

Allvarstid

Försvarsberedningens säkerhetspolitiska
rapport 2023

Ds 2023:19



Regeringskansliet
Försvarsdepartementet

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss

Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2023

ISBN 978-91-525-0657-8 (tryck)

ISBN 978-91-525-0658-5 (pdf)

ISSN 0284-6012

Missiv

REGERINGSKANSLIET
Försvarsdepartementet
Försvarsberedningen

Statsrådet och chefen
för Försvarsdepartementet
Pål Jonson

Allvarstid

Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport 2023

Den 12 december 2022 beslutade chefen för Försvarsdepartementet, statsrådet Pål Jonson, att följande ska gälla för Försvarsberedningens arbete:

Försvarsberedningen ska i en första etapp analysera viktigare förändringar i den internationella utvecklingen globalt med särskild betoning på Europa och Sveriges närområde. Erfarenheter från Rysslands anfallskrig mot Ukraina ska ägnas särskild uppmärksamhet. Försvarsberedningen ska utifrån detta redovisa sin bedömning av omvärldsutvecklingen och sammanhängande konsekvenser för svensk försvars- och säkerhetspolitik. I det senare ingår följder av ett svenskt medlemskap i Nato med tillhörande prioriteringar för svenskt vidkommande samt en översyn av försvarspolitiska utgångspunkter och mål.

Utöver vad som sägs ovan ska Försvarsberedningen enligt 2020 års försvarsbeslut (prop. 2020/21:30, bet. 2020/21:FöU4, rskr.

2020/21:136) genom en kontrollstation utvärdera förverkligandet av försvarsbeslutet 2020, i syfte att säkerställa att förstärkningen och kostnadsutvecklingen är i fas med riksdagens beslut om inriktning och ekonomisk ram. Av 2020 års försvarsbeslut framgår även att regeringen i budgetpropositionen för 2024 ska återkomma till riksdagen för att säkerställa att genomförandet av försvarsbeslutet fortgår som planerat samt med förslag om hur planeringsramen för perioden 2026–2030 ska hanteras. Försvarsberedningen ska inför detta lämna förslag om planeringsramen.

Försvarsberedningen ska i nu nämnda delar lämna en rapport senast den 2 juni 2023 med undantag för förslag om den ekonomiska planeringsramen som ska redovisas senast den 26 april 2023.

Försvarsberedningen ska i en andra etapp, med utgångspunkt ovanstående arbete, lämna förslag till totalförsvarets fortsatta inriktning och utformning t.o.m. 2030 och i detta sammanhang även behandla perioden t.o.m. 2035. Den inriktning som lades fast i 2020 års försvarsbeslut ska utgöra grunden för förslagen. De ytterligare 17 åtgärder för det militära försvaret som omnämns i 2020 års försvarsbeslut och den överenskommelse om det militära och civila försvaret som träffades den 16 mars 2022 ska härvid beaktas.

Försvarsberedningen ska lämna sin slutliga rapport senast den 26 april 2024 och är i samband med detta oförhindrad att vid behov återkomma till frågor som behandlats i den första etappen.

I kompletterande anvisningar till Försvarsberedningen den 18 april 2023 anges att:

Försvarsberedningen ges förlängd tid för rapporten som enligt anvisningarna ska lämnas senast den 2 juni 2023. Denna rapport ska istället lämnas senast den 19 juni 2023.

Försvarsberedningen lämnade enligt anvisningarna den 26 april 2023 delrapporten *Kontrollstation 2023* (Ds 2023:12) innehållande en utvärdering av förverkligandet av totalförsvarsbeslutet 2020, förslag om rapporteringen av försvarsutgifter till Nato samt förslag om planeringsram.

I enlighet med anvisningarna lämnar Försvarsberedningen härmed en delrapport innehållande en bedömning av den säkerhetspolitiska omvärldsutvecklingen och sammanhängande konsekvenser för svensk försvars- och säkerhetspolitik. I detta ingår

bland annat en bedömning av följderna av och prioriteringar kopplat till ett svenskt medlemskap i Nato.

Försvarsberedningen har i arbetet med att beskriva omvärldsutvecklingen lagt särskild vikt vid de länder och regioner som har störst inverkan på Sveriges säkerhets- och försvarspolitik. Med anledning av detta beskrivs exempelvis inte utvecklingen i Central- och Sydamerika samt Karibien.

Som Försvarsberedningen redovisade i delrapporten *Kontrollstation 2023* kommer beredningen i sitt fortsatta arbete som ska slutrapporteras senast den 26 april 2024, att behandla inriktningen och utformningen av totalförsvaret (inklusive det militära och civila försvaret) i nästa försvarsbeslutsperiod. Försvarsberedningen avser att innan slutrapporten lämna en delrapport om den övergripande ambitionen för hela totalförsvaret och förslag rörande det civila försvaret. I samband med det kommer beredningen även redovisa en samlad översyn av försvarspolitiska utgångspunkter och mål. Försvarsberedningens förslag avseende det militära försvaret och den samlade ekonomin för hela totalförsvaret (civilt och militärt försvar) redovisas därefter i den slutrapport som lämnas senast den 26 april 2024. I samband med det avser beredningen också redogöra för hur försvarsutgifter och krigsorganisationen utvecklats över tid. Vid behov kommer beredningen återkomma i slutrapporten till frågor som behandlats i föregående delrapporter.

Arbetet har letts av riksdagsledamoten Hans Wallmark (M) som ordförande. Övriga ledamöter i Försvarsberedningen har varit riksdagsledamoten Peter Hultqvist (S), riksdagsledamoten Morgan Johansson (S), riksdagsledamoten Sven-Olof Sällström (SD), riksdagsledamoten Lars Wistedt (SD), riksdagsledamoten Jörgen Berglund (M), riksdagsledamoten Hanna Gunnarsson (V), riksdagsledamoten Mikael Larsson (C), riksdagsledamoten Mikael Oscarsson (KD), riksdagsledamoten Emma Berginger (MP) och riksdagsledamoten Anna Starbrink (L).

Sakkunniga i Försvarsberedningen har varit departementsrådet Hans-Christian Hagman, kanslirådet Markus Grundtman, departementsrådet Daniel Olsson, ämnesrådet Ola Hedin och kanslirådet Emil Antonsson. Experter i beredningen har varit kanslirådet Cecilia Tamm, kanslirådet Karolina Lemoine till och med 6 mars 2023, kanslirådet Maria Nordin Skult från och med 6 mars

2023, kanslirådet Helena Lund till och med 26 april 2023, departementssekreteraren Elin Lewold från och med 23 maj 2023, generalmajoren Jonny Lindfors, generalmajoren Lars-Olof Corneliusson, seniore rådgivaren Peter Elmlund och rättschefen Anna Asp.

Försvarsberedningens sekretariat har letts av ämnesrådet Tommy Åkesson som huvudsekreterare, med kanslirådet Yosef Belachew, kanslirådet Viktor Norén, departementssekreteraren Elisabeth Terenius, ämnessakkunnige Annelie Gregor Sachs och ämnessakkunnige Eva Hagström Frisell som sekreterare.

Försvarsberedningens arbete bygger på underlag från flera olika källor. Bland annat har Försvarsberedningen fått särskilda föredragningar av experter, analytiker och forskare samt från företrädare för organisationer, Regeringskansliet och statliga myndigheter. Därtill har Försvarsberedningen inhämtat information under resor i Sverige och till ett antal länder.

Försvarsberedningen är enig om huvuddragen i rapporten. Inom vissa områden har ledamöterna Hanna Gunnarsson (V) och Emma Berginger (MP) anmält avvikande uppfattningar. Dessa bifogas rapporten i bilagorna 1 och 2.

Stockholm den 19 juni 2023



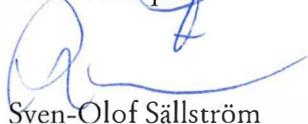
Hans Wallmark



Peter Hultqvist



Morgan Johansson



Sven-Olof Sällström



Lars Wistedt



Jörgen Berglund



Hanna Gunnarsson



Mikael Larsson



Mikael Oscarsson



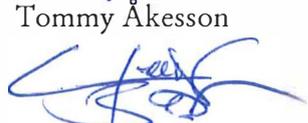
Emma Berginger



Anna Starbrink



Tommy Åkesson



Yosef Belachew



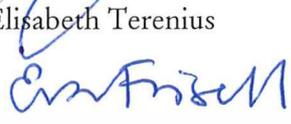
Viktor Norén



Elisabeth Terenius



Annelie Gregor Sachs



Eva Hagström Frisell

Innehåll

1	Svensk säkerhetspolitik.....	11
1.1	Svensk säkerhetspolitik i en ny tid.....	12
2	Att göra säkerhetspolitiska bedömningar	19
2.1	Historiska erfarenheter.....	20
2.2	Att göra säkerhetspolitiska bedömningar	22
2.3	Slutsatser.....	23
3	Globala trender	25
3.1	Geopolitisk maktkamp	26
3.2	Konflikter om normer och värderingar	29
3.3	Ekonomisk och social utveckling	30
3.4	Globala resurs- och varuberoenden	32
3.5	Försvarsutgifter.....	34
3.6	Digitalisering och informationssamhället	36
3.7	Teknikutveckling	37
3.8	Massförstörelsevapen.....	40
3.9	Klimatförändringar	44
3.10	Terrorism, våldsbejakande extremism och organiserad brottslighet	46

4	Ryssland och den fullskaliga invasionen av Ukraina.....	49
4.1	Ryssland	50
4.1.1	Ryska regimens bevekelsegrunder, målsättningar och metoder.....	50
4.1.2	Rysk inrikespolitisk utveckling.....	54
4.1.3	Rysk ekonomi och sanktionernas verkan.....	56
4.1.4	Ryssland som global aktör.....	58
4.1.5	Rysk militär förmåga.....	61
4.1.6	Rysk förmåga i Sveriges närområde	64
4.1.7	Ryskt kärnvapeninnehav och strategisk avskräckning	65
4.2	Ukraina.....	67
4.2.1	Ukrainsk försvarsförmåga och motståndskraft	68
4.3	Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina.....	73
4.3.1	Den fullskaliga invasionens första år	75
4.3.2	Iakttagelser från den fullskaliga invasionens första år	77
4.3.3	Internationellt stöd till Ukraina och reaktioner på den ryska fullskaliga invasionen.....	87
4.4	Konsekvenser för svensk och europeisk säkerhet	92
5	Kina som geopolitisk utmanare	99
5.1	Inrikespolitisk utveckling	99
5.2	Kinas civil-militära integration och säkerhetssyn.....	100
5.3	Kinesisk utrikespolitik	102
5.4	Kinas militära förmåga	106
5.5	Ekonomisk och teknisk rivalitet.....	107
5.6	Konsekvenser för svensk och europeisk säkerhet	109

6	Den säkerhetspolitiska utvecklingen	113
6.1	Sveriges närområde	114
6.1.1	Finland	118
6.1.2	Norge	120
6.1.3	Danmark.....	122
6.1.4	Island.....	123
6.1.5	Estland.....	123
6.1.6	Lettland	124
6.1.7	Litauen.....	125
6.1.8	Polen.....	126
6.1.9	Arktis.....	127
6.2	Europa.....	130
6.2.1	Europeiska unionen.....	130
6.2.2	Tyskland.....	134
6.2.3	Frankrike.....	135
6.2.4	Storbritannien	137
6.2.5	Västra Balkan	138
6.2.6	Turkiet.....	141
6.2.7	Armenien, Azerbajdzjan, Belarus, Georgien, Moldavien.....	141
6.3	Nordamerika	145
6.3.1	USA:s utrikes- och säkerhetspolitik	146
6.3.2	USA:s försvarspolitiska utveckling	147
6.3.3	Kanada.....	150
6.4	Mellanöstern.....	151
6.5	Afrika.....	153
6.6	Den indopacifiska regionen.....	156
6.7	Asien	157
6.7.1	Taiwan	159
6.7.2	Koreahalvön.....	160
6.7.3	Japan	161
6.7.4	Indien	161
6.7.5	Övriga Asien.....	162
6.8	Oceanien.....	163

7	Den regelbaserade världsordningen.....	165
7.1	Multilaterala institutioner	166
7.2	Den europeiska säkerhetsordningen, förtroendeskapande och rustningskontroll	167
7.2.1	Rysslands undergrävande av och brott mot den europeiska säkerhetsordningen.....	170
7.2.2	Ansvarsutkrävande.....	171
7.3	Konsekvenser för svensk och europeisk säkerhet	172
8	Nato och Sveriges medlemskap	177
8.1	Nato och kollektivt försvar.....	177
8.1.1	Natos strategiska koncept	179
8.1.2	Avskräckning och försvar.....	181
8.1.3	Kärnvapenavskräckning	187
8.1.4	Civil motståndskraft	189
8.1.5	Organisationsstruktur	190
8.2	Försvarsindustrifrågor.....	192
8.3	Åtaganden som allierad	193
8.4	Geostrategiska konsekvenser.....	194
8.5	Sveriges övriga säkerhets- och försvarspolitiska samarbeten	195
8.6	Svenska prioriteringar	198
	Bilaga 1 Avvikande uppfattning Hanna Gunnarsson (V)	203
	Bilaga 2 Avvikande uppfattning Emma Berginger (MP).....	209

1 Svensk säkerhetspolitik

På grund av Ryssland rasar ett storskaligt krig i Europa. Krigets verkningar är inte begränsade till Ukraina. Därför har förutsättningarna för svensk säkerhetspolitik förändrats i grunden. Ryssland anser sig sedan lång tid tillbaka vara i konflikt med hela västvärlden. Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina samt Kinas ökade territoriella anspråk visar att konflikter om territorium med militära medel återigen är en realitet. Som en följd av detta genomgår svensk säkerhetspolitik den största förändringen i modern tid.

Ett väpnat angrepp mot Sverige kan inte uteslutas. Det kan inte heller uteslutas att militära maktmedel eller ytterligare hot om sådana kan komma att användas mot Sverige. Den antagonistiska hotbilden mot Sverige är bred och blir alltmer komplex. Hoten inkluderar bland annat otillbörlig informationspåverkan, desinformation, påverkansoperationer, cyberangrepp, illegal underrättelseinhämtning, terrorism och sabotage, hot mot kritisk infrastruktur och utnyttjande av ekonomiska beroenden.

Sverige försvaras bäst inom Nato. Sveriges kommande Natomedlemskap ökar säkerheten både för Sverige och för Nato som helhet. Som medlem i Nato kommer Sverige att omfattas av de ömsesidiga försvarsgarantier som följer av artikel 5 i nordatlantiska fördraget. Genom medlemskapet blir Nato Sveriges viktigaste försvarspolitiska arena och Sveriges försvarsförmåga kommer enligt artikel 3 i nordatlantiska fördraget att utgöra en del i det kollektiva försvaret.

Försvarsberedningen anser att svensk säkerhets- och försvarspolitik ska utformas för att hantera det hot Ryssland långsiktigt bedöms utgöra mot europeisk och global säkerhet. Risken finns att kriget i Ukraina blir långvarigt och kan eskalera. En eskalering kan innebära angrepp mot andra stater.

1.1 Svensk säkerhetspolitik i en ny tid

Försvarsberedningen anser att Sveriges vitala nationella säkerhetsintresse är att hävda vårt lands självständighet, suveränitet och territoriella integritet. Vi är beredda att ytterst med vapenmakt försvara vårt land, vår befolkning, vår demokrati, vår frihet och vårt sätt att leva.

Inre och yttre säkerhet är två av statens kärnuppgifter. Arbetet för att värna Sveriges säkerhet är samtidigt en uppgift för hela samhället. Försvarsberedningen har i tidigare rapporter använt sig av en bred syn på säkerhet. I detta har ingått att ta ett stort antal hot mot svensk säkerhet i beaktande. Här ingår såväl antagonistiska som icke-antagonistiska hot, bland annat väpnat angrepp, terrorism, cyberangrepp, påverkanskampanjer, organiserad brottslighet, klimatförändringar, pandemier, störningar i energi-, vatten- och livsmedelsförsörjning, naturkatastrofer med mera. Hanteringen av hoten mot vår säkerhet inkluderar ett stort antal samhällssektorer och politikområden.

Den svenska säkerhetspolitiken utgör ett av flera verktyg för att förebygga och möta hot och utmaningar mot vår säkerhet. Vissa typer av hot och utmaningar kan dock resultera i kriser och katastrofer utan att för den skull hota vårt vitala nationella säkerhetsintresse. Svensk säkerhetspolitik inbegriper därmed en stor del av det breda perspektivet på säkerhet men inte allt. Samtidigt kan antagonister komma att utnyttja fredstida kriser. Svensk säkerhetspolitik syftar ytterst till att värna vårt vitala nationella säkerhetsintresse.

Sverige ska ha militär förmåga att individuellt och tillsammans med andra skapa grundläggande stabilitet och säkerhet. Svensk säkerhetspolitik ska i första hand vara förebyggande och förhindra framväxten av hot mot Sverige. Politisk dialog och diplomati är viktiga bidrag till Sveriges säkerhet och främjande av svenska intressen. Sveriges förmåga att möta kriser, hot och antagonistiska handlingar under gränsen för väpnat angrepp behöver öka. Försvarsberedningen understryker vikten av att på ett sammanhållet sätt använda alla de säkerhetspolitiska instrument som står till förfogande, bland annat politiska, diplomatiska, ekonomiska och militära för att förebygga konflikter och möta antagonistiska hot mot vår säkerhet.

Sveriges säkerhetspolitik förutsätter ett aktivt, brett och ansvarsfullt internationellt agerande. Utmaningar och hot mot vår säkerhet ska så långt möjligt mötas i samverkan med andra länder och organisationer. Sveriges utrikes- och säkerhetspolitik bygger på sammanhållningen i EU och Nato liksom på samarbetet i Norden och Östersjöområdet och inom FN och Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE).

Försvarsberedningen anser att den nationella totalförsvarsförmågan över tid, med utgångspunkt i vårt kommande medlemskap i Nato, ska inriktas mot att försvara Sverige och allierade mot väpnade angrepp, vilket också stärker vår förmåga att hantera andra kriser. Försvarsberedningen understryker att denna inriktning ska gälla över tid, även i perioder då omvärldsläget förefaller mer stabilt ur säkerhetssynpunkt. Att på ett tillfredsställande sätt återta totalförsvarsförmåga först när en kris eller ett krig är ett faktum är inte möjligt.

Svensk säkerhetspolitik måste beakta risken att Rysslands krig mot Ukraina eskalerar till ett större krig i Europa. Det kan också innebära att kärnvapen eller andra massförstörelsevapen används med katastrofala konsekvenser för säkerheten globalt men särskilt i Europa, inklusive lidande och död för oskyldiga människor.

Det omfattande internationella försvarsmaterielstödet är en solidaritetshandling gentemot Ukraina, som agerar i självförsvar i enlighet med FN-stadgans artikel 51, och en mycket kraftig markering mot Rysslands brott mot folkrätten. Sveriges stöd till Ukraina ska vara uthålligt och långsiktigt och inkludera även återuppbyggnad av landet. Stöd i alla dess former – humanitärt, politiskt, ekonomiskt och militärt – är ett tydligt ställningstagande.

Politiska, ekonomiska och diplomatiska åtgärder riktade mot Ryssland ska fortsätta som svar på landets anfallskrig mot Ukraina och brott mot folkrätten. Detta ska inkludera åtgärder för ansvarsutkrävande samt omfattande sanktioner. Försvarsberedningen anser att dessa åtgärder ska kombineras med ökad nationell försvarsförmåga. Ett stärkt totalförsvaret och Sveriges kommande medlemskap i Nato är centralt för att uppnå detta.

