



Utrikesdepartementet
och sändlista

Ert tjänsteställe, handläggare

Ert datum

Er beteckning

Vårt tjänsteställe, handläggare

Vårt föregående datum

Vår föregående dnr

Ledamoten Krister Andrén

070-216 78 14, kristerandren@hotmail.com

Yttrande över Promemorian Sveriges medlemskap i Nato (Ds 2022:24)

Härmed överlämnas Kungliga Krigsvetenskapsakademiens (KKrVA) yttrande över promemorian *Sveriges medlemskap i Nato (Ds 2022:24)*. Yttrandet har beretts av akademiens avdelning för säkerhetspolitisk vetenskap med stöd av akademiens övriga fem avdelningar. Ledamoten Krister Andrén har varit sammanhållande.

Yttrandet är principiellt och fokuserar på form och innehåll i stort. Det kommenterar däremot inte närmare enskilda formuleringar eller förslag till lagtext.

1. Skrivelsens betydelse/roll

Sveriges beslut att söka medlemskap i den Nordatlantiska fördragsorganisationen (Nato) innebär en genomgripande kursändring av svensk säkerhetspolitik. Den kommer efterhand att få stort genomslag på en lång rad plan som nu inte fullt ut kan överblickas.

Kursändringen har genomförts på ett sätt som för många, såväl i som utanför Sverige, kommit överraskande. Så sent som i regeringens utrikesdeklaration den 16 februari i år markerades att "Regeringen avser inte att ansöka om Natomedlemskap. Den säkerhetspolitiska linjen ligger fast. Vår militära alliansfrihet tjänar oss väl och bidrar till stabilitet och säkerhet i norra Europa".



Den regeringskrivelse som kommer att ligga till grund för riksdagens beslut att Sverige ska ansluta sig till Nato kommer att vara ett viktigt samtidshistoriskt dokument. Det kommer för Sveriges riksdag och för en bred allmänhet, liksom för omvärlden att sammanfatta de överväganden som ligger till grund för förändringen av Sveriges säkerhetspolitik. Dokumentet kommer därmed nationellt att utgöra en plattform för att förankra Natomedlemskapet och internationellt att starkt påverka förståelsen och respekten för det svenska beslutet.

Akademien anser mot den bakgrunden att tillfället bör utnyttjas att nu närmast i vitboksform beskriva utvecklingen av Sveriges säkerhetspolitik. Dokumentet bör beskriva och förklara den tidigare förda svenska säkerhetspolitikens bärande pelare, liksom utvecklingen av Sveriges samarbete med Nato efter det kalla kriget. Det bör vidare fördjupa beskrivningen av Natos mål och utveckling liksom, viktigast, innebörden av ett svenskt medlemskap.

Skrivelsen bör översättas till engelska. Detta bör beaktas redan från början så att utformningen inte i onödan ges "inrikespolitiskt" motiverade formuleringar som kan te sig märkliga utanför Sverige.

2. Skrivelsens form och disposition

Skrivelsen har i nu föreslagen form två syften. Huvudsyftet är att ge ett brett samlat underlag för riksdagens slutliga godkännande av Sveriges medlemskap i den Nordatlantiska fördragsorganisationen. Ett tilläggssyfte är att föreslå lagändringar som följer av medlemskapet.

Nuvarande utformning innebär att huvudsyftet skymms av tilläggssyftet. Akademien föreslår därför att de två syftena på ett tydligare sätt separeras. Det skulle kunna göras antingen genom att tilläggssyftet, dvs lagändringarna, med nödvändiga hänvisningar till den övriga texten, behandlas i ett eget avsnitt eller i en separat, men parallell skrivelse.

Akademien föreslår att skrivelsen inriktas mot huvudsyftet och att dokumentets huvuddel omstruktureras enligt följande:

- Bakgrund om svensk säkerhets- och försvarspolitik under och efter kalla kriget.
- Natos mål, organisation och utveckling fram till idag.
- Presentation av Natos stadga och övriga grundläggande dokument.
- Utvecklingen av Sveriges samarbete med Nato.
- Natomedlemskapets innebörd inklusive viktiga perspektivförändringar och behov av lagändringar.



