckvidd om cirka 250 km. Systemet utvecklas kontinuerligt och beräknas inom några år kunna nå större mål inom en radie på 400 km, alltså en bit in över södra Sverige om det stationeras i Kaliningradområdet.²

Systemet har inte enbart defensiv karaktär. Det syftar enligt A2/AD-konceptet till att förhindra Natos tillträde till Östersjöområdet och därigenom till att skydda egna eventuella markoperationer.

Delar av svenskt luftrum inryms alltså i dag under det ryska luftvärnsparaplyet från Kaliningradområdet. Skulle systemen flyttas över till svenskt territorium ökar det område som Ryssland kontrollerar till att omfatta hela södra Skandinavien, inklusive Östersjöinloppen.

Centralt i modern militärt tänkande är att kunna bekämpa motståndaren med långräckviddiga precisionsvapen, snarare än att erövra territorier. Av betydelse för Sverige är i detta sammanhang de ryska systemen *Iskander* och *Kalibr*.

Iskander är ett ballistiskt markrobotsystem med en räckvidd på upp till 480 km³, vilket betyder att det från Kaliningrad kan nå mili-

² Ingen prestanda är exakt vad gäller luftvärn. Räckvidden skiftar beroende på målets storlek och höjd. Systemen förbättras därtill hela tiden löpande såväl vad gäller målsökning, räckvidd, stridsspetsar som precision.

³ De är därmed tillåtna enligt det rysk-amerikanska INF-avtalet från 1987, vilket förbjuder medeldistansrobotar med räckvidd över 500 km. Det finns uppgifter om att Ryssland utvecklar ett markbaserat kryssningsmissilsystem med en räckvidd över 500 km, vilket i så fall skulle vara ett brott mot INF-avtalet.

tära installationer i Blekinge. Robotarna har två stridsspetsar och kan förses med kärnvapen. De är monterade på vagnar och kan utan alltför omfattande förberedelser föras in i Kaliningradområdet, vilket försvårar upptäckt och förvarning. Vapensystemet avses vara permanent utplacerat där under 2017.

Kalibr består av flera olika kryssningsmissiltyper som från fartyg, ubåtar och flyg kan angripa land- och sjömål från långt håll. De når Sverige från såväl Barents hav som Medelhavet. Systemen har testats i Syrien.

Den ryska Östersjömarinen utgörs av ett 50-tal stridsfartyg. Cirka 40 flygplan för incident-, jakt- och tyngre attackuppdrag är baserade i Kaliningrad och St. Petersburgområdet. Bland de markförband som Ryssland har i Östersjöregionen märks en luftlandsättningsdivision i Pskov och en Spetsnaz-brigad i Kaliningrad.

Ryssland uppskattas ha förmåga att luftlandsätta och landstiga med en till tre bataljoner i en omgång. Delar av förbanden är operativa med endast timmars eller dygns förvarning. Man har samtidigt kapacitet att inom ytterligare ett antal dagar sätta in större förband från andra delar av landet.

Systemen har prövats under fältmässiga förhållanden, bland annat i den stora övningen *Zapad 13*. Redan 2009 genomfördes en övning med ett scenario som innefattade ett ryskt angrepp på Baltikum i kombination med ett kärnvapenangrepp mot Warszawa.

Mot denna bakgrund finns det skäl att tro att Ryssland har förmåga att genomföra operationer mot de baltiska staterna, liksom mot delar av svenskt territorium.

Med detta sagt är det viktigt att komma ihåg att militära styrkeförhållanden alltid är relativa.⁴ Styrkan i ett angreppssystem måste läsas mot styrkan i motståndarens försvar.

En strikt militär konsekvensanalys kan därför inte göras enbart på basis av dagens teknologi. Den måste göras utifrån ett långsiktigt perspektiv.

⁴ Så handlar det för ryskt vidkommande i ett scenario som omfattar ett angrepp i Östersjöregionen att göra en avvägning av hur mycket resurser man sammantaget är beredd att sätta in, vägt mot behoven i södra eller östra Ryssland.

Den militära förmågan i de baltiska staterna

Såväl Natos, som de egna nationella, försvarsförberedelserna i Baltikum var i praktiken mycket begränsade fram till Ukraina-krisen 2014.