Ryssland har brutit mot och successivt ställt sig utanför den europeiska säkerhetsordningen. Försvarsberedningen anser att den europeiska säkerhetsordningen ska utgöra grunden i förhållandet mellan samtliga europeiska stater, inklusive Ryssland. Sverige bör

spela en aktiv roll i den fortsatta utvecklingen av den europeiska säkerhetsarkitekturen för att hantera hotet från Ryssland och värna och upprätthålla den europeiska säkerhetsordningen. Sammanhållning mellan allierade och partner som delar värderingar och respekterar folkrätten är centralt. Samarbete mellan Europa och Nordamerika spelar en särskilt viktig roll.

Försvarsberedningen anser att svensk säkerhetspolitik i större utsträckning än tidigare bör anpassas för att möta Kinas maktanspråk och ambition att genom politiska, ekonomiska och militära maktmedel påverka såväl enskilda stater som den regelbaserade världsordningen. Sveriges förhållande till Kina ska utformas på ett sätt där Sveriges säkerhet värnas. Det ska ske i nära samarbete inom EU, med allierade och partner.

FN-stadgan, den europeiska säkerhetsordningen och respekten för folkrätten förblir hörnstenar i Sveriges utrikespolitik och ska värnas. En stats rätt till individuellt eller kollektivt självförsvar i händelse av ett väpnat angrepp utgör en grundläggande folkrättslig princip som kommer till uttryck i artikel 51 i FN-stadgan. Denna princip utgör även utgångspunkten för den solidaritet som uttrycks i artikel 42.7 i Lissabonfördraget och artikel 5 i nordatlantiska fördraget.

Försvarsberedningen konstaterar att den solidariska säkerhetspolitiken sedan 2009 utgjort ett fundament i svensk säkerhets- och försvarspolitik. Sverige ska fortsatt bygga säkerhet tillsammans med andra, som solidarisk medlem i Nato och EU. Försvarsberedningen anser att Sverige ska föra en solidarisk allianspolitik som ska syfta till att stärka säkerheten och stabiliteten i närområdet liksom i hela det euroatlantiska området.

Som Natomedlem kommer Sverige bli en del av Natos kollektiva säkerhet. Sverige kommer att ingå bindande ömsesidiga försvarsgarantier i enlighet med artikel 5 i nordatlantiska fördraget. Det kollektiva försvarsåtagandet i Nato kommer därmed att utgöra en central del i den svenska säkerhets- och försvarspolitik. Artikel 5 i nordatlantiska fördraget lyder:

Parterna är ense om att ett väpnat angrepp mot en eller flera av dem i Europa eller Nordamerika ska betraktas som ett angrepp mot dem alla, och följaktligen enas parterna om att varje part, under utövande av den rätt till individuellt eller kollektivt självförsvar som erkänns i artikel 51

i Förenta nationernas stadga, i händelse av ett sådant väpnat angrepp ska bistå den eller de angripna parterna genom att individuellt och i samförstånd med de övriga parterna utan dröjsmål vidta de åtgärder som den anser nödvändiga, inklusive bruk av vapenmakt, för att återställa och upprätthålla säkerheten i det nordatlantiska området. Alla sådana väpnade angrepp och alla de åtgärder som vidtas med anledning av dem ska omedelbart inberättas till Förenta nationernas säkerhetsråd. Sådana åtgärder ska avslutas när säkerhetsrådet har vidtagit nödvändiga åtgärder för att återställa och upprätthålla internationell fred och säkerhet.

Som allierad ska Sverige upprätthålla en stark nationell försvarsförmåga för att bidra både till det nationella försvaret och till det kollektiva försvaret i enlighet med artikel 3 i nordatlantiska fördraget. Enligt artikel 3 i nordatlantiska fördraget ska de allierade var för sig och tillsammans, genom kontinuerlig och effektiv egen beredskap och ömsesidigt bistånd, upprätthålla och utveckla sin individuella och kollektiva förmåga att stå emot väpnade angrepp.

Artikel 4 ger varje allierad rätt att inkalla Nordatlantiska rådet om den anser sig vara utsatt för hot eller risker som kan motivera ett gemensamt agerande från alliansen som helhet. Artikel 4 möjliggör därmed tidigt gemensamt och förebyggande agerande som kan avhålla från aggression mot dess medlemsstater. Eftersom Natos huvuduppgift är att bevara freden är detta ett vitalt komplement till artikel 5.

Med ett medlemskap blir Nato Sveriges viktigaste försvarspolitiska arena. Sveriges försvarsförmåga kommer att utgöra en del av alliansens kollektiva försvar och bidra till säkerheten såväl i närområdet som i hela det euroatlantiska området. Att Sverige tillsammans med övriga allierade upprätthåller tilltron till de kollektiva försvarsgarantierna är centralt för Natos avskräckning och för att bevara freden i det euroatlantiska området. De förslag på prioriteringar gällande Sveriges kommande medlemskap i Nato som Försvarsberedningen presenterar i föreliggande rapport bör utgöra inriktning för Sverige som allierad. Sverige ska som allierad ta sitt ansvar för en rättvis bördefördelning inom Nato.

EU är Sveriges viktigaste utrikespolitiska arena. Sverige har ett ansvar gentemot EU:s medlemsstater och omfattas av den solidaritet som EU-medlemskapet innebär. Lissabonfördraget inklusive artikel 42.7 i Fördraget om Europeiska unionen och solidaritetsklausulen i artikel 222 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

innebär att medlemsländerna tar ett solidariskt ansvar för Europas säkerhet. För EU-medlemmar som också är allierade i Nato utgör Natomedlemskapet grunden för det kollektiva försvaret. Artikel 42.7 lyder:

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.

FN är en av de främsta förvaltarna av en regelbaserad världsordning, global fred och säkerhet och är en viktig arena för svensk utrikespolitik. Under efterkrigstiden har samarbetet inom FN många gånger varit centralt för att upprätthålla freden och medverka till avspänning. Mot bakgrund av det försämrade säkerhetsläget, inte bara i Europa, så är det viktigt att FN som organisation stärks. Sverige ska vara en aktiv FN-medlem och bidra med värdefulla förmågor till dess konfliktförebyggande arbete.

Svenskt deltagande i internationella insatser har bidragit till stabilitet, fredligare förhållanden, säkerhet och samtidigt stärkt det svenska försvarets kompetens. Försvarsberedningen konstaterar att deltagande i internationella insatser bidrar till att stärka svensk och global säkerhet och är ett viktigt säkerhetspolitiskt instrument. Sverige ska fortsatt delta i internationell civil och militär krishantering och fredsfrämjande insatser.

Försvarsberedningen vill betona att diplomatiska medel är ett centralt instrument för Sveriges säkerhet och en viktig del av Sveriges sammantagna krigsavhållande förmåga. Försvarsberedningen konstaterar att den försämrade omvärldsutvecklingen, globalt och i Sveriges närområde, ställer ökade krav på utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik. Försvarsberedningen understryker vikten av stärkt utrikes-, säkerhets- och försvarspolitisk analyskapacitet, liksom en ökad förmåga att identifiera och säkerställa

svenska intressen i centrala bilaterala relationer och multilaterala organisationer samt närvaro i säkerhetspolitiskt relevanta regioner.

Samarbetet med strategiska allierade så som våra nordiska och baltiska grannländer, USA och Storbritannien är av särskild vikt för Sveriges säkerhet. En stark transatlantisk länk är omistlig för Europas säkerhet. Det är grundläggande att Sverige upprätthåller och ytterligare utvecklar den transatlantiska länken och den bilaterala relationen med USA. Genom Sveriges kommande medlemskap i Nato förbättras förutsättningarna för att fördjupa det bilaterala samarbetet med USA även utanför Nato. Sverige ska verka för att knyta andra tongivande Natoländer till militär verksamhet i närområdet, exempelvis Frankrike, Tyskland och Polen, i syfte att öka avskräckningsförmågan.

Med Sverige och Finland som del av Nato utökas och fördjupas samarbetet mellan länder som värnar folkrätten, inklusive FN-stadgan, och den europeiska säkerhetsordningen. Det ligger i Sveriges intresse att vara en aktiv, ansvarstagande och trovärdig medlem i EU och Nato. Genom att vara med och ta ansvar för internationell fred och säkerhet skapar vi förutsättningar för en säkrare värld.

Sverige ska fortsätta främja grundvärden i svensk utrikes- och säkerhetspolitik. Sverige ska inom Nato liksom i EU, FN, OSSE och Europarådet värna den regelbaserade världsordningen, den europeiska säkerhetsordningen, demokrati, frihet, mänskliga rättigheter och jämställdhet.

2 Att göra säkerhetspolitiska bedömningar

Alla säkerhets- och försvarspolitiska vägval, liksom all försvarsplanering, måste utgå från bedömningar av möjliga framtida händelseutvecklingar. Att göra bedömningar av den säkerhetspolitiska utvecklingen har emellertid historiskt visat sig bjuda på betydande svårigheter. Upprepade gånger har utvecklingen tagit en vändning som inte förutsetts av politiker, myndigheter, initierade experter eller inom ramen för ambitiösa analysarbeten.

Det är av stor vikt att Sverige har förmåga att göra kvalificerade säkerhetspolitiska bedömningar, bland annat baserat på nationell underrättelseförmåga.

Återuppbyggnad av militär och civil försvarsförmåga i Sverige har under de senaste hundra åren flera gånger inletts för sent i förhållande till förändringar i den säkerhetspolitiska miljön. Detta har försvårat möjligheten att anpassa den nationella totalförsvarsförmågan till akuta hot.

Försvarsberedningen konstaterar att hot mot Sveriges säkerhet återkommande inte tillmätts tillräckligt stor vikt och att det gjorts felbedömningar avseende kostnader och ledtider för förmågeuppbyggnad.

Det har under lång tid funnits information och analyser som förutsett det allvarliga hotet från Ryssland på nytt kommit att utgöra mot Sverige, övriga Europa och världen.

Hanteringen av hotet från Ryssland har trots det i perioder präglats av bristande realism och alltför stora förhoppningar om en positiv utveckling.

Därtill har det upprepade gånger skett snabba och delvis oförutsedda förändringar i det säkerhetspolitiska omvärldsläget. Att återtagande av totalförsvarsförmåga ska kunna ske på ett

tillfredställande sätt först när en kris eller ett krig är ett faktum har historiskt inte visat sig möjligt, varken i ett svenskt eller internationellt perspektiv.

Dessa samlade erfarenheter måste vara vägledande för utformningen av Sveriges totalförsvaret. Försvarsberedningen vill framhålla att det inte är den troligaste händelseutvecklingen som är viktigast i relation till uppgiften att dimensionera totalförsvaret, utan de händelseutvecklingar som skulle få allvarliga konsekvenser om de inträffade. Försvarsberedningen anser att Sveriges totalförsvaret över tid måste dimensioneras för att effektivt kunna möta ett militärt angrepp.

2.1 Historiska erfarenheter

Försvarsberedningen konstaterar att flera av de övergripande säkerhetspolitiska bedömningar som gjordes under 1990- och 2000-talet visat sig stämma med utvecklingen. Exempel på detta är de globala trender som i mångt och mycket präglade de senaste årtiondena, såsom globaliseringen, digitaliseringen, teknikutvecklingen och under senare år den tilltagande geopolitiska maktkampen. Detsamma gäller fördjupningen av det europeiska samarbetet, den ökade betydelsen av utvecklingen i Asien, den transatlantiska länkens betydelse för Europas säkerhet och USA:s centrala roll i upprätthållandet av den regelbaserade världssordningen.

Under denna tid har det också funnits information och analyser som tydligt pekat på det hot Ryssland kommit att utgöra mot Sverige, övriga Europa och världen. Försvarsberedningen konstaterar att synen på Ryssland trots det präglades av bristande realism och allt för stora förhoppningar om en positiv utveckling.

Försvarsbesluten under 1990-talet framhöll hur mycket den ryska militära förmågan och beredskapen nedgätt, men också den stora osäkerheten kring den framtida utvecklingen i Ryssland. Flera bedömare ansåg att situationen i Ryssland stabiliserades i positiv riktning under början av 2000-talet, efter att den nuvarande ryska ledningen tillträtt. Dessa i huvudsak positiva bedömningar gjordes trots att det snart stod klart att den nya ledningen agerade alltmer auktoritärt och revisionistiskt.

Försvarsbesluten 1999–2001 och 2004 vägledades av bedömningen att det säkerhetspolitiska läget i Östersjöområdet präglades av lugn, stabilitet och samarbete. Rysslands förhållandevis goda relationer med Västeuropa och USA vid denna tid bedömdes fortsätta, liksom integrationen av Ryssland i de euroatlantiska säkerhetsstrukturerna.

Denna analys låg till grund för bedömningen att ett väpnat angrepp enskilt mot Sverige var osannolikt under överskådlig tid (minst en tioårsperiod). I praktiken avskrevs väpnat angrepp som dimensioneringsgrund för det militära och civila försvaret från 2004 och en sammanhållen totalförsvarsplanering upphörde. Även planeringen för tillväxt av försvaret vid ett försämrat säkerhetspolitiskt läge, initierat i försvarsbeslutet 1995–1996, upphörde vid denna tidpunkt.

År 2007 hade president Vladimir Putins alltmer aggressiva retorik resulterat i en annan och betydligt mer negativ analys av Ryssland. Försvarsberedningen formulerade samma år det så kallade lackmustestet, som angav att Ryssland skulle komma att bedömas utifrån hur landet agerade mot sina grannländer i före detta Sovjetunionen. Året efter, 2008, invaderade Ryssland Georgien. Försvarsberedningen konstaterar att resultatet av lackmustestet ignorerades.

Genom den olagliga annekteringen av Krim och kriget mot Ukraina 2014 visade den ryska ledningen återigen att Ryssland förbehåller sig rätten att styra över andra staters säkerhetspolitiska vägval och är berett att bryta mot folkrätten, ingångna avtal och den europeiska säkerhetsordningen. Det visade också att Rysslands tröskel för användning av militärt våld sänkts ytterligare. Västvärlden överraskades av Rysslands agerande 2014 då detta inte överensstämde med gängse antaganden som gjorts avseende Rysslands utrikes- och säkerhetspolitiska vägval. I försvarsbeslutet 2015, som fattades i bred politisk enighet, beslutades att påbörja en återuppbyggnad av totalförsvaret.

Försvarsberedningen har tidigare noterat att många västerländska bedömare förbryllats av att Ryssland agerat på ett sätt som stått i motsättning till de intressen som omvärlden förutsatt att Ryssland borde ha, så som internationellt anseende, ekonomisk tillväxt och omsorg om befolkningens välfärd. Försvarsberedningen konstaterar att liknande resonemang återigen tillämpades inför Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina den 24 februari 2022.

Det är i efterhand uppenbart att många inte förmådde förutse Rysslands agerande. Sverige, i likhet med många andra länder, missbedömde eller underskattade de signaler och den information som fanns att tillgå rörande Rysslands offensiva avsikter och risktagande, liksom landets benägenhet att använda storskaligt militärt våld för att försöka uppnå politiska mål.

Försvarsberedningen konstaterar att länder som USA, Kanada och Storbritannien hösten 2021 lyckades förutse händelseutvecklingen och dra relevanta slutsatser tidigare än andra inför Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina. Detta möjliggjorde ett snabbt och resolut agerande från deras sida.

Trots att bland annat USA och Storbritannien informerade partnerländer och i vissa delar offentliggjorde information om den ryska angreppsplanen för en bredare allmänhet, underskattade och felbedömde flera europeiska stater Rysslands avsikter och kommande agerande. Försvarsberedningen anser det viktigt att dra lärdomar av detta.

2.2 Att göra säkerhetspolitiska bedömningar

Försvarsberedningen konstaterade i *Värnkraft: Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025* (Ds 2019:8) att de bedömningar som legat till grund för förändringarna i det svenska totalförsvaret aldrig uteslöt att hot om militära angrepp mot Sverige skulle kunna uppstå, även om detta hot förlades i en avlägsen framtid.

Det har dock genomgående antagits att framväxten av sådana hot skulle föregås av en gradvis försämring av det säkerhetspolitiska läget. Många förväntade sig att dessa förändringar skulle vara iakttagbara, såväl i form av politiska som militära förändringar av stor omfattning. Detta skulle ge en långsiktig förvarning och möjliggöra ett återtagande av förmågan att möta väpnade angrepp genom successiva politiska beslut under en längre tid.

Det tar lång tid att skapa eller återuppbygga försvarsförmåga från det att ett beslut om detta fattas. I många fall handlar det om flera decennier, vilket är en betydligt längre period än den säkerhetspolitiska tidshorisont som är möjlig att överblicka. Det har visat sig mycket svårt att tidigt identifiera signaler om förändringar

i den säkerhetspolitiska miljön och utifrån det fatta nödvändiga politiska beslut om förstärkningar av försvarsförmågan och avdela ekonomiska resurser som behövs för detta ändamål. Därtill är förändringar som sker i små steg, särskilt initialt, öppna för olika tolkningar.

Antagonistiska stater, främst Ryssland, använder vilseledning, tvetydighet och förnekbarhet för att skapa osäkerhet kring olika skeenden, eller avsikterna med ett visst agerande. Många händelseförlopp är dessutom så snabba att adekvata bedömningar behövs närmast i realtid. Sådana bedömningar är med nödvändighet ofullständiga och fragmentariska. Därtill riskerar faktorer som vald analysmodell, svårhanterliga konsekvenser, grupptänkande och konsensuskultur att påverka analys och slutsatser.

En viktig grund för de upprepade felbedömningarna av Rysslands intentioner och riskbenägenhet har varit oförståelsen för att auktoritära och imperialistiska regimer drivs av andra motiv än demokratiska stater. Försvarsberedningen konstaterar att det är svårare att förutsäga de i vissa fall mycket betydelsefulla, snabba och plötsliga förändringarna av politisk intention i en sluten auktoritär krets av beslutsfattare.

2.3 Slutsatser

Försvarsberedningen anser att Sveriges totalförsvar över tid måste dimensioneras för att effektivt kunna möta ett militärt angrepp. Att återtagande av totalförsvarsförmåga ska kunna ske på ett tillfredställande sätt först när en kris eller ett krig är ett faktum har historiskt inte visat sig möjligt, varken i ett svenskt eller internationellt perspektiv.

Försvarsberedningen vill framhålla att det inte är den troligaste händelseutvecklingen som är viktigast i relation till uppgiften att dimensionera totalförsvaret, utan de händelseutvecklingar som skulle få allvarliga konsekvenser om de inträffade. Säkerhetspolitiska bedömningar måste därför inrymma också sådana händelseutvecklingar som ses som mindre troliga och vars konsekvenser skulle vara särskilt allvarliga om de inträffade. Detta är viktigt inte minst i relation till fortsatta bedömningar av Ryssland. Även Kina utmanar den globala säkerheten och den regelbaserade

världsordningen, vilket kan leda till flera potentiellt sett mycket allvarliga händelseutvecklingar. En kris eller konflikt i Asien skulle få mycket allvarliga konsekvenser för säkerhetsläget, den militära balansen och ekonomin, såväl i Europa som globalt.

3 Globala trender

Försvarsberedningen konstaterar att världen befinner sig i en brytningstid. Den regelbaserade världsordningen, med FN-stadgan som grund, etablerades under amerikansk ledning efter andra världskriget och utvecklades efter kalla krigets slut. Den utmanas nu av auktoritära stater som eftersträvar en ordning baserad på den starkes rätt. Det handlar i grunden om en konflikt mellan demokratiska stater som vill upprätthålla den regelbaserade ordningen och auktoritära och revisionistiska stater som anser sig ha rätt till egna intressesfärer där de ska ha ett avgörande inflytande över närliggande stater.