3. Svensk säkerhets- och försvarspolitik

Beskrivningen av svensk säkerhetspolitik bör utvidgas och fördjupas. Den bör bland annat spegla centrala förutsättningar som från början låg till grund för den militära alliansfriheten och sedan utveckla hur dessa grundförutsättningar förändrats och urholkats. Koppling till europeisk maktbalans, marginaldoktrinen, nordisk stabilitet, balans mellan avskräckning och samarbete samt betydelsen av ett starkt försvar bör behandlas.

Skrivelsen betonar betydelsen av den dramatiskt försämrade europeiska utvecklingen och i synnerhet Rysslands oprovocerade och storskaliga väpnade angrepp på Ukraina. Ryssland har som framhållits i texten brutit sig ur den europeiska säkerhetsordning det tidigare var en del av och hotar nu öppet freden i hela Europa. Europeisk säkerhet byggs alltså inte längre med utan mot Ryssland. Parallellt med Rysslands brutala angreppskrig mot Ukraina pågår nu en konflikt mellan Ryssland och det samlade EU/Nato i ett gråzonsläge mellan fred och krig. Det är en avgörande förändring som gör att Europas och därmed också Sveriges säkerhet nu direkt vilar på den europeiska solidaritet och styrka som förkroppsligas av de två pelarna EU och Nato. Det är detta faktum som gjort Sveriges och Finlands säkerhetspolitiska vägval både naturligt och nödvändigt.

Akademien anser vidare att beskrivningen bör utvecklas, så att det viktiga samspillet mellan Sverige och Finland bättre beskrivs och förklaras. Allt låter sig självklart inte sägas i ett öppet dokument. Det bör dock nu i efterhand vara möjligt att konstatera, dels att hänsyn till Finlands långt mer komplicerade läge varit en faktor som väglett Sveriges säkerhetspolitik under mycket lång tid, dels att Finlands ställningstagande i början av året spelat en helt avgörande roll för Sveriges snabba kursändring.

4. Natos mål och utveckling

Försvarsalliansen Nato har under sin snart sjuttiofemåriga existens genomgått stora förändringar. Utvecklingen efter det kalla krigets speglas genom alliansens successiva strategiska koncept och dessförinnan i ett antal viktiga deklARATIONER. Alliansens främsta mål har alltid varit att säkra de europeiska medlemsstaternas fred och frihet. Transatlantisk solidaritet med Natostadgans femte artikel och amerikansk förmåga som kärna har cementerat en solid och trovärdig avskräckning. Skrivelsen bör beskriva hur militär förmåga förenat med politisk dialog genom åren samspelas under olika förutsättningar och hur Nato efter det kalla krigets slut fick en utvidgad roll som krishanteringsorganisation i en vidare geografisk ram (Balkan, Afghanistan). Skrivelsen beskriver på ett bra sätt organisationens breddning från ursprungligen tolv till dagens trettio medlemsstater. Två viktiga milstolpar som nämns är Västtysklands anslutning 1955 och Östtysklands ”automatiska” anslutning vid de tyska staternas återförening 1990.



Skrivelsens avsnitt om det 2022 antagna strategiska konceptet bör utvidgas och på ett mer heltäckande och fylligt sätt spegla dels alliansens återgång till avskräckning byggd på stärkt militär förmåga, dels alliansens två andra uppgifter, krishantering och säkerhetssamarbete. Kärnvapnets roll i Natos avskräckningsstrategi liksom Natos relation till FN och EU bör också behandlas. Det bör också nämnas att det strategiska konceptet sedan lång tid spänner över en hotbredd som är mycket vidare än det traditionella hotet från öster. Konceptet talar om att kunna möta hot i alla riktningar (360 grader) och i domäner som nu innefattar även rymd och cyber. Kina och klimathot liksom terrorism ges också framträdande platser. Det förtjänar också nämnas att rustningskontrollfrågor jämsides med den militära avskräckande doktrinen sedan länge haft en framträdande plats i Natos arbete. Civil beredskap har alltsedan Natos tillkomst betraktats som ett nationellt ansvar, vars roll dock efterhand kommit att betonas alltmer även i Natos gemensamma uppgifter.