Denna innebar att den övergripande säkerhetspolitiska riskanalysen gjordes om, med en ny militärpolitisk inriktning som följd. Konfliktafhållande (*deterrence*) sattes högst upp på agendan.

De baltiska staternas egna militära resurser är begränsade.

Estland förefaller ha gjort de mest robusta förberedelserna och försvarsutgifterna ligger på över två procent av BNP (500 miljoner dollar).

I Lettland var fram till Ukraina de egna försvarsförberedelserna begränsade. Man konstaterar i Riga öppet att försvaret försumrats. Lettland ligger i dag på cirka 1,5 procent av BNP (400 miljoner dollar).

Litauen kan ambitionsmässigt sägas befinna sig mitt emellan och genomför nu ett relativt ambitiöst upprustningsprogram. Målet är att nå två procent 2018 (800 miljoner dollar).⁵

Estland bygger upp en försvarsstruktur baserad på allmän värnplikt och med en motoriserad och en lätt infanteribrigad.⁶

Lettland upprätthåller ett yrkesförsvaret med ett mindre infanteriförband (i storleksordningen mellan kompani och bataljon) och ett beväpnat nationalgarde som kärnan.

Litauens försvarsstruktur, baserad på återinförd värnplikt, utgörs av en infanteribrigad samt tre infanteribataljoner. Infanteribrigaden utgörs till cirka hälften av yrkessoldater. Planer finns på att upprätta ytterligare en brigad mot gränsen till Kaliningradregionen.

De baltiska länderna saknar flyg och i allt väsentligt marina förmågor.

De nationella förberedelserna kompletteras i dag av Natoelement. På roterande basis finns som regel alltid ett kompani från ett Natoland utplacerat i varje baltisk stat. På likaså roterande basis är fyra stridsflygplan från ett Natoland baserat i Baltikum, så kallad

⁵ Med dessa siffror skulle grovt räknat de samlade baltiska försvarsutgifterna uppgå till 14 miljarder kronor årligen, att jämföras med Sveriges 41 miljarder.

⁶ Ett motoriserat förband rör sig på hjul, ett mekaniserat rullar på larvfötter.

Baltic Air Policing. Vidare har smärre Natoenheter, NIFUs⁷, etablerats i länderna med uppgift att förbereda övningsverksamhet samt tillförande av förstärkningar utifrån. Till Natobilden hör också regelbunden internationell träning av de militära förbanden, bland annat i den årligen återkommande Baltops-övningen.

I samband med Natos toppmöte i Warszawa fattades beslut om att under 2017 öka närvaron från kompani- till bataljonsnivå.

Balterna har uttryckt önskemål om förhandslagring av Nato-materiel upp till brigadnivå. Detta förefaller i dag av resursskäl mindre realistiskt.

Balterna (och Nato) kommer sannolikt tillsvidare att i plane-ringshänseende utgå från de beslut som fastställdes i Natos *Readiness Action Plan* (RAP), vilken antogs vid toppmötet i Wales.

Kärnan i RAP utgörs av spjutspetsstyrkan *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF)⁸, som i sin tur är den del av *NATO Response Force*.⁹

Det ska erinras om att VJTF i sig inte är tillräcklig för att kunna genomföra ett militärt återtagande av ett ockuperat Baltikum.¹⁰

⁷ *NATO Force Integration Units*. Etablerandet av dessa är en del av Natos *Readiness Action Plan*.

⁸ VJTF uppges ha en personalstyrka om 20 000 personer, 5 000 stridande på marken. Under 2017 leds styrkan av, och är baserad i, Storbritannien.

⁹ Denna, som alltså består av olika nationella förband, ska uppgå till 40 000 soldater, en ökning från cirka 13 000 vid tiden före Ukraina-krisen. Till NRF finns en reservpool knuten – *Response Forces Pool* – där Sverige deltar.

¹⁰ Det bör noteras att den kan vara insatt, eller behöva sättas in i, en konkurrerande kris.