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina den 24 februari 2022 utgör det tydligaste exemplet på detta. Ryssland vill ytterst bestämma över andra staters politiska vägval och den ryska aggressionen utgör ett flagrant brott mot folkrätten, inklusive FN-stadgan, och den europeiska säkerhetsordningen. Även Kina bedriver en alltmer nationalistisk och konfrontativ utrikespolitik och söker främja en global världsordning präglad av kinesiska intressen. Detta återspeglas bland annat i allt kraftfullare markeringar av kinesiska intressen, vilket särskilt tar sig uttryck i territoriella konflikter i Syd kinesiska havet, vid gränsen mot Indien och gällande Taiwan samt aggressiva investeringar i områden av strategisk betydelse för Kina.

Den hårdnande geopolitiska maktkampen präglar allt fler samhällsområden. Stater använder sig av en bred uppsättning verktyg för att nå sina säkerhetspolitiska målsättningar, vilket gör det svårare att bedöma vad som utgör ett hot. Auktoritära stater som Ryssland och Kina använder hela bredden av sina samhällens resurser för att främja sina intressen. Det handlar bland annat om ekonomiska instrument, resurs- och varuberoenden, försvars-satsningar, digitalisering och informationssamhället, teknik-

utveckling och massförstörelsevapen. Den ökande geopolitiska maktkampen gör det därtill svårare att hantera gränsöverskridande hot som klimatförändringar, pandemier, attacker mot strategisk infrastruktur, terrorism, våldsbejakande extremism och organiserad brottslighet. Detta påverkar den globala säkerheten negativt.

Världen står därtill inför den omfattande utmaning som klimathotet utgör. Både omställningen för att minska utsläppen och de klimatförändringar som pågår kommer att påverka den globala säkerheten.

3.1 Geopolitisk maktkamp

Sedan ett antal år sker en ekonomisk, politisk och militär tyngdpunktsförskjutning från Västeuropa och Nordamerika till Asien. USA:s dominerande roll i det internationella systemet utmanas och ifrågasätts alltmer samtidigt som landets makt minskar i relativa termer. Utvecklingen går mot en multipolär världsordning bestående av flera olika maktcentra och värderingsgrunder.

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina och Kinas ökade territoriella anspråk visar att konflikter om territorium med militära medel återigen är en realitet. Därtill använder sig stater i större utsträckning av olika typer av antagonistiskt agerande som kan användas i stället för, i kombination med eller som förberedelse till militärt våld. Maktmedel såsom otillbörlig informationspåverkan, desinformation, politiska påverkansoperationer, ekonomiska åtgärder, cyberangrepp, illegal underrättelseinhämtning, utnyttjande av juridiska sårbarheter samt fysiskt sabotage används för att påverka andra staters politik och samhällen. Detta gör det svårt att dra en gräns mellan inre och yttre säkerhet samt mellan militära och icke-militära hot.

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina den 24 februari 2022 utgör den mest omfattande aggressionen i Europa sedan andra världskrigets slut och är ett flagrant brott mot folkrätten och den europeiska säkerhetsordningen. Rysslands stormaktsambitioner, militära upprustning och anspråk på att bestämma över andra staters politiska vägval undergräver säkerheten i Rysslands närområde, Europa och globalt. Rysslands krig mot Ukraina är såväl ett angrepp på Ukraina, som en del av en övergripande systemkonflikt med väst.

Det råder en tydlig växelverkan mellan den aggressiva ryska utrikespolitiken och den repressiva inrikespolitiken mot opposition, minoriteter och andra som uppfattas som hot mot staten, vilken accelererat ytterligare sedan den fullskaliga invasionen av Ukraina inleddes.

USA:s roll för det demokratiska Europas säkerhet har efter andra världskriget varit helt avgörande. Den har utgjort grunden för att balansera Sovjetunionen och Warszawapakten under det kalla kriget, liksom för att stödja Europa och Ukraina i samband med de ökade spänningarna före och under Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina. USA står för det överlägset mest betydande och i absoluta tal största militära stödet till Ukraina vilket har varit en förutsättning för Ukrainas förmåga att försvara sig.

Sedan Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina den 24 februari 2022 har den transatlantiska länkens omistliga betydelse ännu en gång manifesterats. Den transatlantiska länken vilar på en historisk gemenskap, gemensamma värderingar och ett långtgående ömsesidigt ekonomiskt beroende. USA har uttalat att man står fast vid sina säkerhetsgarantier i Europa.

Kina bedriver en alltmer nationalistisk och konfrontativ utrikespolitik samt en repressiv inrikespolitik. Det syftar ytterst till att bevara kommunistpartiets maktinnehav. Kina försöker i ökad utsträckning främja en kinesisk global världsordning som bland annat inkluderar andra definitioner av demokrati och mänskliga rättigheter. Detta reflekteras även i Kinas regionala agerande där landet allt kraftfullare markerar sina intressen, särskilt vad gäller territoriella konflikter i Sydkinesiska havet, vid gränsen mot Indien och gällande Taiwan. Kina genomför en betydande militär uppbyggnad och den kinesiska ledningens ambition är att landet ska vara en av världens ledande militärmakter till 2049.

Ryssland och Kina delar ambitionen att försvaga USA:s och övriga västvärldens ställning globalt. Länderna enas bland annat i motståndet mot demokratisk utveckling och öppna samhällen. USA betraktar Ryssland som ett omedelbart och pågående hot mot den regelbaserade världsordningen och säkerheten i Europa. Kina ses som den allvarligaste långsiktiga utmanaren vad gäller globalt inflytande och som dimensionerande aktör i försvars- och säkerhetspolitiska frågor. Kinas ställningstagande mot Natos utvidgning och stöd för flera ryska säkerhetsintressen vittnar om de

säkerhetspolitiska motsättningar som råder mellan Europa och Kina, och mellan USA och Kina.

Den ökande geopolitiska maktkampen mellan stormakterna utspelas även i Sveriges närområde, så som Östersjöområdet och Arktis. Rysslands militära återuppbyggnad i den arktiska regionen fortsätter. Skyddet av den ryska ubåtsbaserade nukleära förmågan, som till stor del är baserad på Kolahalvön, utgör grunden för ryska militära intressen på Nordkalotten. Även de flyg- och marinstridskrafter som hotar Natos förbindelser över Atlanten och sjötrafiken till Europa är baserade på Kolahalvön. Därtill pågår en rysk militär upprustning utmed landets norra kust. Även Kina har ett långsiktigt och strategiskt intresse för Arktis som en del av sina globala maktambitioner.

USA:s nedprioritering av sitt engagemang i Mellanöstern ökar utrymmet för inflytande från Kina och Ryssland. Kina har till exempel medlat mellan Iran och Saudiarabien, vilket bland annat resulterat i att länderna åtagit sig att återupprätta sina diplomatiska förbindelser.

I Afrika försöker Kina och Ryssland öka sitt politiska, ekonomiska och säkerhetspolitiska inflytande. Detta innefattar kontroll över platser och infrastruktur som är strategiskt viktiga ur ett militärt perspektiv samt säkerställande av tillgången till naturresurser.

Ryssland använder militära och ekonomiska medel i kombination med desinformation för att främja sina intressen i Afrika. Ryssland har militära samarbetsavtal med ett flertal afrikanska länder och står för nästan hälften av vapenexporten till Afrika samtidigt som Wagnergruppen, med nära och direkt koppling till ryska staten, verkar i flera konflikter på den afrikanska kontinenten. Wagnergruppen utnyttjar svaga statsbildningar och bidrar till ett ryskt nykolonialt förhållande i Afrika.

Även Kina har under de senaste 20 åren flyttat fram sina positioner och använder sig av handel, investeringar och kulturutbyte, men vidtar även utrikes- och säkerhetspolitiska åtgärder för att främja sina intressen. Kina har utanför Asien bland annat etablerat en militärbas i Djibouti för att säkra sjöfarten och skydda egna intressen i regionen.

3.2 Konflikter om normer och värderingar

Den ökande geopolitiska maktkampen utspelar sig parallellt med en global tillbakagång för demokrati som styrelseform och bristande respekt för mänskliga rättigheter samt rättsstatens principer. Under det senaste decenniet har länder i flera regioner, även inom Europa, utvecklats i auktoritär riktning. Enligt det oberoende forskningsinstitutet *Varieties of Democracy* (V-Dem) har den genomsnittliga demokratiutvecklingen i världen sjunkit till samma nivå som 1986. Mer än två tredjedelar av världens befolkning lever idag i auktoritära stater, vilka står för knappt hälften av världens bruttonationalprodukt (BNP). Därtill ökar polariseringen inom länder och auktoritära stater använder sig i ökande utsträckning av desinformation för att påverka och splittra opinionen i det egna landet och i omvärlden. Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina belyser kopplingen mellan intern repression och extern aggression.

Globalt finns en ökande motsättning mellan demokratiska och auktoritära och systemrevisionistiska stater. Ryska och kinesiska åtgärder undergräver demokratiska styrelseskick i andra stater. För att motverka detta och främja en demokratisk utveckling stärker de västliga demokratierna dialogen med och stödet till utsatta stater i Europa, till exempel på västra Balkan och i det Östliga partnerskapet, samt globalt. Det finns samtidigt en rad inflytelserika länder som har intresse av att kunna balansera eller undvika att ta ställning i denna värderingskonflikt, till exempel Brasilien, Indien, Indonesien, Saudiarabien och Sydafrika. Denna grupp av länder motsvarar en betydande del av världens befolkning och BNP.

Det så kallade BRICS-samarbetet består av Brasilien, Ryssland, Indien, Kina och Sydafrika. Samarbetet är i enlighet med organisationens stadgar inriktat på att påverka och omforma den globala politiska, ekonomiska och finansiella arkitekturen. BRICS-länderna diskuterar även möjligheterna att etablera en gemensam valuta som kan utmana US-dollarns inflytande. Länderna har sedan 2009 hållit årliga högnivåmöten och uttalat en vilja att utvidga gruppen. Ett antal länder har signalerat intresse för medlemskap, bland annat Saudiarabien, Förenade Arabemiraten, Iran, Egypten och Kazakstan.

Konflikter kring internationella normer och värderingar påverkar även de globala multilaterala institutionernas möjlighet att hantera

gemensamma problem såsom klimatförändringar, hälsofrågor och handelsfrågor. FN:s säkerhetsråd har det primära ansvaret för upprätthållande av internationell fred och säkerhet och kan besluta om folkrättsligt bindande åtgärder. FN:s möjligheter att agera för att lösa kriser och konflikter som säkerhetsrådets ständiga medlemmar har intressen i begränsas dock av dessa länders vetorätt. Ryssland och Kina begränsar eller hindrar ofta rådet från att fatta beslut i kriser och konflikter. Detta har bland annat lett till att FN:s generalförsamling fått en större roll, till exempel i fördömanden av Rysslands aggression mot Ukraina.

De folkrättsliga principer och regler som gäller mellan stater och som kommer till uttryck i FN-stadgan utgör grunden för det globala kollektiva säkerhetssystemet. Rysslands aggression mot Ukraina sedan 2014 strider mot folkrätten, inklusive FN-stadgans våldsförbud och mot den europeiska säkerhetsordningen, inklusive de normer, samarbeten och institutioner som utgör fundament för europeisk säkerhet. Ryssland har trots sina åtaganden om efterlevnad av de överenskomna reglerna upprepat och flagrant brutit mot folkrätten. Detta agerande utgör ett hot mot global fred och säkerhet. Att det kommer från en permanent medlem av säkerhetsrådet och kärnvapenmakt är särskilt allvarligt.

3.3 Ekonomisk och social utveckling

Världsekonomin har länge präglats av tilltagande globalisering, med ökad internationell handel och investeringar samt världsomspännande försörjningskedjor som har bidragit till den globala ekonomiska tillväxten. Denna ekonomiska globalisering har dock sedan den finansiella krisen 2008 ifrågasatts. Covid-19-pandemin innebar att världshandeln bromsade in och slog hårt mot de framsteg som gjorts för att minska fattigdomen, särskilt bland kvinnor och barn. De ekonomiska klyftorna inom och mellan länder är också stora och ökar. Utöver pandemin har den globala hälsan också påverkats av bland annat ökad befolkningstäthet, bildandet av megastäder, klimatförändringar och miljörelaterade hälsorisker som till exempel luftföroreningar. Antibiotikaresistens och överföring av smittor från djur till människor är också växande hot.

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har därtill orsakat begränsningar i spannmålsexporten från Ukraina med stigande globala matpriser som följd. Detta har förvärrat en redan svår politisk och socioekonomisk situation i flera länder i Afrika och Mellanöstern. Klimatförändringarna, den snabba befolkningstillväxten och urbaniseringen i länder söder om Sahara och Sydasien kan i förlängningen även leda till ökad migration både inom regionerna och till Europa.

Den globala ekonomin väntas gå in i en svacka efter att snabbt ha återhämtat sig från pandemins skadeverkningar. Kinas lättade covid-restriktioner och återöppnande av sin ekonomi kan komma att lyfta efterfrågan i den globala ekonomin, med Kina och Asien som tillväxtmotorer.

De globala maktförhållandena påverkas av att den ekonomiska tillväxten under de senaste decennierna förskjutits från USA och Västeuropa till tillväxtekonomier i Asien. Kina står för merparten av denna förändring. Enligt Världsbanken har Kinas andel av den globala ekonomin gått från knappt 4 procent år 2000 till över 18 procent år 2021 i nominella belopp. Kinas BNP justerat för inflation har nästan sexdubblats och gått om såväl EU:s som Japans mellan 2000 och 2021. Kina är världens andra största ekonomi i nominella belopp.

Indiens BNP har också vuxit påtagligt och justerat för inflation mer än tredubblats mellan 2000 och 2021. Den har gått från 1,3 procent av den globala ekonomin år 2000 till 3,3 procent 2021 i nominella belopp. Indien har därmed vuxit i kapp Storbritannien.

USA utgör fortsatt världens största ekonomi och stod 2021 för cirka 24 procent av världens BNP i nominella belopp. USA har vuxit snabbare än både EU, som stod för knappt 18 procent, och Japan, som stod för drygt 5 procent av världens BNP samma år. Sett till BNP kan Ryssland inte mäta sig med övriga stormakter. Mycket av dess tillväxt skedde under det tidiga 2000-talet tack vare höga oljepriser och sedan dess har tillväxten dämpats markant.

En viktig fråga i detta sammanhang är köpkraft, vilket kan användas för att justera länders BNP genom att ta hänsyn till värdet av lokala varor och tjänster. Används BNP uttryckt i termer av köpkraft blir den globala maktförskjutningen än tydligare. Kinas, Indiens och Rysslands BNP är signifikant större i köpkraftsjusterade termer. Uttryckt i köpkraft är Kina världens största ekonomi sedan

2017 då landet gick om USA. Indien är världens tredje största ekonomi efter att ha gått om Japans BNP i termer av köpkraft. Även Rysslands andel av världsekonomin är betydligt större i termer av köpkraftsjusterad BNP, i paritet med Storbritannien, fast ändå långt från Kina och USA.

Den ökande geopolitiska maktkampen innebär att stater i allt större utsträckning använder ekonomiska instrument för att nå sina säkerhetspolitiska målsättningar. Det kan innefatta olika typer av handelshinder, kontroll av kapital, restriktioner av utländska direktinvesteringar, utnyttjande av investeringar i utländska naturtillgångar eller kritisk infrastruktur, valutamanipulation samt sanktioner som exempelvis frysning av tillgångar. USA:s dominans av globala finansiella marknader och institutioner i kombination med storleken på dess ekonomi, gör att landet har en unik förmåga att använda sitt finansiella inflytande för att nå säkerhetspolitiska målsättningar. Samtidigt har framför allt Kina ambitionen att öka sitt inflytande över den globala ekonomin och minska sin sårbarhet gentemot USA:s finansiella inflytande.

Det finansiella systemet förändras dock i snabb takt. Teknikutveckling, exempelvis i form av nya betalningslösningar och digitala valutor, gör det lättare för länder som Ryssland och Kina att minska sin dollaranvändning. Västvärldens användande av ekonomiska påtryckningsmedel, till exempel i form av sanktioner mot Ryssland, ökar incitamenten för dessa stater att vidta motåtgärder.

3.4 Globala resurs- och varuberoenden

Den ökande geopolitiska maktkampen och beroendet av globala försörjningskedjor, vars omfattning och sårbarhet blottades i samband med covid-19-pandemin, har lett till en strävan efter ökad kontroll över produktionsförmåga och varukedjor för att minska beroendet av andra länder. För viktiga råvaror och komponenter eftersträvas nationell försörjning eller leveranser från pålitliga samarbetspartner, i vissa fall genom särskilda överenskommelser. Det finns en trend i riktning mot ökad nationell eller regional försörjningssäkerhet vad gäller ekonomi och handel. Säkerhetspolitiska mål överordnas ekonomiska mål i allt större

utsträckning, med ökande regleringar och restriktioner som följd, men också kritik mot bristande lagerhållning och den så kallade *just in time*-modellen.

Under ett par årtionden framöver förväntas genomgripande förändringar i det globala energisystemet och därmed också i det globala ekonomiska systemet. Omställningen till hållbara energisystem och utfasning av fossila bränslen innebär en långtgående förändring av hur ekonomier och samhällen fungerar. Det kan leda till nya konflikter och beroenden kring energi- och råvarutillgång. Omställningen kan också påverka den geopolitiska dynamiken. I dagsläget är råvaru- och värdekedjor för förnybar energi mycket koncentrerade och Kina har en dominerade roll. I framtiden kan dock tillgången till förnybar energi bli mer jämnt fördelad än för olja och gas vars förekomst är begränsad till ett mindre antal länder och regioner.

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har förstärkt redan pågående förändringar på energiområdet. Ryssland är världens näst största exportör av olja samt den största exportören av naturgas samt kärnkraftsteknik och kärnbränsle. Flera europeiska länder har varit starkt beroende av rysk kol, olja och framför allt naturgas. Den ryska fullskaliga invasionen av Ukraina, de efterföljande sanktionerna och det ryska användandet av energi som maktmedel har lett till stor påverkan på den europeiska energimarknaden med makroekonomiska effekter som följd. Kriget påverkar förbindelserna mellan de länder som är beroende av energiexport och de länder som är beroende av energiimport. Det har medfört en omställning i framför allt EU, som under 2022 har beslutat att avveckla beroendet av fossil energi från Ryssland. Mellanösterns strategiska betydelse ökar därmed och kan i förlängningen leda till att nya säkerhetspolitiska relationer skapas mellan export- och importberoende länder, även mellan sådana stater vars band historiskt präglats av konkurrens och meningsskiljaktigheter inom olika områden.

Den ökande geopolitiska maktkampen och Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har accentuerat betydelsen av militär och civil försörjningssäkerhet. Det internationella stödet till Ukraina har understrukit konsekvenserna av begränsade lager av försvarsmateriel, beroende av insatsvaror, låg produktionskapacitet och

konkurrerande behov. En höjd nationell försvarsförmåga förutsätter en fungerande materielförsörjning såväl i fred som kris och krig.

Även den globala livsmedelsförsörjningen har påverkats av de säkerhetspolitiska spänningarna. Den ökade osäkerheten kring tillgången till både livsmedel och handelsgödsel orsakad av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har bidragit till globala problem med livsmedelsförsörjningen. Försvarsberedningen konstaterar att Sverige behöver se över den egna försörjningssäkerheten när det gäller livsmedel och vatten.