Det finns vidare anledning att utveckla den ytterst korta beskrivningen av Natos politiska och militära struktur, liksom att belysa rollfördelningen mellan gemensamma och nationella resurser. Det senare är viktigt för att förstå finansiering och nationellt ansvar inom Nato. Medan den gemensamma civila strukturen i Bryssel och de militära ledningsstabernas infrastruktur finansieras genom Natos gemensamma budget, finansieras all militär personal nationellt genom sekondering. Den militära ledningsstrukturen utgör alliansens permanenta ryggrad och det svenska och finska medlemskapet kommer snabbt att generera viktiga frågor om hur de nya medlemmarnas infogande i den etablerade strukturen.

5. Natos stadga och övriga grundläggande dokument

Natos stadga, Washingtonavtalet från 1949, presenteras alltför kortfattat i skrivelsen. Stadgans tredje och fjärde artiklar är jämsides med artikel fem centrala och bör belysas utförligare än vad som görs i det remitterade förslaget. Även de avslutande artiklarna som bl a berör upptagande av nya medlemmar och uppsägning av avtalet förtjänar mer uppmärksamhet. Det faktum att det inte existerar någon utslutningsmekanism bör nämnas

Artikel tre kan med fördel relateras till artikel fem eftersom de tillsammans definierar samspelet mellan nationellt och kollektivt ansvar. Artikel fyra har en långt viktigare roll än vad många känner till eftersom den ger möjlighet för varje enskild Natomedlem att inkalla Natorådet. Innebörden av Artikel fem beskrivs i väl förenklade noll-ett termer. Att Natorådet under Natos alla år bara fattat beslut med återopande av Artikel fem vid ett enda tillfälle och då i en situation (terroristattacken mot New York och Washington den 11 september 2001) och med en innebörd (främst demonstrerat europeiskt politiskt stöd till USA) som låg utanför den kollektiva garantins primärt avsedda roll, vittnar både om den kollektiva av-



skräckningens trovärdighet och om den trovärdighetsproblematik som hela tiden behöver mötas av medlemsstaterna.

Det förtjänar framhållas att artikel-fem-åtagandena inte längre begränsas bara till direkt militär aggression utan att även t ex förlamande cyberattacker explicit anges kunna generera artikel-fem-svar. Några tydliga trösklar finns inte angivna. Artikel fem är till sist ett politiskt instrument.

Skrivelsen nämner vid ett par tillfällen Ukraina som exempel på den avgörande skillnad som medlemskap innebär. I ljuset inte minst av det mycket stora stöd som Ukraina fått och får från ett stort antal Natostater och Nato finns anledning till viss nyansering. Det förtjänar också framhållas att beslut baserade på konsensus inte är alliansens enda handlingsalternativ. Konsensusgrundat agerande enligt Artikel fem kompletteras hela tiden av möjligheter till tidigt stöd och agerande från enskilda Natomedlemmar enligt bilaterala överenskommelser. Detta är något som skett och sker utan stor dramatik och som är en central del av det löpande samarbetet inom Natos ram. Kopplat till skrivelsens förslag till utökning av regeringens rätt att fatta tidiga beslut finns det anledning att betona, att de tidigaste och mest tidskritiska besluten i många fall torde gälla just situationer, där stärkt förmåga behöver signaleras i förebyggande och avskräckande syfte.

6. Utvecklingen av Sveriges relation och samarbete med Nato

Beskrivningen av hur Sveriges relation och samarbete med Nato utvecklats efter det kalla kriget är viktig för förståelse av det avgörande slutliga steg som nu tas. Den bör därför fördjupas. Det är viktigt att förmedla hela den omvälvande förändring som efterhand skett inom ramen för Partnerskap för Fred (Pff), hur nära samarbetet idag är och den tydliga Natoprofil som numera präglar mycket av verksamheten inom det svenska försvaret. Sverige och Finland var de två första staterna som 1994 anslöt sig till Pff. Tjugo år senare, 2014, inbjöds båda staterna till en liten krets med möjligheter att utveckla nära och individuellt utvecklade relationer, Enhanced Opportunities Partnership (EOP). De har därefter med EOP som grund kommit att samarbeta mycket nära med Nato och med viktiga Natostater i Europas norra region. Efter att länge ha varit begränsat till krishantering, har samarbetet systematiskt utvidgats till direkt operativt försvarssamarbete. Starka gemensamma intressen har gjort att många tidigare formella hinder kunnat läggas åt sidan och att ett allt närmare pragmatiskt grundat nordiskt samarbete tagit form. Sveriges och Finlands Natomedlemskap kommer att ytterligare underlätta denna process.