Statens offentliga utredningar 2016

Kronologisk förteckning

1. Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. N.
2. Effektiv vård. S.
3. Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. N.
4. Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget. U.
5. Låt fler forma framtiden!
Del A + B. Ku.
6. Framtid sökes –
Slutredovisning från
den nationella samordnaren
för utsatta EU-medborgare. S.
7. Integritet och straffskydd. Ju.
8. Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m.
Del 1 + 2. Fi.
9. Plats för nyanlända i fler skolor. U.
10. EU på hemmaplan. Ku.
11. Olika vägar till föräldraskap. Ju.
12. Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. U.
13. Palett för ett stärkt civilsamhälle. Ku.
14. En översyn av tobakslagen. Nya steg mot ett minskat tobaksbruk. S.
15. Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling – ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse. Fi.
16. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2016. Risker, osäkerheter och framtidsutmaningar. M.
17. EU:s reviderade insolvensförordning m.m. Ju.
18. En ny strafftidslag. Ju.
19. Barnkonventionen blir svensk lag. S.
20. Föräldradedighet för statsråd? Fi.
21. Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. M.
22. Möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade växter i Sverige. M.
23. Beskattning av incitamentsprogram. Fi.
24. En ändamålsenlig kommunal redovisning. Fi.
25. Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning. Del 1 + 2. U.
26. På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygders utveckling, möjligheter och utmaningar. N.
27. Som ett brev på posten. Postbefordran och pristak i ett digitaliserat samhälle. N.
28. Vägen till självkörande fordon – försöksverksamhet. N.
29. Trygghet och attraktivitet – en forskarkarriär för framtiden. U.
30. Människorna, medierna & marknaden. Medieutredningens forskningsantologi om en demokrati i förändring. Ku.
31. Fastighetstaxering av anläggningar för el- och värmeproduktion. Fi.
32. En trygg dricksvattenförsörjning. Del 1 + 2 och Sammanfattning. N.
33. Ett bonus–malus-system för nya lätta fordon. Fi.
34. Revisorns skadeståndsansvar. Ju.
35. Vägen in till det svenska skolväsendet. U.
36. Medverkan av tjänsteleverantörer i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. UD.
37. Rätten till en personförsäkring – ett stärkt konsumentskydd. Ju.
38. Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet. U.

39. Polis i framtiden
– polisutbildningen som högskole-
utbildning. Ju.
40. Straffrättsliga åtgärder mot deltagande
i en väpnad konflikt till stöd för en
terroristorganisation. Ju.
41. Hur står det till med den personliga
integriteten?
– en kartläggning av Integritets-
kommittén. Ju.
42. Ett starkt straffrättsligt skydd mot
köp av sexuell tjänst och utnyttjande
av barn genom köp av sexuell hand-
ling, m.m. Ju.
43. Internationella säkerhetsrätter
i järnvägsfordon m.m.
– Järnvägsprotokollet. Ju.
44. Kraftsamling mot antiziganism. Ku.
45. En hållbar, transparent och
konkurrenskraftig fondmarknad. Fi.
46. Samordning, ansvar och
kommunikation – vägen till ökad
kvalitet i utbildningen för elever
med vissa funktionsnedsättningar. U.
47. En klimat- och luftvårdsstrategi
för Sverige. Del 1 + Del 2, bilaga med
underlagsrapporter. M.
48. Regional indelning – tre nya län. Fi.
49. En utökad beslutanderätt för
Konkurrensverket. N.
50. Genomförande av sjöfolksdirektivet. A.
51. Villkor för intjänande och bevarande av
tjänstepension. A.
52. Färre i häkte och minskad isolering. Ju.
53. Betaltjänster, förmedlingsavgifter och
grundläggande betalkonton. Fi.
54. Till sista utposten. En översyn av
postlagstiftningen i ett digitaliserat
samhälle. N.
55. Det handlar om jämlik hälsa.
Utgångspunkter för Kommissionens
vidare arbete. S.
56. Ny paketreselag. Fi.
57. Utredningen om Sveriges försvars- och
säkerhetspolitiska samarbeten. UD.