3.5 Försvarsutgifter

Försvarsutgifterna i världen har ökat kontinuerligt sedan 2015, enligt statistik från *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI). Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har under 2022 lett till avsevärt ökade försvarsutgifter, framför allt i Ryssland och Ukraina. USA, Kina, Ryssland, Indien och Saudiarabien utgjorde 2022 länderna med de största försvarsutgifterna mätt i US-dollar. USA är alltså det land som investerar mest i försvaret. USA:s försvarsutgifter uppgick 2022 till 877 miljarder US-dollar, vilket utgjorde 39 procent av världens totala försvarsutgifter.

De senaste två decennierna har Kina tillfört stora ekonomiska resurser till sitt militära försvar och genomfört en omfattande modernisering av sina väpnade styrkor. Kinas försvarsutgifter beräknades 2022 uppgå till 292 miljarder US-dollar, vilket utgör mer än en sexdubbling sedan 2000. Kinas andel av världens försvarsutgifter var 13 procent år 2022 jämfört med endast 3 procent år 2000. Denna ökning har förändrat militära styrkeförhållanden både globalt och regionalt. Särskilt påtaglig är Kinas tilltagande militära styrka i den indopacifiska regionen, som sträcker sig från Afrikas östkust till och med de östligaste ö-nationerna i Stilla havet. I denna region står Kina för över hälften av försvarsutgifterna. Flera stater i denna region, exempelvis Indien och Sydkorea, har också ökat sina försvarsutgifter kraftigt under de senaste tjugo åren. Under senare år har även Japan ökat sina försvarsutgifter och tidigt 2023 aviserade landet att försvarsutgifterna ska öka från 1,1 procent av BNP 2022 till två procent av BNP senast 2027. Denna utveckling är

till stor del ett resultat av den tilltagande oron för Kinas växande militära makt i regionen.

Även Ryssland har ökat sina försvarsutgifter sedan början av 2000-talet, genom en tredubbling till 2021. De ökade resurserna har bland annat gått till modernisering och anskaffning av materiel till de ryska väpnade styrkorna. Sedan den fullskaliga invasionen av Ukraina inleddes har Ryssland kraftigt ökat sina försvarsutgifter. Under 2022 höjdes den nationella försvarsbudgeten med minst 30 procent mer än ursprungligen planerat. Rysslands försvarsutgifter beräknades 2022 till 86 miljarder US-dollar, vilket utgjorde cirka fyra procent av världens samlade försvarsutgifter.

Som ett resultat av det försämrade säkerhetsläget de senaste åren och Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina sedan 2022, har de europeiska Natomedlemmarna aviserat ökade satsningar på försvaret. I synnerhet i Polen är ökningarna påtagliga. Denna ökning sker dock efter en lång period av oförändrade eller minskande försvarsutgifter, då utgifterna som andel av BNP varit historiskt låga. Detta innebär i många fall att stater har ett behov av att genomföra åtgärder för att modernisera och iståndsätta befintlig materiel samt öva befintliga förband innan nya förmågor kan utvecklas. Dessa åtgärder kommer i sig att ianspråkta stora belopp.

Natoländernas försvarsutgifter, exklusive USA, uppgick 2022 till 355 miljarder US-dollar, vilket utgjorde cirka 16 procent av världens samlade försvarsutgifter. Under 2010-talet har USA återkommande framhållit vikten av att samtliga Natoallierade når upp till den gemensamma målsättningen från 2014 om att spendera minst två procent av BNP på militärt försvar. Enligt Nato nådde sju allierade denna målsättning 2022: Estland, Grekland, Lettland, Litauen, Polen, Storbritannien och USA. Det pågår för närvarande diskussioner inom Nato om att två procent av BNP i försvarssatsningar ska definieras som ett golv, vilket behöver säkerställas över tid. När många länder avser genomföra stora satsningar på det militära försvaret samtidigt förutses dock, åtminstone de närmaste åren, svårigheter med leveranser av försvarsmateriel. Den ökade och samtidiga efterfrågan på materiel leder till högre priser och långa ledtider i beställning och produktion. Västländers militära stöd till Ukraina innebär därtill åter- och ersättningsanskaffningar när nationella lager av vapen och ammunition förbrukas i stor omfattning.

Det är värt att notera att försvarsutgifter bara talar om hur mycket ekonomiska resurser olika länder officiellt redovisar att de satsar på försvaret, inte hur mycket operativ förmåga de faktiskt får ut av sina satsningar. Det är därför viktigt att ta hänsyn till köpkraften i olika länder, samtidigt som det är svårt att bedöma hur detta påverkar specifikt försvarsutgifterna. Militär materiel är i många fall tekniskt avancerad, vilket tillsammans med särskilda förutsättningar på försvarsmarknaden bidrar till att priser inte nödvändigtvis påverkas av lokala prisförhållanden på samma sätt som konsumtionsvaror. Samtidigt utgör personalkostnader det största kostnadsslaget i många länder, vilket i hög grad påverkas av den lokala köpkraften.

I detta sammanhang ska det understrykas att Kina har fler soldater, stridsvagnar, artilleripjäser och har sjösatt betydligt fler ytstridsfartyg än USA under det senaste decenniet trots betydligt lägre redovisade försvarsutgifter. Även Rysslands arsenal innehåller större volymer av materiel, till exempel stridsvagnar, stridsflygplan och fartyg, än Storbritannien, Frankrike och Tyskland tillsammans.

3.6 Digitalisering och informationssamhället

Allt fler samhällssektorer präglas av ökad digitalisering och sammankoppling av informationssystem och infrastruktur. Denna utveckling är på många sätt positiv och skapar förutsättningar för välstånd, produktivitet samt tillgång till service och information. Digitaliseringen medför samtidigt komplexa beroendekedjor där en aktörs svagheter kan utgöra en risk för andra aktörer. Digitaliseringen har gjort cyberområdet till en framträdande arena för hot och angrepp, till exempel riktat mot offentliga institutioner, företag och finansiella system som har samhällskritiska funktioner. Även till synes begränsade angrepp kan orsaka svårigheter och skapa oro bland befolkningen. I takt med att allt fler samhällssektorer har blivit beroende av cyberdomänen har det blivit viktigare för stater att utveckla såväl defensiv som offensiv förmåga att operera i cyberrymden. Flera länder samt EU och Nato har angett att cyberangrepp under vissa förutsättningar kan likställas med ett väpnat angrepp.

Vidare har digitaliseringen fört med sig en ny informationsmiljö, där informationspåverkan och desinformation aktivt används i syfte att påverka uppfattningar, beteenden och beslutsfattande samt försvaga staters motståndskraft. Detta är i förlängningen ett hot mot demokratin vid bland annat valpåverkan. Sociala medier och andra digitala plattformar, tillsammans med digitaliserade traditionella medier, ger upphov till nya sociala, ideologiska och ekonomiska strukturer, som utmanar traditionella hierarkier.

Staters intresse för att förstå och verka i informationsmiljön har ökat i takt med denna utveckling. Auktoritära stater, med Ryssland och Kina i spetsen, har dock en bredare uppfattning än demokratier om vilka medel som är legala och legitima. Det handlar om att ha kontroll över den inhemska informationsmiljön, men även om att uppnå konkreta, planerade effekter hos motståndare med metoder som vilseledning, polemisering, desinformation och cyberattacker.

Informationssamhället är sårbart genom att i hög grad vara beroende av rymdteknik för bland annat navigation, kommunikation och observationer av jorden. Hot mot rymdresurser utgörs dels av den ökande mängden rymdskrot i satellitbanorna, dels av att stater, som exempelvis Ryssland och Kina, utvecklar och använder olika former av antagonistiskt agerande i rymden. Ryssland och Kina innehar och utvecklar till exempel vapen som kan skjuta ner satelliter.

Beroendet av undervattenskablar och rörledningar för telekommunikation och energiöverföring utgör en annan kritisk sårbarhet. Sammantaget gör dessa sårbarheter att antagonistiska åtgärder kan användas på nya arenor och oberoende av avstånd, samtidigt som det är svårt att identifiera angriparen, vilket försvårar avskräckning och motåtgärder.

3.7 Teknikutveckling

Teknisk kunskap och teknikutveckling utgör centrala delar i den geopolitiska maktkampen. Det pågår en kapplöpning i fråga om utveckling av ny teknik men också för att hindra oönskad teknikspridning till motståndare. USA har ambitionen att bibehålla sin teknikledande position i världen. Denna ambition är dock

utmanad av Kina som satsar stort på teknikutveckling och som har långsiktiga planer på att bli världsledande inom ny teknik.

Denna teknikkonkurrens påverkar globala försörjningskedjor och förutsättningarna för frihandel. Aktörer som USA, Storbritannien, EU och Nato avdelar allt större resurser för att säkra tillgång till ny teknik och för att öka sitt oberoende och sin kontroll över försörjningskedjor och teknikkomponenter där det idag finns ett stort beroende av Kina.

Kampen om teknisk kunskap innebär också ett stort underrättelsehot mot industrialiserade länder. Flera stater bedriver fortlöpande inhämtning av information och kunskap för att stärka sin egen industri och försvarsförmåga, bland annat genom industrispionage och cyberspionage mot försvarssektorn, industrier och andra aktörer inom forskning och utveckling.

Den snabba teknikutvecklingen innebär en kontinuerlig förändring av samhället och den militära operationsmiljön. Utvecklingen inom bland annat informationsteknik, artificiell intelligens, sensorer, robotik, materialteknik, bioteknik, energiteknik och kvantteknik kan leda till betydande förändringar med omfattande ekonomiska, politiska och militära konsekvenser.

Av dessa teknikområden väntas framför allt artificiell intelligens (AI) ha betydande inverkan på samhällsutvecklingen under de närmaste åren. AI förändrar i grunden det sätt som information hanteras och bearbetas och innebär helt nya möjligheter till automatiserade system. AI innebär dock också nya möjligheter till informationspåverkan genom att stora mängder information kan genereras, bearbetas och spridas på ett sätt som gör det svårt att skilja falsk information från korrekt. På det militära området kan AI bland annat förväntas innebära snabbare tempo i militära operationer, förbättrad samordning mellan olika förband och förmågor samt till ökad användning av autonoma system. Utvecklingen leder till etiska, moraliska och rättsliga utmaningar och frågeställningar.

Teknikutvecklingen drivs idag av såväl privata som statliga aktörer. Teknikutvecklingen är inte strukturerad eller koordinerad som en helhet med syftet att leda mot ett specifikt mål utan möjligheter och tillämpningar identifieras i hög grad efter hand. Detta gör det svårt att förutse hur teknikutvecklingen kommer att påverka samhället framöver. Gränserna mellan militär och civil

teknik blir otydligare genom att teknik som traditionellt betraktats som civil får militära tillämpningar och tvärtom.

Tillsammans med konkurrensen om att vara teknikledande får den otydliga gränsen mellan civil och militär teknik konsekvenser för exportregler som behöver omfatta fler teknikområden och som blir viktiga instrument i staters säkerhets- och försvarspolitik. Det blir särskilt viktigt för stater att skydda egna resultat av forskning och innovation från industrispionage och spridning till motståndare. Som ett led i den tekniska konkurrensen driver USA på för en unilateral och allt bredare exportkontrollpolicy för produkter med dubbla användningsområden. USA söker nära samarbete med sina säkerhetspolitiska allierade och partner för en multilateral exportkontroll med udden främst riktad mot Kina, men även mot Ryssland. Under senare år har också riskerna med utländska direktinvesteringar fått ökad uppmärksamhet.

Teknikutveckling för militära tillämpningar är ofta resurskrävande och ställer krav på bred teknisk kunskap som få stater kan uppåda på egen hand. Mängden internationella samarbeten, både för teknikutveckling och för utveckling av militära system, ökar därför. Europeiska försvarsfonden (*European Defence Fund*, EDF) och Natos nyligen upprättade fond för innovation (*NATO Innovation Fund*) är exempel på detta. Teknisk kunskap inom ett land kan ha ett säkerhetspolitiskt värde genom att det gör landet attraktivt att samarbeta med. Förmåga att skydda egen och andras tekniska kunskap är nödvändig för att bibehålla tekniskt försprång men också för att vara en trovärdig och attraktiv samarbetspartner.

Inom särskilt viktiga och känsliga områden samarbetar stater ofta i mindre konstellationer där man har högt förtroende för varandras tekniska kompetens och förmåga att hindra spridning av skyddsvärd information. Ett tydligt exempel är det samarbete som inletts mellan Australien, Storbritannien och USA (*Australia-United Kingdom-USA*, AUKUS). Teknik- och materielsamarbeten utgör i många fall grund för och utvecklas till försvarssamarbeten som också omfattar operativ verksamhet. Den pågående militära upprustningen i många stater har lett till ett ökat behov av teknisk utveckling för militära ändamål. Många länder gör stora satsningar på forskning och utveckling samt på integration av nya tekniska lösningar i militära system. Förutsättningar för att utveckla vapensystem på hög teknisk

nivå inkluderar tillgång till en avancerad försvarsindustri och kvalificerad infrastruktur för forskning och utveckling. Genom den civila teknikutvecklingen och den ökade globala tillgången till tekniskt kunnande, har fler länder än tidigare access till, eller förmåga att utveckla, avancerade vapensystem. Teknikutvecklingen har möjliggjort att mindre och relativt billiga, lättillgängliga system kan sättas samman till mer komplexa vapen med prestanda som överstiger tidigare vapensystem.

Utvecklingen av teknik för konventionella vapen har konsekvenser även för kärnvapen. Såväl långräckviddiga robotar med hög precision och konventionell bestyckning som system för robotförsvar förändrar delvis synen på vad som utgör en trovärdig kärnvapenavskräckning. Rysslands utveckling av nya kärnvapen som den kärnkraftsdrivna och kärnvapenbestyckade torpeden Poseidon respektive kryssningsroboten Burevestnik liksom utvecklingen av kärnvapenkapabla hypersoniska vapenbärare i både Ryssland och Kina, kan noteras i detta sammanhang.

3.8 Massförstörelsevapen

Kärnvapnens roll har sedan det kalla krigets början handlat om att demonstrera avskräckning och maktprojektion. Detsamma gäller idag. Ett kärnvapenkrig får katastrofala konsekvenser för mänskligheten. Därför är dagens utveckling där användandet av kärnvapen utnyttjas som ett hot från rysk sida mycket allvarligt.

Det pågår en upprustning av kärnvapenarsenaler, såväl kvalitativt som kvantitativt, framför allt i Kina och Ryssland. Det råder en stor osäkerhet kring storleken på Kinas nuvarande kärnvapenarsenal. Uppbyggnaden av landets kärnvapenförmåga sker snabbt och utan insyn. Kinas strategiska kärnvapenarsenal bedöms expandera markant under kommande decennium och kärnvapenavskräckning bli mer framträdande i kinesisk försvarsdoktrin i takt med Kinas ekonomiska tillväxt och ökande geopolitiska ambitioner.

De dominerande kärnvapenstaterna är alltså Ryssland och USA. Dessa länders innehav av strategiska kärnvapen med interkontinental räckvidd och en säkerställd förmåga att kunna svara på ett kärnvapenangrepp, så kallad andraslagsförmåga, innebär att de har en förmåga att med kärnvapen orsaka varandra ömsesidig

ödeläggelse. Följderna av en sådan konfrontation skulle få globala konsekvenser. Mot bakgrund av upplevda brister i den konventionella militära förmågan, finns i Ryssland därtill en beredskap att använda så kallade substrategiska kärnvapen vid eventuella militära konflikter. Substrategiska kärnvapen avser i regel stridsspetsar med mindre laddningsstyrka och kort eller medellång räckvidd som syftar till att åstadkomma effekt inom ramen för en militär operation. Det ryska innehavet av substrategiska kärnvapen är betydligt större än det amerikanska. Därmed upprätthålls å ena sidan en balans som åtminstone i teorin avhåller aktörerna från användning av strategiska kärnvapen (mot varandra och mot länder inkluderade i allianser), medan det å andra sidan kan finnas ökande risk för eskalering av ett krig med konventionella vapen till en konflikt där substrategiska kärnvapen används.

Sedan 1945 har det globala tabut mot all form av användning av kärnvapen i konflikt varit mycket starkt, bland annat beroende på risken för ytterligare eskalation och påföljande storskalig användning av kärnvapen. Osäkerheterna kring möjlig användning av kärnvapen har dock ökat till följd av Rysslands alltmer aggressiva retorik. Kärnvapenhotet i sig är ett maktmedel för Ryssland. Strategisk avskräckning, med betoning på kärnvapenavskräckning, inklusive osäkerheten hos en potentiell motståndare kring när och hur Ryssland skulle använda kärnvapen, utgör alltjämt grunden för rysk militär strategi. Kärnvapen kan enligt doktrinen användas som svar på ett kärnvapenangrepp mot Ryssland eller dess allierade, eller som svar på ett angrepp med konventionella vapen om det hotar den ryska statens själva existens. Beslut om att använda kärnvapen fattas av Rysslands president. Sedan den fullskaliga invasionen av Ukraina inleddes har Ryssland genom en rad utspel framhållit användning av kärnvapen som en möjlig åtgärd.

Det ryska agerandet begränsar allvarligt den internationella nedrustnings- och icke-spridningsarkitekturen. Ryssland har gradvis frånträtt de nukleära rustningskontrollavtalen som slöts i samband med kalla krigets slut. Rysslands utveckling, provskjutning och förbandssättning av en ny markbaserad kryssningsrobot i strid med INF-avtalet (*Intermediate Range Nuclear Forces*) mellan USA och Ryssland ledde till att avtalet upphörde att gälla 2019. Det enda kvarvarande nukleära rustningskontrollavtalet mellan USA och Ryssland, det så kallade Nya Start (*New Strategic Arms Reduction*

Treaty) reglerar strategiska kärnvapen och förlängdes i februari 2021 med ytterligare fem år. Avtalets efterlevnad är dock hotad. Ryssland har under 2022 inte tillåtit några amerikanska inspektioner eller möten i den bilaterala kommissionen inom avtalet. I februari 2023 meddelade president Putin att Ryssland suspenderar sitt deltagande i avtalet. Även om Ryssland uttalat att landet fortsatt kommer att följa Nya Startavtalets kvantitativa begränsningar, medför suspenderingen att den avtalsenliga och nödvändiga verifikationen och delningen av information inte genomförs. Detta utgör en fortsättning på den ryska regimens konfrontativa kurs mot väst.

Enligt Icke-spridningsavtalet (*Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*, NPT) tillåts endast de erkända kärnvapenstaterna USA, Storbritannien, Frankrike, Kina och Ryssland inneha kärnvapen. Indien, Pakistan och Israel har dock inte skrivit under avtalet och bedöms ha utvecklat en kärnvapenförmåga som bidrar till ländernas strategiska avskräckning. Dynamiken mellan Indien och Pakistan och utvecklingen av både vapenbärare och system för ledning gör att länderna även går mot en utveckling av en förmåga att använda substrategiska kärnvapen.

Nordkorea och Iran utgör de främsta exemplen på kärnvapenspridning till stater som inte betecknas som kärnvapenstater enligt NPT. Nordkorea räknas idag som en de facto kärnvapenstat även om tillgången till information om landets faktiska kärnvapenförmåga är begränsad. Nordkorea hävdar att det kan bestycka interkontinentala ballistiska robotar med kärnvapenstridsspetsar som kan nå det amerikanska fastlandet. Målsättningen är att uppnå en diversifierad kärnvapenarsenal med en trovärdig andraslagsförmåga för att avskräcka exempelvis USA, Sydkorea och Japan.