Ett sådant fördjupat historiskt avsnitt utgör en naturlig inledning och bakgrund till en närmare beskrivning av Natomedlemskapets innebörd.



7. Natomedlemskapets innebörd – viktiga perspektivförändringar

Medlemskapet innebär att försvaret av Sverige blir synonymt med försvaret av hela Nato. Sverige ingår i Nato. Ett angrepp mot någon Natomedlem är ett angrepp också mot Sverige. Detta ovana perspektiv på Nato och medlemskapet är viktigt att konsekvent förmedla i hela dokumentet. Som medlem av Nato förändras alltså perspektivet på försvar av Sverige i grunden. På många ställen i den remitterade skrivelsen framskyntar formuleringar som kan ge intryck av att Sverige fortsatt uppfattar sig stå lite vid sidan av Nato och de åtaganden som Natomedlemskapet innebär. Det kan genomgående vara klokt att ge större plats åt de åtaganden som Sverige genom medlemskapet gör gentemot övriga allierade. Betoningen ligger i den remitterade texten i alltför stor utsträckning på åtaganden och garantier Sverige kommer i åtnjutande av genom medlemskapet. Hela skrivelsen bör granskas kritiskt i detta ljus. Den slutliga skrivelsen kommer att kritiskt granskas av hela kretsen av Natoallierade.

Som framgår av skrivelsen ställer sig Sverige genom att acceptera det erbjudna medlemskapet bakom Natos nuvarande mål och policy i sin helhet och utan reservationer. Det nordatlantiska fördraget är därvid kärnan, men till detta läggs all den policy som utvecklats och med konsensus beslutats av Natorådet under Natos 73 år. Där ingår Natos kärnvapendoktrin som en central del, men också en lång rad riktlinjer för utvecklingen av medlemmarnas nationella förmågor och bidrag. Som medlem kommer Sverige att vara med och forma den fortsatta utvecklingen på samma sätt som övriga medlemmar.

Förståelse för den speciella ”Natokulturen” är viktig för perspektivet på det framtida medlemskapet. Nato är en konsensusökande organisation. Beslut tas med enhällighet. Men konsensuskulturen skall inte främst uppfattas som en vetorättighet, utan är i Nato snarare att se som ett ansvar för alla medlemsstater att aktivt söka konstruktiva lösningar som alla kan acceptera. Det ligger i alla medlemsstaters intresse och då inte minst de många mindre staternas, att hela Nato solidariskt står samlad. Av detta följer att de enskilda medlemsstaterna normalt är ytterst återhållsamma med att ensamma blockera konsensus. Beslutsprocesserna kan ta tid, men solidariteten och enigheten innebär en stor styrka när beslut fattats. Organisationens långa existens och stora anpassningsförmåga är ett uttryck för detta. Natostadgan är ett uttryck för solidaritet och ger i sig inte utrymme för individuella reservationer och undantag. Samtidigt finns i det löpande samarbetet ett stort utrymme för respektfullt hänsynstagande till individuella intressen. Liksom varje ny medlem stödjer Sverige i och med tillträdet alla delar av Natos hittills utvecklade och överenskomna politik. Som medlem är Sverige sedan med och vidareutvecklar samarbetet tillsammans med alla andra medlemsstater.

Den fulla innebörden av medlemskapet är därmed svår att enkelt sammanfatta. Den konkreta innebörden kommer i väsentliga delar att klarläggas efterhand som



integreringen fortskrider. Det kommer att ske på grundval av ömsesidig respekt för allas intressen. Huvuddimensionerna bör dock kunna ytterligare utvecklas i skrivelsen.