Statens offentliga utredningar 2016

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

Genomförande av sjöfolksdirektivet. [50]

Villkor för intjänande och bevarande av tjänstepension. [51]

Finansdepartementet

Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fjärde penningtvättsdirektivet – samordning – ny penningtvättslag – m.m. Del 1 + 2. [8]

Arbetsklausuler och sociala hänsyn i offentlig upphandling – ILO:s konvention nr 94 samt en internationell jämförelse. [15]

Föräldradelighet för statsråd? [20]

Beskattning av incitamentsprogram. [23]

En ändamålsenlig kommunal redovisning. [24]

Fastighetstaxering av anläggningar för el- och värmeproduktion. [31]

Ett bonus–malus-system för nya lätta fordon. [33]

En hållbar, transparent och konkurrenskraftig fondmarknad. [45]

Regional indelning – tre nya län. [48]

Betaltjänster, förmedlingsavgifter och grundläggande betalkonton. [53]

Ny paketreselag. [56]

Justitiedepartementet

Integritet och straffskydd. [7]

Olika vägar till föräldraskap. [11]

EU:s reviderade insolvensförordning m.m. [17]

En ny strafftidslag. [18]

Revisorns skadeståndsansvar. [34]

Rätten till en personförsäkring – ett stärkt konsumentskydd. [37]

Polis i framtiden – polisutbildningen som högskoleutbildning. [39]

Straffrättsliga åtgärder mot deltagande i en väpnad konflikt till stöd för en terroristorganisation. [40]

Hur står det till med den personliga integriteten?

– en kartläggning av Integritetskommittén. [41]

Ett starkt straffrättsligt skydd mot köp av sexuell tjänst och utnyttjande av barn genom köp av sexuell handling, m.m. [42]

Internationella säkerhetsrätter i järnvägsfordon m.m. – Järnvägsprotokollet. [43]

Färre i häkte och minskad isolering. [52]

Kulturdepartementet

Låt fler forma framtiden! Del A + B. [5]

EU på hemmaplan. [10]

Palett för ett stärkt civilsamhälle. [13]

Människorna, medierna & marknaden
Medieutredningens forskningsantologi om en demokrati i förändring. [30]

Kraftsamling mot antiziganism. [44]

Miljö- och energidepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2016. Risker, osäkerheter och framtidsutmaningar. [16]

Ett klimatpolitiskt ramverk för Sverige. [21]

Möjlighet att begränsa eller förbjuda odling av genetiskt modifierade växter i Sverige. [22]

En klimat- och luftvårdsstrategi för Sverige. Del 1 + Del 2, bilaga med underlagsrapporter. [47]

Näringsdepartementet

Statens bredbandsinfrastruktur som resurs. [1]

Höghastighetsjärnvägens finansiering och kommersiella förutsättningar. [3]

På väg mot en ny politik för Sveriges landsbygder – landsbygdernas utveckling, möjligheter och utmaningar. [26]

Som ett brev på posten. Postbefordran och pristak i ett digitaliserat samhälle. [27]

Vägen till självkörande fordon – försöksverksamhet. [28]

En trygg dricksvattenförsörjning. Del 1 + 2 och Sammanfattning. [32]

En utökad beslutanderätt för Konkurrensverket. [49]

Till sista utposten. En översyn av postlagstiftningen i ett digitaliserat samhälle. [54]

Socialdepartementet

Effektiv vård. [2]

Framtid sökes – Slutredovisning från den nationella samordnaren för utsatta EU-medborgare. [6]

En översyn av tobakslagen. Nya steg mot ett minskat tobaksbruk. [14]

Barnkonventionen blir svensk lag. [19]

Det handlar om jämlik hälsa. Utgångspunkter för Kommissionens vidare arbete. [55]

Utbildningsdepartementet

Politisk information i skolan – ett led i demokratiuppdraget. [4]

Plats för nyanlända i fler skolor. [9]

Ökade möjligheter till modersmålsundervisning och studiehandledning på modersmål. [12]

Likvärdigt, rättssäkert och effektivt – ett nytt nationellt system för kunskapsbedömning. Del 1 + 2. [25]

Trygghet och attraktivitet – en forskarkarriär för framtiden. [29]

Vägen in till det svenska skolväsendet. [35]

Samling för skolan. Nationella målsättningar och utvecklingsområden för kunskap och likvärdighet. [38]

Samordning, ansvar och kommunikation – vägen till ökad kvalitet i utbildningen för elever med vissa funktionsnedsättningar. [46]

Utrikesdepartementet

Medverkan av tjänsteleverantörer i ärenden om uppehålls- och arbetstillstånd. [36]

Utredningen om Sveriges försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten. [57]