Sedan USA i maj 2018 lämnade den internationella kärnenergiöverenskommelsen med Iran (*Joint Comprehensive Plan of Action*, JCPOA) har Iran accelererat sin anrikning av uran långt över begränsningarna i överenskommelsen. Iran besitter idag tekniska kunskaper och förmågor för att kunna framställa uran till kärnvapen. De kärntekniska aspekterna är därför inte längre en begränsande faktor vid ett eventuellt iranskt beslut om att framställa kärnvapen.

Sveriges arbete med nedrustning och icke-spridning utgår från Icke-spridningsavtalet. Vart femte år genomförs en översynskonferens av avtalet i syfte att se över och följa upp genomförandet

av dess bestämmelser. Inför den senaste översynskonferensen som ägde rum 2022 lanserade Sverige 2019 Stockholmsinitiativet för kärnvapennedrustning för att bidra till att försöka vända den negativa trenden när det gäller nedrustning och icke-spridning. Ambitionen är att genom initiativet fortsätta att arbeta för att stärka icke-spridningsavtalet, att bidra till att minska polariseringen bland statsparterna och att konkreta, nedrustningsbefrämjande steg kan komma till stånd, inklusive riskreducering och transparens.

Kärnvapen utgör Natos yttersta verktyg för avskräckning, vilket framgår av Natos strategiska koncept. Nato som organisation förfogar inte över kärnvapen utan dessa är nationella resurser och kontrolleras av de stater som innehar dem.

Under de senaste åren har antalet anklagelser om utveckling och användning av kemiska, biologiska och radiologiska vapen ökat. Några anklagelser utgör en del av desinformationskampanjer, till exempel grundlösa ryska påståenden om att USA bistått Ukraina i utvecklingen av biologiska vapen, vilket har lett till misstankar om att Ryssland söker använda det som förevändning för att själv använda sådana vapen.

Under konflikterna i Irak och Syrien har emellertid användningen av kemiska stridsmedel som nervgas och senapsgas liksom industrikemikalier som klorgas verifierats. Därtill har kvalificerade radiologiska och kemiska stridsmedel använts av Ryssland och Nordkorea vid ett antal uppmärksammade mord och mordförsök. Ryssland genomförde 2018 ett mordförsök på den ryske dubbelagenten Sergej Skripal i Salisbury, Storbritannien, och 2020 förgiftades den ryska oppositionspolitikern Alexej Navalnyj med kemiska stridsmedel av nervgastyp.

Därtill gör Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina att risken ökar för angrepp på industriell infrastruktur i konfliktområden. I Ukraina har ryska bomber som träffat kemikaliedepåer lett till ett flertal utsläpp av farlig gas. Som en del av krigföringen har Ryssland också intagit och använt kärnkraftverket i Zaporizjzja och den nedlagda anläggningen i Tjernobyl i Ukraina. Skador på anläggningen i Zaporizjzja, personal som tvingats arbeta under svåra förhållanden, bristfälligt underhåll och ovilja att tillåta inspektioner från Internationella atomenergiorganet (*International Atomic Energy Agency*, IAEA) riskerar att leda till allvarliga utsläpp av

radioaktiva ämnen. Därmed har Ryssland hotat Ukraina och världen med en kärnkraftskatastrof.

3.9 Klimatförändringar

Kopplingen mellan klimat och säkerhet är tydlig. Klimatförändringar utgör ett hot i sig och ökar internationella spänningar och instabilitet samt fördjupar existerande konflikter. Om inte kraftfulla åtgärder vidtas för att snabbt minska de globala utsläppen av växthusgaser kommer 1,5-gradersmålet att missas, vilket kommer att få stora konsekvenser. Klimatförändringarna leder redan idag till ökad risk för extremväder såsom skyfall, översvämningar, torka och kraftiga värmeböljor, såväl globalt som i Sverige och resten av Europa. Klimatförändringarna påverkar bland annat matproduktion och vattentillgång, vilket förändrar livsvillkoren och förutsättningarna för människor och samhällen. Även den biologiska mångfalden minskar i allt snabbare takt, vilket utgör ett hot mot liv och hälsa.

Klimatförändringarna bidrar till ökad instabilitet och nya hot såväl globalt som i Europa. Globalt ökar risken för svält, konflikter, migration och motsättningar mellan olika grupper och länder. Havshöjningen kan på sikt hota delar av länders territorium och i vissa fall länders existens och leda till konflikter om havsgränser. I förlängningen kan enskilda länder komma att vidta omfattande åtgärder för att skydda sig mot allvarliga effekter från klimatförändringarna, med potentiellt allvarliga sidoeffekter för andra länder.

I Europa synliggörs nya sårbarheter för extremväder. Sommaren 2022 drabbades Europa av kraftiga värmeböljor med torka, bränder och vattenbrist som följd, vilket påverkade till exempel kraftproduktion och kritisk infrastruktur. Detta utnyttjas av vissa stater för säkerhetspolitiska fördelar. Värmeböljan sommaren 2022 sänkte vattenkrafts- och kärnkraftsproduktionen, vilket i många länder ökade känsligheten för Rysslands hot om att avbryta landets gasexport. Sårbarheter i samband med civila kriser kan utnyttjas av antagonister. Motsättningar mellan grupper som drabbas olika av klimatförändringarnas effekter kan underblåsas genom utländsk illegitim påverkan. Ökad frekvens och omfattning av natur-

katastrofer, till exempel översvämningar, extremvärme, torka och skogsbränder, tar i anspråk såväl civila som militära krishanteringsresurser.

I EU:s närområde spär klimatförändringarna på existerande konflikter och ökar spänningar. I Arktis medför avsmältningen ett ökat internationellt intresse, inklusive från stormakter som Kina, när regionen blir mer tillgänglig. Tillsammans med upptining av permafrost skapar detta även nya förutsättningar för militär närvaro. I det östra grannskapet hotar klimatförändringar, framför allt torka, att ytterligare skärpa konflikter på västra Balkan, i södra Kaukasien och Centralasien. Ryssland motverkar omställning och anpassning såväl inhemskt som genom kriget mot Ukraina. Det södra grannskapet är hårt utsatt för både klimat- och konfliktrisker, bland annat i Nordafrika och Irak, med ökad risk för såväl påtvingade förflyttningar som väpnade konflikter.

Klimatförändringarna förstärker även de geopolitiska spänningarna. Kina har i dag en dominerande roll när det gäller produktionen av teknik och kritiska mineral och metaller för den gröna omställningen, vilket ökar risken för ett ensidigt beroende och stärker förutsättningarna för Kinas globala inflytande. När den geopolitiska maktkampen ökar finns också en risk för konflikter om resurser. Denna maktkamp omfattar allt fler samhällsområden och gör det svårare att hantera klimatfrågan.

Konkurrensen om vatten, odlingsbar jord och naturresurser riskerar att spilla över i instabilitet för länder med råvarufyndigheter och svaga institutioner. Motsättningarna mellan utvecklingsländer och de tidigt industrialiserade länderna kring ansvaret för omställning, anpassning och skador på grund av klimatförändringar blir allt större. Vid sidan av konflikter bidrar klimatförändringarna till att förstärka skillnader i levnadsförutsättningar och tvinga människor på flykt.

Försvarsberedningen konstaterar att klimatförändringarna är både ett allvarligt och långsiktigt hot som påverkar försvarsmaktens uppbyggnad. Både omställning för minskad klimatpåverkan och anpassning för att klara påfrestningarna av ett förändrat klimat behöver vägas in. Exempelvis kan såväl extremvärme som mildare vintrar med minskad permafrost påverka operationsmiljön, materielens funktion, personalens förmåga att agera samt infrastruktur. Därutöver kan förväntningar på stöd till civil

krishantering och humanitära insatser öka. Samarbete och samverkan med likasinnade länder och allierade behövs för att bättre förstå och hantera säkerhetsriskerna som kommer med ett förändrat klimat.

Det svenska totalförsvarets utformning och verksamhet berörs både direkt och indirekt av konsekvenserna av klimatförändringar. Konfliktmönster, säkerhetspolitik, geostrategiska intressekonflikter, humanitära katastrofer och operationsområden, liksom samhällets motståndskraft och viktiga civila förmågor, påverkas av ett förändrat klimat och extrema väderhändelser. Det påverkar också Sveriges närområde samt totalförsvarets roll, både nationellt och internationellt. Detta innebär också nya och förändrade krav på försvarsmateriel och materielförsörjningen.

3.10 Terrorism, våldsbejakande extremism och organiserad brottslighet

Terrorism och våldsbejakande extremism utgör ett direkt hot mot säkerheten i Sverige, Europa och globalt. Den gränsöverskridande organiserade brottsligheten är därtill ett hot mot det öppna och fria samhället samt hotar att skada tilliten till rättsstaten. Hot mot folkvalda och parlamentariska församlingar utgör också en attack mot demokratin.

I Europa utgör den våldsbejakande islamistiska miljön, den våldsbejakande högerextremistiska miljön och annan politisk extremism de främsta terroristhoten. Försvarsberedningen anser att regeringen bör verka för att skapa enighet inom EU att lista det iranska islamiska revolutionsgardet (IRGC) och ryska Wagnergruppen som terroristorganisationer.

Rörelser som Al-Qaida och Daesh har fortsatt förmåga att genomföra terroristattentat, framför allt genom att uppmana och inspirera sina sympatisörer i västvärlden att utföra terroristattentat. Dessa uppmaningar har också hörsammats och bidrar till att förklara merparten av de attentat som utförts i västvärlden de senaste tio åren. Europeiska stater, inklusive Sverige, betraktas som legitima mål för terroristattentat av våldsbejakande islamistiska extremister. Det finns alltså en ambition hos både Al-Qaida och Daesh att genomföra storskaliga och uppseendeväckande attentat, samtidigt

som de flesta attacker genomförs av radikaliserade och ensamagerande individer. Även Sverige har ett växande problem avseende terrorfinansiering och våldsbejakande extremism.

Under de senaste åren har allt fler säkerhetstjänster och andra myndigheter i väst varnat för en ökad aktivitet och ett ökat attentatshot från våldsbejakande högerextremister. En rad högerextremistiska terroristattentat eller dödliga våldsdåd har genomförts i bland annat Sverige. Gemensamt för gärningspersonerna är att de agerat ensamma och att de varit aktiva på digitala plattformar.

Internet och digitala plattformar spelar en central roll både i radikaliseringsprocesser och planeringen av våldsdåd och terroristattentat. Utvecklingen av digitala plattformar har gjort det möjligt för våldsbejakande extremistiska grupperingar att sprida våldsglorifierande budskap och ger nya förutsättningar för kommunikation, rekrytering och stöd, inte minst när det gäller ensamagerande aktörer.

Globalt utgör svaga stater och instabilitet, till exempel i Mellanöstern och Afrika, en grogrund för radikalisering, våldsbejakande extremism och terrorism, piratverksamhet, spridning av massförstörelsevapen och organiserad brottslighet. Internationella våldsbejakande islamistiska rörelser utnyttjar problematiska förhållanden i dessa stater, såsom svaga institutioner, korrupcion och sociala orättvisor, för att spä på kriser och destabilisering.

4 Ryssland och den fullskaliga invasionen av Ukraina

Ryssland är en auktoritär, nationalistisk och imperialistisk stat som tillämpar en tilltagande inrikes repression och övervakning av de egna medborgarna. Försvarsberedningen konstaterar att Ryssland utgör det allvarligaste och mest direkta hotet mot europeisk och svensk säkerhet på både kort och lång sikt. Hotet inbegriper såväl militära som icke-militära medel.

Rysslands folkrättsvidriga och aggressiva agerande i Europa manifesteras tydligast i, men är inte begränsat till, Rysslands sedan år 2014 pågående krig mot Ukraina.

Den 24 februari 2022 tog Ryssland steget över till en fullskalig invasion av Ukraina, det mest omfattande och brutala konventionella krig Europa upplevt sedan andra världskriget. Ett krig i Europa, med potential att på kort tid eskalera ytterligare, är idag en realitet och utgör ett direkt hot mot såväl EU- och Natomedlemmar som andra länder.

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina är ett flagrant brott mot folkrätten, inklusive FN-stadgan, och den europeiska säkerhetsordningen. Det är såväl ett angrepp specifikt på Ukraina, som del av en övergripande rysk systemkonflikt med väst och en rysk ambition att förändra den regelbaserade världsordningen och den europeiska säkerhetsordningen. Ryssland anser sig befinna sig i en varaktig konflikt med väst och ser sitt krig i Ukraina som en del i denna.

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina den 24 februari 2022, och de internationella reaktioner som följt, markerar en historisk brytpunkt för svensk och europeisk säkerhet. Den kommer att definiera såväl Ryssland och Ukraina som övriga Europa och väst under lång tid, och således även ha konsekvenser för den globala säkerheten och maktbalansen.

Rysslands militära aggression mot Georgien sedan 2008, Ukraina sedan 2014 och dess aggressiva agerande mot ett flertal andra europeiska stater utgår från en auktoritär och imperialistisk samhällssyn med målsättningen att skapa en rysk intressesfär, även med militära maktmedel. Det är således en konflikt mellan ett auktoritärt och systemrevisionistiskt samhällsskick och den fria, öppna och demokratiska världen. Det är ytterst en konflikt mellan vilka normer och principer som ska vara styrande; mellan den starkes rätt och en regelbaserad världsordning.

Försvarsberedningen konstaterar att Rysslands aggressiva agerande har lett till ett strukturellt och kraftigt försämrat säkerhetspolitiskt läge. Ryssland har ytterligare sänkt sin tröskel för militär våldsanvändning och uppvisar en hög riskbenägenhet. Sverige behöver därmed utforma sin säkerhetspolitik och dimensionera sitt försvar efter spännvidden i det hot Ryssland utgör under lång tid framöver.

4.1 Ryssland

4.1.1 Ryska regimens bevekelsegrunder, målsättningar och metoder

Förhållandet till väst har varit föremål för diskussion i Ryssland i hundratals år. Den nuvarande ryska ledningen har här anslutit sig till den tradition som definierar Ryssland i motsättning till väst. Västvärlden framställs som en enhetlig aktör under ledning av USA som eftersträvar ett svagt Ryssland, iscensätter omstörtande folkliga protester (färgrevolutioner) i Rysslands närområde och söker omringa Ryssland genom att tvinga dess grannländer in i Nato och EU. Denna omvärldsuppfattning tas av den ryska ledningen till intäkt för att göra återupprättandet av Rysslands stormaktsstatus till statens viktigaste uppgift. Försvaret av Rysslands intressen anses förutsätta att landet omger sig med en intressesfär bestående av stater helt eller delvis kontrollerade av Ryssland.

I den ryska nationella säkerhetsstrategin från juli 2021 pekas väst ut som motståndare i en varaktig konflikt. Enligt det ryska utrikespolitiska konceptet från 2023 anser sig Ryssland befinna sig i

ett hybridkrig med väst. USA och ”dess satelliter”, det vill säga Europas stater, anses driva en aggressiv politik mot Ryssland och anges utgöra det främsta hotet mot Rysslands suveränitet och intressen. Rysslands övergripande mål uppges vara att verka för en multipolär världsordning och att motarbeta USA:s geopolitiska dominans. Vidare anger konceptet att Rysslands väpnade styrkor kan användas för att såväl bemöta som förebygga ett väpnat angrepp mot Ryssland.

Ryssland har ett antal målsättningar med sitt agerande. Den egna regimen överlevnad ska säkras genom att motverka demokrati, rättsstatens principer och mänskliga rättigheter i Ryssland liksom i andra länder i dess närområde. Ryssland utmanar den existerande regelbaserade världsordningen och den europeiska säkerhetsordningen, till förmån för ett system med intressesfärer mellan stormakter, där mindre och mellanstora staters säkerhetspolitiska vägval undergrävs. Sammantaget försöker Ryssland ändra den militära och politiska styrkebalansen i Europa och globalt till sin fördel.

Ryssland ser sig självt som en tusenårig statscivilisation med en central plats i världsordningen. Den ryska regimen revisionistiska och revanschistiska politik syftar till att i linje med detta återetablera imperiet. Den bygger således på en självuppfattning som stormakt, och en upplevd rätt att inskränka grannstaters självbestämmande, suveränitet och territoriella integritet. En förvanskad syn på historien används för att rättfärdiga den egna omvärldssynen och den pågående aggressionen mot grannländerna.

Det ryska agerandet står i skarp kontrast till de grundläggande folkrättsliga principerna om alla staters självständighet, suveränitet, territoriella integritet och rätt att göra sina egna säkerhetspolitiska vägval. I stället söker den ryska regimen etablera den starkes rätt att dominera. Drivkraften och acceptansen för att ta risker för att säkra regimen överlevnad och leva upp till denna stormaktssjälvbild är av närmast existentiell art.

Den ryska ledningen har sedan 2008 vid upprepade tillfällen överraskat omvärlden. Synen på det ryska agerandet som kontraproduktivt och irrationellt har bidragit till upprepade felaktiga antaganden om var gränserna går för det ryska agerandet. Försvarsberedningen upprepar att analysen av Ryssland behöver utgå från antagandet att den ryska ledningen i huvudsak agerar

utifrån hur den uppfattar världen, sina målsättningar och egna intressen, samt att vi trots det återigen kan komma att bli överrumplade av den ryska riskbenägenheten.

Ukraina

Försvarsberedningen konstaterade redan i sin rapport *Säkerhet i samverkan* (Ds 2007:46) att det ryska agerandet mot länder som tidigare ingick i Sovjetunionen kommer att vara ett lackmustest på vilken väg Ryssland väljer; att Rysslands förhållande till och agerande gentemot dessa länder de närmaste åren kommer definiera vår syn på Ryssland, och att solidariteten mellan EU-staterna är viktig i detta sammanhang. I Ukraina försöker Ryssland med sitt invasionskrig etablera dominans över landet för att inlemma det i en rysk intressesfär. Det ryska agerandet går inte att tolka som annat än en strävan efter att utplåna den ukrainska nationen. Ryssland har under lång tid förnekat den ukrainska statens suveränitet och existensberättigande. Enligt den text om Ryssland och Ukraina, som Rysslands president Vladimir Putin lät publicera i juli 2021, är Ukraina inte ett riktigt land.

Rysslands anfallskrig i Ukraina, liksom landets aggressiva agerande mot andra grannländer, handlar inte bara om geopolitik utan också om en ideologisk konfrontation. Ryssland bekämpar i Ukraina det som president Putin betecknar som skadliga västliga värderingar. Dessa värderingar står i motsats till det som president Putin definierar som den ryska civilisationen.

För Ryssland är Ukrainas politiska vägval avgörande. I ett välmående, fritt, och demokratiskt och i den europeiska gemenskapen integrerat Ukraina ser Ryssland två hot; minskat inflytande i vad man betraktar som sin egen intressesfär, men också ett för den ryska statsledningen farligt framtidsscenario där den ryska befolkningen tar intryck av växande välstånd och politisk frihet i Ukraina.

Övriga Europa

Hotet från Ryssland mot Europas stater sträcker sig över hela skalan. Ryssland kombinerar militära och icke-militära medel, linjär

och icke-linjär krigföring för att uppnå politiska och strategiska målsättningar. Detta inkluderar landets väpnade styrkor, inrikes- och utrikespolitik, underrättelse- och säkerhetstjänster samt diplomati, spioneri, cyberoperationer, energiförsörjning och ekonomiska medel. Olika former av operationer och påtryckningar genomförs för att påverka opinioner, politiska beslut eller ekonomiska förhållanden i andra länder genom allt från politiska utspel och kommersiella avtal till psykologisk påverkan, utpressning och sabotage. Förnekbarhet och tvetydighet utgör kännetecknande drag i Rysslands agerande. Det militära hotet utgörs av hot om militära operationer, samt hot om att använda kärnvapen, eller andra massförstörelsevapen, regelbundna kränkningar av territorier och dolda operationer mot personer eller samhällsviktiga funktioner.