Sverige kommer som medlem att:

- delta i/bidra till Natos löpande militär-politiska samarbete i Bryssel. Det innebär att bidra med civil och militär personal till Natos politiska högkvarter i Bryssel, samt att bemanna en nationell delegation med civil och militär personal. Det innebär också att upprätthålla en beredskap för att med kort varsel, enstaka timmar, kunna delta i beslutande Natorådsmöten under årets alla dagar.
- ingå i Natos integrerade militära planeringsstruktur. Det innebär bl a att bidra till finansieringen av Natos gemensamma militära infrastruktur och att bidra med nationellt finansierad svensk militär personal.
- medverka i Natos omfattande löpande långsiktiga försvarsplaneringsprocess. Den innefattar koordinering av förmågeutveckling och en bred samverkan vad gäller standardisering, utveckling av interoperabilitet, liksom materiel- och logistikutveckling.
- delta/ingå i Natos förebyggande avskräckningströskel. Det innebär bl a att bidra med stationerade förband till Natos roterande tröskelförmåga i olika allierade stater, att bidra till permanent luft- och sjöövervakning liksom till incidentberedskap och luftförsvar.

Det bör noteras att dessa åtaganden inte nödvändigtvis genererar ökade kostnader eller större personalbehov. Medlemssamarbetet medför stora möjligheter till samordning och rationalisering. Det gemensamma arbetet kommer att innebära att en lång rad uppgifter, vilka idag väsentligen utförs nationellt, kommer att bäras upp av många medlemsstater tillsammans. När Sverige ingår i Natos integrerade militära planering kommer svenska officerare tillsammans med allierade kollegor att lösa uppgifter som hittills utförts nationellt. Möjligheterna till effektivisering i en nordisk ram har belysts i många tidigare studier. Sammanfallande intressen bör efterhand kunna leda till en allt effektivare intern arbetsfördelning på många plan. Innebörden av Sveriges integrering i Natos gemensamma militära planering, liksom av att den svenska långsiktiga försvarsplaneringsprocessen infogas i Natos försvarsplanerings-process, kommer att kunna överblickas först efter hand. Det handlar om långtgående perspektivförändringar, vilka utan tvekan över tid kommer att starkt påverka såväl operativ som strukturell inriktning. De ligger därmed bortom syftet med regeringens skrivelse.

8. Följdändringar i lagar

Den remitterade skrivelsen pekar ut ett antal angelägna lagändringar som konsekvens av medlemskapet. De handlar om ändringar som ger möjlighet för regeringen att fatta snabba beslut i allvarliga situationer. Lagförslagen gäller situat-



ioner då Sverige i krig eller inför krigshot med kort varsel behöver möjliggöra mottagande av hjälp från Nato eller enskilda Natoallierade.

Det kan noteras att behoven av snabba regeringsbeslut inte begränsas till situationer då allierade förband och staber kan efterfrågas för att möta angrepp och angreppshot. Den kan även gälla beslut om svenska bidrag till insatser i andra Natostater, liksom beslut som under en uppväxande kris i förebyggande syfte snabbt avser stärka Natos samlade avskräckning.

Akademien vill också peka på att det även inom det civila beredskapsområdet kan komma att identifieras lagändringar för att stärka regeringens möjligheter att snabbt bidra till gemensamma åtgärder för stärkt beredskap och minskad sårbarhet. Frågor om att lämna och motta civilt stöd till olika operationer behandlas inte i skrivelsen, men kan behöva kommenteras. De inrymmer komplicerad folkrättslig problematik. Samspelet mellan EU och Nato kan förväntas bli viktigt.

Det finns också andra områden, där behov av justeringar i lagar och regelverk kan komma att identifieras. Det gäller exempelvis försvarsmaterielexportområdet, där det blir naturligt att utvidga kretsen av godkända stater till hela Nato.

Regeringens skrivelse bör slutligen markera att det kommer att finnas anledning att löpande följa upp de ytterligare behov av lag- och regeländringar som kommer att identifieras i den fortsatta integreringen i Nato.

Beslut i detta ärende har den 8 november 2022 fattats av ett enigt presidium.

Björn von Sydow
Styresman

Björn Anderson
Ständig sekreterare

Kopia

Försvarsdepartementet
Försvarsmakten
Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Försvarets materielverk
Totalförsvarets forskningsinstitut
Försvarshögskolan
In- och utvärmen