Ryssland har ett starkt intresse av att skapa splittring, såväl inom Nato och EU som inom enskilda medlemsstater, i syfte att få väst att upphöra med stödet till Ukraina och stoppa sanktionerna mot Ryssland. Som ett exempel har Ryssland använt energi som geopolitiskt vapen mot Europa. Ryssland har försökt utnyttja sin ställning som betydande exportör av energi, framför allt naturgas, till flera europeiska länder för att genom inställda leveranser pressa fram en för Ryssland mer gynnsam politik. Utpressningsförsöken har i stället medfört en omställning i EU, som under 2022 beslutade att göra sig oberoende av fossil energi från Ryssland.

Rysslands politiska målsättningar om att dominera sina grannländer ligger fast. Samtliga länder som valt att ingå i EU:s Östliga partnerskap – Armenien, Azerbajdzjan, Belarus, Georgien, Moldavien och Ukraina – är i varierande grad utsatta för eller påverkade av Rysslands strävan att dominera sina grannländer. Ryssland har använt sig av ett likartat tillvägagångssätt mot flera av länderna. Militära angrepp mot och ockupation i Georgien och Ukraina, samt undergrävande av den territoriella integriteten i Moldavien, används för att hindra ländernas självständiga utrikes- och säkerhetspolitiska vägval i direkt strid med den europeiska säkerhetsordningen. Utöver de direkta effekterna av den ryska militära aggressionen, respektive närvaron på samtliga dessa staters territorium, är länderna i regionen också utsatta för omfattande påverkan från olika delar av den ryska staten. Genom att fragmentera och underminera länderna söker Ryssland i första hand kontrollera, i andra hand försvaga, sina grannländer, i syfte att upprätthålla det

Ryssland betraktar som sin intressesfär. Ryssland anpassar sin roll och sitt agerande efter den rådande situationen och har ett intresse av att konflikterna förblir olösta, då motsatsen skulle leda till ett minskat ryskt inflytande.

Sverige

Ryssland har sedan länge betraktat Sverige som en integrerad del av det västliga säkerhets- och försvarspolitiska samarbetet. Sverige kategoriseras tillsammans med andra länder som infört sanktioner mot Ryssland efter den fullskaliga invasionen av Ukraina som ”ovänligt sinnat”.

Ryssland har haft ett uttalat intresse av att Sverige inte ska bli medlem i Nato. Ryska företrädare har återkommande sedan 2016 uttalat att ett eventuellt finskt och svenskt medlemskap i Nato skulle mötas med svarsåtgärder, inklusive vad Ryssland kallat militärtekniska åtgärder. Efter att respektive lands ansökan till Nato lämnades in 2022 har Ryssland i stället framhållit att svarsåtgärderna kommer utformas i ljuset av hur Sverige och Finland väljer att utforma sina Natomedlemskap. Ryssland har i januari 2023 aviserat en kraftig ökning av antalet förband i området kring Karelen och Kolahalvön.

Ryssland bedriver omfattande underrättelseverksamhet mot och säkerhetshotande aktiviteter i Sverige. Säkerhetspolisen beskriver Ryssland som den enskilt största hotaktören mot Sveriges säkerhet, och bedömer att rysk underrättelseverksamhet och säkerhetshotande aktivitet mot Sverige kommer att öka.

4.1.2 Rysk inrikespolitisk utveckling

Ryssland har under president Putin utvecklats i totalitär riktning, med kontinuerliga inskränkningar i de mänskliga rättigheterna, inklusive yttrandefriheten. Ryssland är idag en auktoritär stat med totalitära drag där mänskliga fri- och rättigheter är starkt begränsade. Utvecklingen går i neostalinistisk riktning. Exempel på detta är långa fängelsestraff för kritik mot kriget, angiverisystem och lagstiftning till stöd för deportationer från Ukraina. Statsideologin utgår från idéer om Rysslands särart, det övergripande hotet från väst och vad

som framhålls som ryska traditionella värderingar i kontrast till skadlig västlig liberalism. Det politiska och samhällliga system som byggts upp de senaste tjugo åren skyddas av ett omfattande informationsmonopol med en stark nationalistisk propaganda och en väl resurssatt repressiv våldsapparat.

Det råder en tydlig växelverkan mellan den aggressiva ryska utrikespolitiken och den repressiva inrikespolitiken, vilken accelererat ytterligare sedan den fullskaliga invasionen av Ukraina inleddes.

Det politiska beslutsfattandet sker i en snäv krets runt presidenten eller av presidenten själv. Protester slås ned, oppositionella och journalister förföljs och oberoende media tillåts inte. I praktiken råder censur, och det finns därmed ett ytterst begränsat handlingsutrymme för såväl opposition som det civila samhället. Sedan den fullskaliga invasionen av Ukraina inleddes har ett flertal sociala medieplattformar stängts ner, civilsamhälle och media totalt kringskurits och skol- och universitetssystemet samt kultursektorn ideologiserats i än större utsträckning.

Den ryska självisoleringen leder till att den ryska befolkningen blir alltmer avskärmad från omvärlden. Efter beskedet om mobilisering i september 2022 syns en tilltagande samhälllig och ekonomisk omställning i riktning mot ett krigssamhälle i syfte att på olika sätt understödja krigföringen.

Rysk regimstabilitet står å ena sidan inför den största prövningen sedan 1991 till följd av den fullskaliga invasionen av Ukraina, vad som sker på det militära slagfältet i Ukraina samt västs sanktioner. Å andra sidan har det nuvarande ryska politiska systemet byggts upp med det uttalade syftet att minimera och motverka hot mot just regimstabiliteten. Systemets beroende av repression och finansiella reserver har dock ökat över tid, liksom oljeprisets betydelse för bibehållandet av status quo.

Försvarsberedningens grundantagande är att landets politiska utveckling och omfattande repression kommer bestå under lång tid, men att möjligheterna till förvarning för omvärlden inför oväntade inrikespolitiska händelseutvecklingar kommer att vara ytterst begränsade. Ett eventuellt ryskt regim- eller ledarskifte innebär vidare inte per automatik en förändring av den politiska kursen.

4.1.3 Rysk ekonomi och sanktionernas verkan

Vid tidpunkten för den fullskaliga invasionen var Ryssland världens nionde största ekonomi i nominella termer. Detta trots korruptionen och de sanktioner som införts efter Rysslands olagliga annektering av Krim samt kriget i östra Ukraina sedan 2014. Köpkraftsjusterat rankades Ryssland som den sjätte största ekonomin i världen. Ryssland var vid tidpunkten världens näst största exportör av olja samt den största exportören av naturgas samt kärnkraftsteknik och kärnbränsle. De ryska olje- och gasintäkterna stod för en tredjedel av Rysslands statsinkomster.

Sedan början av 2022 har EU tillsammans med internationella partner, i en aldrig tidigare skådad omfattning, infört sanktioner mot Ryssland med anledning av den fullskaliga invasionen av Ukraina. Sanktionerna omfattar åtgärder mot enskilda individer, företag och andra organisationer, transportrestriktioner, visumåtgärder och ekonomiska sanktioner. Däribland ingår förbud mot att exportera avancerad teknik, försvarsmateriel och produkter med dubbla användningsområden, förbud mot import av kol, olja och stål, förbud mot viss tjänsteexport, pristak på råolja och petroleumprodukter från Ryssland, förbud för flera ryska banker att använda betalnätverket Swift samt transaktionsförbud mot Rysslands centralbank. EU:s sanktioner implementeras även av Albanien, Bosnien-Hercegovina, Island, Liechtenstein, Nordmakedonien, Montenegro, Norge och Ukraina. Länder som USA, Kanada, Storbritannien, Australien, Nya Zeeland, Japan, Sydkorea och Schweiz har infört liknande sanktioner. Därtill har Bahamas, Mikronesien, Pakistan och Singapore infört mer begränsade sanktioner.

Den fullskaliga invasionen med sanktioner som följd bedöms av Internationella valutafonden (*International Monetary Fund*, IMF) ha inneburit att rysk BNP jämfört med tidigare bedömningar är ungefär 5 procent lägre 2022 och väntas bli omkring 6,5 procent lägre 2023. De ökade försvarsutgifterna kopplade till krigsansträngningarna i Ukraina bidrar till att upprätthålla BNP.

Om väst inte infört sanktioner som svar på den fullskaliga invasionen hade den ryska BNP-uppgången under 2022 i stället enligt vissa bedömningar kunnat bli 6–7 procent, bland annat till

följd av ökade priser och därmed större exportintäkter av olja och gas.

Sanktionerna väntas ha en fortsatt påverkan på den ryska ekonomin, med minskande rysk BNP även på längre sikt. Som ett exempel kan nämnas den ryska civila tillverkningsindustrin, vilken visat en tydlig nedgång i produktion mot bakgrund av förbudet mot export av högteknologiska och andra insatsvaror till Ryssland. Sanktionerna har vidare gjort Ryssland mer ekonomiskt isolerat och ökat det ryska beroendet av ett fåtal handelspartner.

Den fullskaliga invasionens sammanlagda kostnad för Ryssland är svårbedömd. Rysslands fallande BNP i kombination med övriga effekter av sanktionerna, mobiliseringen, flykten av kvalificerad arbetskraft från Ryssland och de höjda ryska försvarsutgifterna, innebär dock stor press på den ryska federala budgeten. Under 2022 höjdes den nationella försvarsbudgeten med minst 30 procent mer än vad som ursprungligen var planerat. Vidare kan det konstateras att delar av de ryska arsenaler som byggts upp över decennier förbrukats i Ukraina under krigets första år. I december 2022 kommunicerade president Putin att försvarsutgifterna inte längre kommer ha någon övre gräns.

Den fortsatta omställningen av samhälle och ekonomi för att hantera krigsinsatsen och sanktionernas effekter kommer lägga ytterligare press på den ryska ekonomin och samhället. Den ryska ledningen har tvingats skära i andra utgiftsområden, vilket hämmar levnadsstandarden i Ryssland och ekonomins långsiktiga tillväxtpotential. Samtidigt bidrar omprioriteringen till att stärka Rysslands förmåga att producera vissa typer av krigsmateriel och försörja krigsinsatsen.

Försvarsberedningen konstaterade 2019 att de förhoppningar som då fanns om att sanktionerna och dess ekonomiska konsekvenser för Ryssland sedan 2014 skulle leda till en förändrad rysk politisk linje inte infriats. Försvarsberedningen konstaterar i föreliggande rapport att det, än så länge, är fallet även efter de betydligt mer omfattande sanktioner som införts sedan 2022. Sanktionerna väntas dock ha en tilltagande inverkan på Rysslands ekonomi. Försvarsberedningen understryker behovet av en fortsatt kraftfull sanktionspolitik mot Ryssland. Samtidigt utgår beredningen från att ekonomiska faktorer inte ensamma kommer att få Ryssland att upphöra med sin fullskaliga invasion av Ukraina och

konfrontativa agerande mot väst. Utvecklingen i Ryssland vittnar hittills i stället om en större rysk samhällsomställning för att öka den ryska självförsörjningen och möjliggöra en fortsatt långsiktig krigsinsats och militärindustriell produktion.

Försvarsberedningen konstaterar vidare att sanktionspolitiken mot Ryssland också måste värderas mot bakgrund av den bredare signalverkan den utgör i förhållande till andra länder om möjliga konsekvenser av att bryta mot folkrätten.

Ett aggressivt Ryssland, med såväl förmåga som vilja att föra krig under lång tid, bör således utgöra den huvudsakliga grunden för utvecklingen av det svenska totalförsvaret.

4.1.4 Ryssland som global aktör

Rysslands internationella position har försvagats och landet har blivit mer isolerat efter den fullskaliga invasionen av Ukraina. Det uttryckliga stödet för invasionen begränsar sig till ett fåtal auktoritära länder, däribland Belarus, Nordkorea, Eritrea, Nicaragua och Syrien. Ryssland har också haft mindre att erbjuda andra länder i form av politiskt och ekonomiskt stöd sedan den fullskaliga invasionen inleddes. Det finns dock en grupp länder som förhåller sig neutrala eller delvis delar den ryska synen på grundorsakerna till invasionen, och som heller inte deltar i sanktionsåtgärderna. Omröstningarna i FN:s generalförsamling om Rysslands aggression mot Ukraina sedan den 24 februari 2022 vittnar således inte bara om ett brett globalt fördömande av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina, utan också om Rysslands förmåga att fortsatt spela på intressen och värderingar i en rad länder såsom Kina, Indien, Brasilien, Sydafrika och Indonesien samt ledande aktörer i bland annat Mellanöstern.

Kina

Rysslands viktigaste partner är Kina. De ekonomiska och politiska kontakterna mellan länderna har intensifierats under det senaste året. Relationen spelar en central roll för Rysslands agerande och de globala maktförhållandena. Relationen präglas av en intresse- och värdegemenskap där länderna enas i sin revisionistiska syn på den

regelbaserade världsordningen och strävan efter att försvaga USA:s och västvärldens ställning globalt. Rädslan för och aversionen mot demokrati, öppna samhällen, mänskliga rättigheter och folkliga protester förenar. Det gemensamma rysk-kinesiska uttalandet från den 4 februari 2022 talar om ett ”partnerskap utan gränser”. Kinas ställningstagande mot Natos utvidgning i Europa och stöd för flera ryska säkerhetsintressen vittnar om de säkerhetspolitiska motsättningarna som råder mellan Kina och USA, och mellan Europa och Kina, och påvisar sambandet mellan asiatisk och europeisk säkerhet.

Relationen mellan Ryssland och Kina är samtidigt asymmetrisk. Styrkeförhållandet förskjuts alltmer till Kinas fördel. Rysslands isolering från västvärlden ökar beroendet av Kina, och väntas ytterligare befästa Kinas dominerande roll i partnerskapet. Kina har inte fördömt Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina, och understödjer ryska narrativ i fråga om invasionen. Initialt har en viss försiktighet från Kina iakttagits för att undvika att drabbas av västerländska sanktioner. I början av 2023 manade Kina till dialog och förhandling mellan Ryssland och Ukraina för att få till stånd ett eldupphör. Kina väntas stå fast vid partnerskapet med Ryssland, då Ryssland utgör en strategisk partner för Kina i stormaktskonkurrensen med USA. Ett närmare militärt samarbete skulle få allvarliga konsekvenser för europeisk och global säkerhet.

Centralasien

I Centralasien, en region där Ryssland bibehållit betydande ekonomiskt, politiskt och militärt inflytande, har flera av länderna sedan den fullskaliga invasionen av Ukraina försiktigt försökt att distansera sig från det ryska agerandet och skapa eget handlingsutrymme, osäkert dock med vilken framgång.

Mellanöstern

Ryssland har successivt stärkt sin position i Mellanöstern, framför allt genom sitt långsiktiga engagemang i kriget i Syrien. Den fullskaliga invasionen av Ukraina kan dock framöver göra det svårt för Ryssland att över tid upprätthålla sin militära närvaro i landet,

vilket endast i viss mån kan kompenseras med diplomatiska aktiviteter. Rysslands huvudsakliga intressen i Mellanöstern rör Syrien samt relationerna till Turkiet, de arabiska staterna kring Persiska viken och Iran. De strategiska målen är att utmana USA:s och västs inflytande i regionen samt att främja sina geoekonomiska intressen i ett utökat område.

Ryssland har genom sitt militära och politiska engagemang i Syrien lyckats vända krigets utgång till fördel för regimen i Damaskus. Kriget har gett Ryssland ett fortsatt militärt fotfäste i Mellanöstern, inte minst genom dess flottbas vid Medelhavet. Den militära närvaron har i sin tur gjort Ryssland till en ofrånkomlig maktfaktor i de politiska och diplomatiska samtalen om Syriens framtid. Närvaron i Syrien har även stärkt Ryssland i relationerna till andra aktörer i regionen såsom Iran, Hizbollah, Saudiarabien och Turkiet.

Ryssland har genom att etablera en parallell process, samtal i det så kallade Astana-formatet, bidragit till att underminera den FN-ledda fredsprocessen och ansträngningarna att uppnå en politisk lösning på konflikten i Syrien i enlighet med FN:s säkerhetsrådsresolution 2254. Assad-regimens överlevnad och militära framgångar har med tiden lett fram till en normalisering av relationerna mellan Arabförbundet och den syriska regimen.

Ryssland har också utvecklat en allt närmare relation till Iran, inklusive på det militära området. Iran har bland annat sålt obemannade luftfarkoster (*Unmanned Aerial Vehicles*, UAV:er) och annan militär utrustning till Ryssland, som använts i kriget i Ukraina. Samarbetet omfattar också försök att kringgå de internationella sanktioner som riktats mot båda länderna.

Rysslands relation till Turkiet karaktäriseras av realpolitik i syfte att främja ryska intressen. I Syrien och Libyen står dock Turkiet och Ryssland på motsatta sidor i konflikterna.

Afrika

Ryssland har under president Putin återupptagit det tidigare sovjetiska engagemanget i Afrika. Genom såväl aktiv diplomati som informella kontakter och påverkanskampanjer utnyttjar Ryssland långvariga relationer för att presentera sig och befästa sin roll som

ett alternativ till väst. Ryssland har genom sin fullskaliga invasion av Ukraina och dess konsekvenser för Ukrainas jordbruksproduktion även använt sig av livsmedelssäkerhet som ett globalt utpressningsmedel. Ryssland har militära samarbetsavtal med ett flertal afrikanska länder och står för nästan hälften av vapenexporten till kontinenten.

Wagnergruppen, med nära och direkta kopplingar till ryska staten, deltar i konflikter i bland annat Libyen, Mali, Sudan och Centralafrikanska republiken. Wagnergruppen utnyttjar svaga statsbildningar och bidrar till ett ryskt nykolonialt förhållande i Afrika. I de länder där Wagnergruppen är aktiv har ryska bolag fått koncessioner och rättigheter att utvinna viktiga mineral och råvaror. Wagnergruppen har gjort sig skyldig till en lång rad övergrepp mot mänskliga rättigheter. Försvarsberedningen anser att regeringen bör verka för att skapa enighet inom EU att lista ryska Wagnergruppen som terroristorganisation.

4.1.5 Rysk militär förmåga

De senaste tjugo åren har Ryssland kraftigt ökat sina försvarsutgifter. Mellan 2000 och 2021 tredubblades försvarsutgifterna i reala termer och försvarsbudgetens andel av BNP ökade kraftigt. Försvarsberedningen konstaterade i *Värnkraft* 2019 att den ryska militära förmågan och handlingsfriheten stärkts sedan den ryska försvarsreformen inleddes 2008. Markstridskrafternas manöverförband av brigads storlek fördubblades mellan 2013 och 2016. Förmågetillväxten skedde främst i den europeiska delen av Ryssland, inte minst i västra militärområdet. Beredningen konstaterade att denna målmedvetet genomförda ryska försvarsreform vittnade om tydliga politiska prioriteringar.

Från 2005 kunde effekterna av de ökade ryska försvarsanslagen observeras genom en ökad övningsverksamhet. Luftlandsättningstrupperna, som är ett prioriterat truppslag, började då att genomföra mer avancerade övningar vilket innebar att man lämnade sina ordinarie, förbandsnära övningsfält och övade luftlandsättning och strid i för förbandet okänd terräng på grannförbandens övningsfält.

Mot slutet av 2000-talet återupptogs de operativ-strategiska övningarna på militärområdesnivå i ett roterande schema där

respektive militärområde övades vart fjärde år. Den operativ-strategiska övningen *Kavkaz* 2008 blev upptakt och förövning till invasionen av Georgien 2008 där Ryssland öppet visade beredvillighet att ta till militärt våld för att uppnå politiska mål.

Kriget i Georgien 2008, och de brister som då visade sig, blev en viktig katalysator för att öka reformeringstakten inom de ryska väpnade styrkorna. För markstridskrafterna innebar det att utvecklingen gick från en divisionsstruktur med stor andel värnpliktiga mot en brigadstruktur med fler kontraktsanställda soldater i syfte att skapa ökad tillgänglighet på förbanden.

Under samtliga operativ-strategiska övningar sedan 2010-talets början har förband från flera militärområden omgrupperats med järnvägs- och i vissa fall flygtransport till det militärområde som övades. Övningarna har haft karaktären av att vara federationsövergripande. Sedan marin- och flygstridskrafterna underställdes militärområdena redan i fredstid i så kallade operativ-strategiska kommandon, har samtliga övningar med dessa innehållit gemensamma operationer. Särskilt i Kaliningrads län har landstigningsövningar med marininfanteri varit i fokus. Övning *Zapad* i Västra militärområdet har regelmässigt genomförts tillsammans med belarusiska förband. Det kan konstateras att denna övningsverksamhet skedde samtidigt som den ryska operationen pågick i Syrien.

I och med att antalet övningar ökat, och därmed gångtid på fartyg och antalet flygtimmar för piloter, har ryska marin- och flygstridskrafter börjat uppträda mer framskjutet. Det ryska agerandet för att hävda ryskt territorium har blivit betydligt mer aggressivt än under den ekonomiska svackan efter Sovjetunionens fall. Östersjömarinen och Norra marinen började mot slutet av 2010-talet att öva tillsammans bland annat i Nordsjön och Norska havet. Långa patrullflygningar med strategiskt bombflyg återupptogs även under denna tidsperiod.

När den ryska statsledningen upplevde ett ökande behov av markförband genomfördes en utökning av antalet förband under mitten av 2010-talet. Detta skedde genom att förband återinrättades på tidigare garnisonsorter, exempelvis då en motoriserad skyttebrigad skapades i Alakurtti, nära finska gränsen, och genom att förband inom luftlandsättningsstrupperna tillfördes ytterligare ett fallskärmsregemente. Luftlandsättningsdivisionerna ökade därmed

från två till tre fallskärmsregementen per division. Två av dessa finns i Västra militärområdet. Slutligen ökades numerären genom att brigader om cirka 3000–4000 soldater åter organiserades till divisioner med en numerär på 10 000–12 000 soldater, vilket genomfördes i Moskvaområdet med de så kallade Taman- och Kantemirovdivisionerna samt i Södra militärområdet.

Som följd av att ryska förband inte nådde rekryteringsmålen för kontraktanställda soldater organiserades bataljonstaktiska grupper i syfte att skapa hög tillgänglighet på en del av respektive brigad.

Samtidigt med att numerären på markstridsförbanden ökades så tillfördes samtliga försvarsgrenar långräckviddiga vapensystem avsedda att bära såväl konventionella stridsspetsar som sådana med kärnvapen. Markstridskrafterna erhöll markroboten Iskander, sjöstridskrafterna roboten Kalibr och flygstridskrafterna olika moderna kryssningsrobotar.

Parallellt med denna utveckling av de konventionella stridskrafterna har alltjämt de strategiska kärnvapnen varit prioriterade och utvecklats kontinuerligt.

Rysslands stridskrafter har under den fullskaliga invasionen av Ukraina uppvisat tillkortakommanden inom flera områden. Dessa kan härledas dels till bristande planering och felaktiga beslut, dels till strukturella svagheter i de ryska väpnade styrkorna. Det har handlat om bristande utbildning av soldater, korruption, dålig disciplin, brister i materiel och vapensystem och svårigheter att genomföra försvarsgrensgemensam strid. Materiella och personella förluster har varit mycket omfattande. Samtidigt har Ryssland taktiskt och operativt gjort anpassningar som relativt sett höjt förbandens förmåga. Dit hör bland annat skapandet av regementen, brigader och divisioner för att åtgärda de stora problemen med användandet av fristående bataljonstaktiska grupper.

Ryssland har trots förluster och ianspråktagna resurser i Ukraina alltjämt förmåga att samordnat använda en stor bredd av icke-militära och militära medel, ofta dolt eller förnekbart. Förmågan att verka med hybrida medel som cyber-, telekrigs- och påverkansresurser kvarstår.

Ryssland hade 2022 världens tredje största försvarsutgifter, efter USA och Kina. Försvarsutgifterna beräknades enligt SIPRI uppgå till 86 miljarder US-dollar, motsvarande 4,1 procent av BNP. Under 2022 höjdes den nationella försvarsbudgeten med minst 30 procent

mer än ursprungligen planerat. I december 2022 kommunicerade president Putin att försvarsutgifterna inte längre kommer ha någon övre gräns.

4.1.6 Rysk förmåga i Sveriges närområde

Så länge de ryska väpnade styrkorna är uppboundna i Ukraina begränsas Rysslands möjligheter att använda militära styrkor för andra uppgifter och i andra regioner i världen. Den ryska förmågan att agera militärt i Sveriges närområde är därmed i viss mån begränsad i det korta perspektivet, framför allt avseende markstridskrafter. Denna bedömning innebär dock inte att Ryssland skulle sakna förmåga att agera militärt i Sveriges närområde. Ryssland har dessutom ytterligare sänkt sin tröskel för användande av militärt våld och uppvisar en hög politisk och militär riskbenägenhet. Rysslands förmåga att genomföra operationer med flygstridskrafter, sjöstridskrafter, fjärrstridsmedel eller kärnvapen mot Sverige är fortsatt intakt. Ryssland har också förmåga att verka med specialförband.

Ryssland har också aviserat en militär ambitionshöjning, med förändrad värnpliktsålder och förlängd värnpliktstid, ett kraftigt ökat antal kontraktssoldater och förstärkta mark- och flygstridskrafter. I Sveriges närområde omfattar planerna bland annat en ny armékår och flera nya divisioner i Leningrads militärområde samt en ny flygfördelning placerad på Kolahalvön. Ryssland fortsätter därtill sin militära uppbyggnad i den ryska arktiska regionen, med tyngdpunkten i området mellan Kolahalvön och Novaja Zemlja.

Uppbyggande av ny förmåga samt återtagande av förmåga som förlorats i Ukraina har påbörjats och bedöms ta fem till tio år, men kan gå fortare om kraven på modern materiel sänks eller om Ryssland lyckas förbättra sin tillgång till avancerad teknik. Ryssland tycks i sitt upprustningsprogram primärt satsa på ökad volym främst avseende arméförband. Nyttillverkning av avancerade vapensystem såsom stridsflyg, ytstridsfartyg och ubåtar fortsätter men kan komma att begränsas på grund av bristen på västerländska tekniska komponenter.

4.1.7 Ryskt kärnvapeninnehav och strategisk avskräckning

Ryssland har världens största och mest diversifierade kärnvapenarsenal. Rysk kärnvapenförmåga finns i Sveriges närområde, inklusive i Östersjöområdet.

Hot om kärnvapenanvändning är i sig ett maktmedel för Ryssland. Strategisk avskräckning, med betoning på nukleär avskräckning, inklusive osäkerhet hos en potentiell motståndare kring när och hur Ryssland skulle använda kärnvapen, utgör alltjämt grunden för rysk militär strategi. Under den fullskaliga invasionen av Ukraina har Ryssland återkommande använt sitt kärnvapeninnehav för att försöka avskräcka Ukraina från att försvara sig, samt väst från ytterligare stöd till Ukraina. Ryssland har tidigare använt kärnvapenhot mot Danmark. De simulerade anfällen med strategiska bombflygplan påsken 2013 var också ett hot om insats med kärnvapen.

År 2020 publicerades för första gången ett ryskt policydokument om grunder för statens politik inom nukleär avskräckning. Offentliggörandet av denna policy utgör ett element i Rysslands säkerhetspolitiska signalering och avskräckning. Enligt den ryska doktrinen kan kärnvapen användas som svar på ett kärnvapenangrepp mot Ryssland eller dess allierade, eller som svar på angrepp med konventionella vapen som hotar den ryska statens själva existens. Beslut om användning fattas av presidenten, i samråd med bland annat generalstaben.

Osäkerheterna kring möjlig användning av kärnvapen har ökat till följd av Rysslands alltmer aggressiva retorik. Sedan den fullskaliga invasionen av Ukraina inleddes har Ryssland återkommande anspelat på användning av kärnvapen som en möjlig åtgärd. I samband med de olagliga annekteringarna av ytterligare ukrainska regioner under hösten 2022 iaktogs en glidning i retoriken, från hot mot den ryska statens existens till hot mot landets territoriella integritet, i troligt avskräckande syfte. I mars 2023 meddelade den ryske presidenten Vladimir Putin att Ryssland avser placera ut ryska substrategiska kärnvapen i Belarus under innevarande år. Detta binder in Belarus ytterligare i Rysslands konfrontation med väst.

På grund av den fullskaliga invasionen av Ukraina och de förluster de ryska väpnade styrkorna ådragit sig är det troligt att kärnvapen får en än mer framträdande roll i rysk retorik och styrkedisposition.

I detta ingår att ytterligare använda kärnvapeninnehavet som del i signalering och avskräckning, inklusive inom ramen för mer rutinartade verksamheter som årligen återkommande övningar under ledning av president Putin samt förflyttningar av landets kärnvapenstyrkor.

Internationella konsekvenser

Det ryska agerandet begränsar allvarligt den internationella nedrustnings- och icke-spridningsarkitekturen. I februari 2023 aviserade Ryssland att landet suspenderar sitt deltagande i det enda kvarvarande nukleära rustningskontrollavtalet mellan Ryssland och USA, det så kallade Nya Start (*New Strategic Arms Reduction Treaty*).

Rysslands krig i Ukraina riskerar också att göra stater med eventuella kärnvapenambitioner mindre benägna att avstå från kärnvapen. Det beror dels på att de säkerhetsgarantier Ukraina gavs på 1990-talet, i samband med att de avstod från sina tidigare sovjetiska kärnvapen genom Budapestmemorandumet 1994, inte respekterades, dels på uppfattningen att den ryska kärnvapen-avskräckningen spelat en roll för krigets utveckling.

Kemiska vapen

Ryssland har använt sig av kemiska vapen, bland annat i mordförsöken på Sergej Skripal och Aleksej Navalnyj, trots att innehav och användning av kemiska vapen är förbjudna enligt folkrätten och konventionen om förbud mot kemiska vapen (*Convention on the Prohibition of Development, Production, Stockpiling and Use of Chemical Weapons and on their Destruction*). Falska ryska anklagelser om att andra aktörer förbereder kemvapenattacker används troligen för att sänka tröskeln för Ryssland att själv använda kemiska vapen.

4.2 Ukraina

Sedan självständigheten 1991 har Ukraina, trots närmare ett decennium av rysk aggression och en ännu längre historia av ryska påverkansförsök och undergrävande av den ukrainska suveräniteten, genomgått genomgripande förändringar och omfattande reformer i linje med landets självständiga politiska vägval.

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina visar hur diametralt olika de två länderna utvecklats sedan 1990-talet. Rysslands problem kan i stor utsträckning tillskrivas dess auktoritära politiska system och samhällsmodell, medan Ukrainas motståndskraft visar på det ukrainska samhällets pluralism, möjlighet till eget initiativ och decentraliserade beslutsfattande, liksom en stark övertygelse om vad det är man slåss för att försvara.

Ukraina är en fungerande demokrati, även om problem kvarstår med korruption, oligarki och rättsstatens principer. Som en del av den fortsatta EU-närmandeprocessen arbetar Ukraina med de reformkrav som medföljde beslutet om kandidatlandsstatus i juni 2022. Rättsreformer och korruptionsbekämpning är två centrala beståndsdelar. Trots den pågående ryska aggressionen har Ukraina genomfört en rad betydelsefulla reformer av vikt för EU-närmandet.

De omfattande folkliga missnöjesyttringarna i Ukraina 2004–2005, kända som orangea revolutionen, ledde till ett nytt presidentval. Årsskiftet 2013–2014 skedde nya omfattande folkliga protester, Euromajdan, efter att den dåvarande presidenten Viktor Janukovyjtj vägrat underteckna ett utlovat samarbets- och handelsavtal med EU. Protesterna hade sitt centrum på självständighetstorget, Majdan, i Kiev. Våldsamma incidenter och Janukovyjtj-regeringens hårdföra hantering av protesterna ledde till över 100 dödsoffer och hundratals skadade. Janukovyjtj valde i februari 2014 att fly till Ryssland.

Samma månad inleddes den ryska aggressionen mot Ukraina, då Ryssland tog kontroll över territorium motsvarande cirka 7 procent av Ukrainas yta, uppskattningsvis 15 procent av dess befolkning och en betydande andel av landets ekonomiska potential. Den olagliga annekteringen av Krim och den ryska de-factokontrollen över stora delar av Donbassregionen sedan 2014 har haft omfattande konsekvenser för Ukraina. Enligt FN dödades fler än 14 000 ukrainare i det ryska kriget mot Ukraina mellan 2014 och 2021 och

fler än 37 000 skadades. Kriget har också haft betydande inverkan på den ukrainska ekonomin, och inneburit grova kränkningar av mänskliga rättigheter i de av Ryssland kontrollerade territorierna. Fram till den fullskaliga invasionen har Ryssland i strid med folkrätten fortsatt att gradvis integrera de ockuperade territorierna och knyta dem närmare Ryssland.

De tidigare regionala skillnaderna mellan landets västra, centrala och sydöstra delar i fråga om Ukrainas vägval har minskat sedan händelserna 2004 och 2014. Sedan 2014 har medvetna reformer stärkt inte bara Ukrainas väpnade styrkor, utan även det ukrainska nationsbygget. Ukrainas institutionella kapacitet och legitimitet har ökat genom fortsatta reformer och valen 2014 och 2019, då Petro Porosjenko respektive Volodymyr Zelenskyj blev vald till president.

Ukrainas målsättning är en fortsatt euroatlantisk integration och ett öppet, fritt och demokratiskt samhälle. Sedan 2019 stipulerar Ukrainas konstitution att landets europeiska och euroatlantiska kurs är oåterkallelig. Den 28 februari 2022, fyra dagar efter den fullskaliga invasionen inleddes, ansökte Ukraina om EU-medlemskap. Vid Europeiska rådets möte i juni 2022 erhöll Ukraina kandidatlandsstatus. Den 30 september 2022, i samband med de illegala ryska annekteringarna av regionerna Cherson, Donetsk, Luhansk och Zaporizjzja, ansökte Ukraina om Natomedlemskap.

Ukraina, Europas till ytan näst största land, med en befolkning på 44 miljoner invånare innan den fullskaliga invasionen inleddes, är med sitt geostrategiska läge och sina mångåriga erfarenheter av att försvara sitt land mot rysk linjär och icke-linjär krigföring en betydande säkerhetspolitisk aktör i Europa.

4.2.1 Ukrainisk försvarsförmåga och motståndskraft

Försvarsberedningen konstaterar att liksom många bedömare överskattade Rysslands initiala militära förmåga, underskattades Ukrainas försvarsförmåga och motståndskraft.

Ukrainska försvarsreformer

År 2014, då den ryska aggressionen mot Ukraina inleddes genom den olagliga annekteringen av Krim och omfattande strider i östra

Ukraina, hade Ukraina omkring 6 000 stridsdugliga soldater. Landet hade nominellt en total styrka på 168 000 soldater och en försvarsbudget som motsvarade en procent av BNP. Det ukrainska försvaret var generellt i dåligt skick. Under efterföljande år och det pågående ryska angreppet genomförde Ukraina betydelsefulla reformer av landets väpnade styrkor. Ukraina moderniserade vapensystem, höjde löner för anställda i de väpnade styrkorna och ökade antalet utbildade och tränade soldater kraftigt. Vidare gjordes en målmedveten satsning för att påskynda anpassningen till Nato.

Under början av 2022 hade Ukraina en försvarsbudget motsvarande cirka tre procent av BNP, drygt 200 000 soldater i aktiv tjänst och en reserv på omkring 250 000 soldater varav många med stridserfarenhet från östra Ukraina. Ukraina hade också stora lager av före detta sovjetisk materiel och ammunition, något som skulle visa sig ha väsentlig betydelse i krigets inledande förlopp.

Ukraina antog 2021 en ny nationell säkerhetsstrategi där motståndskraft utgör en central del. Samma år antogs också ett koncept för nationellt motstånd. De ukrainska förbanden har ofta visat sig vara flexibla och snabbare att utnyttja det taktiska läget. Det har ofta varit en fördel i striderna med de mer centralstyrda ryska förbanden.

Internationellt militärt stöd 2014–2022

Mellan 2014 och 2022 bidrog ett antal västländer till uppbyggnaden av Ukrainas försvar. Som exempel bidrog USA med vapen och annan materiel till Ukraina till ett värde av omkring 2,5 miljarder US-dollar. Från 2015 genomfördes, bland andra, utbildningsinsatsen *Operation Unifier* under ledning av Kanada, där över 35 000 ukrainska soldater utbildades. Sverige bidrog med officerare till insatsen. Ukraina har även fått visst stöd av Nato vad gäller träning, logistik och ledning.

Försvarsberedningen konstaterar att de ukrainska reformansträngningarna och upprustningen av det militära försvaret med internationellt stöd har haft stor effekt på landets försvarsförmåga och motståndskraft. Västerländskt bilateralt utbildningsstöd, främst amerikanskt stöd med att träna och utbilda högre taktiska förband, var avgörande för den remarkabla förmågehöjning det ukrainska försvaret genomgick åren före Rysslands fullskaliga invasion

inleddes. Sammantaget var dessa åtgärder väsentliga för Ukrainas förmåga att möta den ryska fullskaliga invasionen. Samtidigt framstår det tydligt att stödet fram till 2022 inte varit omfattande nog för att ha en tillräckligt avskräckande effekt på Ryssland, eller för att hindra Ryssland från att ockupera ukrainskt territorium.

Cybersäkerhet

Ukraina har utsatts för en omfattande antagonistisk cyberaktivitet i flera år. De återkommande angreppen har sporrat landets ledning, dess organisationer och många medborgare att på olika sätt stärka informations- och cybersäkerheten i landet. Detta har utvecklat det ukrainska cyberförsvaret till ett av de mest erfarna i världen.

Ukraina har sedan 2014 arbetat proaktivt för att skydda sina kritiska nätverk och databaser i händelse av cyberangrepp, exempelvis inom energi-, transport- och banksektorerna. Efter cyberangrepp mot ukrainska energibolag 2015 intensifierades Ukrainas internationella samarbete rörande informations- och cybersäkerhetsfrågor med USA, Storbritannien, EU och Nato. Under 2016 inrättades ett ukrainskt nationellt cybersäkerhetskoordineringscenter som därefter har fungerat som kontaktpunkt för både nationella intressenter och internationella partner. Samma år antogs också en nationell cybersäkerhetsstrategi som därefter har implementerats stegvis.

Ukrainska företrädare bedömer att det stöd som landet mottagit har varit centralt för landets förmåga att förbereda sig för och försvara sig mot ryska cyberangrepp. Stödet har bland annat bestått av amerikanskt bistånd i form av expertis, system och träning vilket stärkt landets möjligheter att bygga och konfigurera om informationssystem i syfte att öka motståndskraften. Vidare har stödet bestått i att stärka utbudet av utbildningar inom området, till exempel på ukrainska universitet, att bistå den ukrainska staten genom att ta fram förslag till författningsändringar samt att stärka nätverken mellan behovs- och lösningsägare inom området. Sedan 2017 har USA tillhandahållit stöd till Ukraina på informations- och cybersäkerhetsområdet till ett värde som överstiger 40 miljoner US-dollar.

Ukrainsk motståndskraft

En avgörande faktor i Ukrainas förmåga att försvara sig har varit den ukrainska försvarsviljan och samhällets motståndskraft. Tidigt och tydligt väpnat motstånd visade det egna folket och världen att ett angrepp har skett, att den angripne försvarar sig och att det råder krig. Ukraina lyckades snabbt mobilisera den starka försvarsvilja som fanns i stor bredd i det ukrainska samhället. Ukraina har visat att tidigt och framgångsrikt motstånd, och snabb förmedling av detsamma i olika kanaler, kan ha stor effekt på mobiliseringen av utländskt stöd.

President Zelenskyjs ledarskap och den ukrainska förmågan att mobilisera folkets motstånd och omvärldens vilja till stöd har varit remarkabel. Det har skett bland annat genom diplomatiska ansträngningar, strategisk kommunikation och uppvisande av ett hårt och beslutsamt motstånd. Att presidenten och flera av hans närmaste medarbetare har en bakgrund inom kommunikation och underhållning har troligen varit en bidragande faktor till skicklig strategisk kommunikation i förhållande till såväl inhemsk publik som internationella partner och angriparen Ryssland. Det starka ukrainska civilsamhället och ett öppet debattklimat har också stärkt den ukrainska motståndskraften. Internationellt stöd för att säkra åtkomst till internet har gjort det möjligt att använda sociala medier i stor skala för att sprida budskap om framgångsrikt motstånd och ryska misslyckanden, vilket varit betydelsefullt för att uppbåda ett starkt stöd i väst.

Även Ukrainas innovationskraft och kreativa förmåga har stärkt motståndskraften. Till exempel har Ukraina utrustat vanliga kommersiella UAV:er med granater, som i sin tur har kopplats ihop i svärmar och lyckats slå ut ryska fordon. Ett annat kreativt exempel är användningen av 3D-skrivare för att producera reservdelar till västtillverkade militärfordon.

Internationellt militärt stöd från 2022

Det internationella stödet till Ukraina sedan Rysslands fullskaliga invasion inleddes har varit en faktor av stor betydelse för Ukrainas förmåga att försvara landet. Det omfattande internationella försvarsmaterielstödet till Ukraina ska ses som en solidaritets-

handling gentemot Ukraina som agerar i självförsvar i enlighet med FN-stadgans artikel 51 och som en mycket kraftig markering mot Rysslands brott mot folkrätten och det hot det ryska agerandet utgör mot europeisk säkerhet.

Ukraina har påfallande snabbt och effektivt tagit en brokig blandning av nya vapensystem i bruk, iståndsatt äldre sovjetisk materiel och uppvisat taktisk anpassnings- och innovationsförmåga.

Det internationella stödet har huvudsakligen tillhandahållits bilateralt och samordnats inom frivilliga koalitioner. Stödet har utvecklats stegvis och över tid, från kapacitetsbyggande stöd innan den fullskaliga invasionen inleddes, stora mängder burna pansarvärnsvapen och luftvärnssystem i inledningsskedet av kriget, samt efterhand leveranser av mer långräckviddiga och avancerade vapensystem, främst artilleri och luftvärn samt stridsfordon, stridsvagnar och stridsflyg. Allteftersom kriget utvecklats har stödet även kommit att inkludera utbildning avseende denna materiels operativa nyttjande i förband.

Polen spelar en mycket viktig roll för att erbjuda logistikstöd i genomförandet av leveranser till Ukrainas väpnade styrkor. USA står för det överlägset mest betydande och i absoluta tal största militära stödet till Ukraina.

USA har, efter modell från samordningsfunktionen under de första åtta åren av rysk krigföring, initierat en kontaktgrupp för Ukraina (*Ukraine Defence Contact Group*, även kallad Ramsteinformatet). Gruppen leds av den amerikanske försvarsministern och försvarschefen och består av ett femtiotal länder som möts på försvarsministernivå. Syftet är att förmedla ukrainska behov samt att deltagande länder informerar varandra om genomförda och planerade donationer. Storbritannien har satt upp en fond (*International Fund for Ukraine*) för att kanalisera finansiella bidrag till inköp av materiel till Ukraina. Deltagande länder kan välja att donera medel till ett projekt föreslaget av Ukraina eller Storbritannien eller själv föreslå materiel för anskaffning. Därtill har såväl Storbritannien som EU satt upp utbildningsinsatser för ukrainska soldater.

Det internationella militära stödet till Ukraina har varit omfattande. Försvarsberedningen konstaterar samtidigt att stödet givits och skalats upp med viss fördröjning, och att det hittills inte varit tillräckligt för att Ukraina fullt ut ska kunna värna och återta

sitt territorium och avgöra kriget mot Ryssland. Inte minst den stora ammunitionsförbrukningen har tömt de västerländska lagren samtidigt som nyttillverkningen bedöms ta tid innan den utökats till att kunna motsvara förbrukningen.

4.3 Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina

Som Försvarsberedningen beskrivit i flera tidigare rapporter har Ryssland sedan åtminstone 2007 framfört krav på att förändra den europeiska säkerhetsordningen. Rysk utrikespolitik har ända sedan mitten av 1990-talet präglats av ambitionen att utöva kontroll över Rysslands grannländer i Östeuropa, något som i sig strider mot den europeiska säkerhetsordningens grundprinciper.

Ryssland har sedan 2008, då kriget mot Georgien inleddes, och genom kriget mot Ukraina och den illegala annekteringen av Krim sedan 2014, tydligt brutit mot och bestridit den europeiska säkerhetsordningen. Parallellt har Ryssland under denna tid stärkt sin förmåga att genomföra både militära och icke-militära angrepp, samtidigt som den interna repressionen förvärrats.

Under 2020 och 2021 trappade Ryssland ytterligare upp hoten och kriget mot Ukraina samt konflikten med väst. Med början i mars 2021 ökade Rysslands militära närvaro avsevärt vid den östra och norra gränsen till Ukraina och på det illegalt annekterade Krim. Upptrappningen var den största koncentrationen av ryska trupper sedan 2014. Dess omfattning och karaktär, liksom Rysslands ovilja att delta i konsultationer under Wiendokumentet rörande förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder indikerade att landet kunde ha offensiva avsikter.

Hösten 2021 började Ryssland åter förstärka truppnärvaron vid Ukrainas norra och östra gräns. Detta skedde genom att föra fram resurser för en storskalig invasion, men även fortsatta åtgärder i form av övningsverksamhet, rotering av soldater och kvarlämnande av materiel för att minska tiden för igångsättande av den fullskaliga invasionen den 24 februari 2022. Under denna period fortsatte hybrida verksamheter så som migrationsströmmar via Belarus mot Polen, Lettland och Litauen, informationsoperationer och cyber-attacker. Samtidigt fortsatte de ryska operationerna i Syrien.

Förstärkningarna kombinerades med diplomatiska utspel. Ryssland framförde mycket långtgående krav på en i grunden förändrad säkerhetsordning i Europa. Den 17 december 2021 formaliserades de ryska kraven i förslag till avtal mellan Ryssland och Nato, liksom mellan Ryssland och USA. De ryska kraven förmedlades också bilateralt till bland annat Sverige. Kraven omfattade att Nato inte skulle utvidgas till nya medlemsländer samt att militära styrkor och vapensystem inte skulle placeras i länder som blivit Natomedlemmar från 1997 (Tjeckien, Ungern, Polen, Estland, Lettland, Litauen, Bulgarien, Rumänien, Slovakien, Slovenien, Albanien, Kroatien, Montenegro och Nordmakedonien). Kraven hade, om de tillmötesgåtts, raserat den existerande europeiska säkerhetsordningen och ersatt den med en ordning som stått i strid med grundläggande folkrättsliga principer som alla staters suveräna likställighet och territoriella integritet. En sådan förändring skulle ha inskränkt Sveriges grundläggande säkerhetsintressen, inklusive vår rätt att själva göra våra säkerhetspolitiska vägval, och radikalt försämrat Sveriges militärstrategiska läge.

Försvarsberedningen konstaterar att länder som USA, Kanada och Storbritannien hösten 2021 lyckades förutse händelseutvecklingen och dra relevanta slutsatser tidigare än andra inför Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina. Detta möjliggjorde ett snabbt och resolut agerande från deras sida. Trots att bland annat USA och Storbritannien informerade partnerländer och i vissa delar offentliggjorde information om den ryska angreppsplanen för en bredare allmänhet, underskattade och felbedömde flera europeiska stater Rysslands avsikter och kommande agerande. Försvarsberedningen anser det viktigt att dra lärdomar av detta.

Efter veckor av intensiva diplomatiska ansträngningar, intensifierade ryska cyberattacker, tusentals bombhot mot ukrainska inrättningar och andra destabiliserings- och provokationsförsök, erkände Ryssland den 21 februari 2022 Donetsk och Luhansk i östra Ukraina som självständiga stater. Tidigt på morgonen den 24 februari 2022 inleddes den fullskaliga ryska invasionen av Ukraina.

4.3.1 Den fullskaliga invasionens första år

Ryssland anföll den 24 februari 2022 Ukraina från söder, öster och norr. Belarus upplåtande av sitt territorium för det ryska angreppet, i sig en aggressionshandling, öppnade ytterligare en flank mot Ukraina om drygt 1 000 km och underlättade angreppet mot Ukrainas huvudstad Kiev.

Den ryska regimen antas ha utgått från felaktiga antaganden om möjligheterna till en snabb seger över Ukraina genom ett överraskningsanfall med arméförband på stor bredd, understödda av luftlandsättnings- och specialförband på djupet. Målet var att snabbt ta Kiev, likvidera nyckelpersoner och avsätta den ukrainska regeringen. Anfallet mot Kiev slogs tillbaka och den större helikopterluftlandsättningen vid flygplatsen i Hostomel, strax utanför Kiev, avväjdes av de ukrainska styrkorna.

Ryssland valde att genomföra den fullskaliga invasionen som en så kallad militär specialoperation vilken lämpar sig för snabba överraskningsanfall mot en svag motståndare. Tillvägagångssättet var politiskt beslutat och följde inte den doktrin de ryska förbanden utbildats i. Ett exempel var användandet av fristående bataljons-taktiska grupper i en större anfallsoperation, där ledning normalt skulle ha skett genom en sammanhållen ledningsstruktur på kår-, divisions- och brigadnivå. Det skapade ett antal problem för de ryska väpnade styrkorna. Den tillämpade ledningsformen hade heller inte övats av Ryssland inom ramen för de övningar på strategisk och operativ nivå som återkommande genomförs, bland annat inom ramen för övningen *Zapad*. Rysslands krigföring i Ukraina har därmed hittills inte följt grunderna i den ryska doktrinen vad gäller militär ledning. Därför är det svårt att dra slutsatser rörande ryska storskaliga operationer i en mobiliserad försvarsmakt.

Tillvägagångssättet fick bland annat allvarliga konsekvenser för de ryska stridskrafternas möjlighet till samordning och logistikförsörjning. Det framgångsrika ukrainska försvaret överraskade den ryska ledningen, vilket ytterligare förstärkte svårigheterna att lösa de uppgifter som ålagts de ryska stridskrafterna. Den initiala tidplanen för operationen havererade och de ryska förbanden åsamkades avsevärda förluster. Därmed förbrukades förbandens anfallskraft och de ryska soldaternas stridsmoral försämrades.

Under krigets inledande skede skedde en kraftmätning mellan ryska och ukrainska förband längs samtliga frontavsnitt. I april drog sig ryska styrkor tillbaka norr om Kiev. I spåren av tillbakadragandet blottades omfattande ryska krigsförbrytelser i form av allvarliga övergrepp mot civilbefolkningen i de befriade områdena.

Fram mot sommaren hade Ryssland framgångar framför allt i Donbass i östra Ukraina, samtidigt som Ukraina genomförde en snabb styrkeuppbyggnad som efterhand saktade ner eller stoppade de ryska framryckningarna. Därefter gick kriget över i en mer statisk fas.

I början av september genomfördes en framgångsrik ukrainsk motoffensiv, då Ukraina återerövrade stora områden i framför allt de östra delarna av landet, däribland städerna Kupjansk, Izjum och Lyman.

Som svar på de ukrainska framgångarna valde Ryssland att eskalera kriget. Hastigt utlysta ryska skenomröstningar genomfördes på ockuperat territorium i Cherson, Donetsk, Luhansk och Zaporizjzja, varefter Ryssland olagligen hävdade att regionerna annekterats. En mobilisering utlystes i Ryssland, i uttalat syfte att mobilisera 300 000 soldater, kombinerat med en mer aggressiv retorik mot Ukraina och väst med anspelningar på kärnvapenanvändning.

I oktober 2022, ett par dagar efter attacken mot Kertjbron, inleddes en ny fas i den ditills ganska statiska ryska krigföringen, med omfattande robotanfall mot mål också i centrala Kiev och andra städer, med fokus på kritisk infrastruktur.

Den ukrainska motoffensiven fortsatte under hösten, med befriandet av de norra delarna av regionen Cherson, inklusive centralorten med samma namn.

I slutet av 2022 kontrollerade Ryssland en sjättedel av det ukrainska territoriet. Fram till åtminstone februari 2023 har ett utnötningskrig pågått med begränsade framgångar för någondera parten, då bägge sidor saknat kapacitet för att skaffa sig ett avgörande övertag.

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina är det första storskaliga konventionella kriget i Europa sedan andra världskrigets slut. Liksom tidigare större konventionella krig präglas det av en mycket stor förbrukning av förnödenheter, ammunition, materiel och personal. Rysslands krig påverkar hela det ukrainska samhället och

har orsakat den ukrainska civilbefolkningen enorma umbäranden. Det är en form av krig som Ryssland och Ukraina till del förberett sig för, men som inte funnits i planeringsförutsättningarna i de flesta västländer sedan kalla krigets slut.

Försvarsberedningen konstaterar att den ryska målsättningen om dominans över Ukraina, trots begränsade militära framgångar, ligger fast. Beredningen konstaterar vidare att Ryssland genom sin illegala annektering av de ukrainska regionerna Cherson, Donetsk, Luhansk och Zaporizjzja hösten 2022 gjort det svårare att dra sig ur sitt anfallskrig.

Ett år in i den fullskaliga invasionen bedöms Ryssland ha kapacitet att fortsätta den konventionella krigföringen länge till. Den ryska regimen utgår från att Ryssland har såväl numerären som tiden och tålamodet på sin sida för att vinna kriget. Utvecklingen i Ryssland vittnar också om en större rysk samhällsomställning för att möjliggöra en fortsatt uthållig krigsinsats.

4.3.2 Iakttagelser från den fullskaliga invasionens första år

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har lett till ett storskaligt krig som krävt många dödsoffer, skapat enorm förödelse samt förbrukat mycket stora resurser på både ukrainsk och rysk sida. Siffrorna är osäkra, men uppskattningsvis deltog runt 120 000 ryska soldater i den fullskaliga invasionens inledande skede. Uppgifter om förluster under invasionen tyder på mycket omfattande förluster på båda sidor. Enligt brittiska underrättelseuppgifter har 175 000–200 000 ryska soldater stupat, sårats, tillfångatagits eller är saknade efter den fullskaliga invasionens första år. De ukrainska förlusterna uppskattas också de ha varit omfattande, om än inte lika stora som de ryska. Enligt amerikanska och europiska bedömare har Ukraina förlorat upp till 120 000 soldater under krigets första år.

Ryssland har uppvisat en förmåga att ersätta förlorad personal och materiel och sätta upp nya förband. Även Ukraina har uppvisat en förmåga att mobilisera reserver för att ersätta förluster och därmed kunna fortsätta motståndet mot de ryska väpnade styrkorna. Ryssland bedöms dock fortsatt hysa tilltro till större numerär, särskilt på sikt.

De ryska materiella förlusterna uppskattas även de vara mycket omfattande, inte minst förluster av stridsfordon inklusive stridsvagnar. De materiella förlusterna har varit omfattande även för Ukraina, som i detta avseende är mer utsatt än Ryssland.

Krigets tyngdpunkt inom markdomänen innebär behov av ammunition, materiel, personal, förnödenheter med mera i en omfattning som inte beaktats på decennier i väst. På båda sidor har mycket stora förbandsvolymmer satts in i strid. En framträdande erfarenhet från kriget är den mycket omfattande ammunitionsförbrukningen, framför allt för eldrörs- och raketartillerisystem men också avseende pansarvärns- och luftvärnssystem samt för precisionsammunition. Ryssland uppges under sommarens offensiv i Donbass ha skjutit drygt 60 000 artillerigranater per dygn, medan Ukraina, som behövt spara på ammunitionen, skjutit uppskattningsvis 6 000 granater per dygn. Icke desto mindre skulle det betyda att Ukraina på två veckor förbrukat lika mycket artilleriammunition som USA till och med 2021 tillverkat per år.

Ukraina hade vid tidpunkten för den fullskaliga invasionen stora lager av före detta sovjetisk materiel och ammunition, vilket skulle visa sig bli en avgörande faktor för möjligheten att försvara landet under krigets inledning. Stridsintensiteten understryker vidare betydelsen av redundans avseende vapen, ammunition, reservdelar, personal med mera vid ett angrepp. Den understryker även betydelsen av att över tid kunna mobilisera utbildade reserver, påbörja utbildning av ersättningsmanskaper, samt lagerhållning, produktion och anskaffning av ammunition, reservdelar och annat underhåll. Resursintensiteten har även belyst vikten av en uthållig och trovärdig försvarsförmåga.

Ledning och underrättelser

Ryssland har haft problem med sin ledningsförmåga på grund av brister i de tekniska sambandssystemen, en stelbent och kommando-styrd ledningsmetodik samt avsaknad av ledningsnivåer för att samordna stridens samtliga funktioner.

Ukraina har efterhand med västerländskt stöd infört ledningssystem som hjälpt till med att identifiera och bekämpa högvärdiga mål. Centralt i detta system har varit internetbaserade molntjänster.

Ukraina har med västerländskt stöd skapat en underrättelseförmåga som förmedlat en relativt god bild av de ryska styrkornas förehavanden, något som varit centralt inte minst för att nyttja avancerade bekämpningssystem som levererats från väst. Även sofistikerade västliga lednings- och underrättelsesystem har dock visat sig sårbara för rysk elektronisk krigföring.

Underrättelserna har inte varit exklusiva för den militära domänen. Öppna källor, media och internetbaserade aktörer har i vissa stycken skapat tämligen aktuella och korrekta lägesbilder.

Striden på marken

Försvarsberedningen konstaterar att krigföringen i Ukraina har kännetecknats av typiska och sedan tidigare kända drag för större konventionella landkrig.

Ryska förband har med stor brutalitet och urskillningslös massiv eldkraft bekämpat såväl civila objekt som militära mål. Reguljära förband och Wagnergruppen har systematiskt nyttjat oproportionerligt och folkrättsvidrigt våld mot krigsfångar och civilbefolkningen syftande till att skapa lidande och därigenom bryta den ukrainska befolkningens försvarsvilja.

Kriget understryker markdomänens avgörande betydelse för stridsförloppet. Tillgången till stora förbandsvolymen har visat sig vara en kvalitet i sig. Att utöva uthållig kontroll över markdomänen kan endast åstadkommas genom närvaro av tillräckligt stora förbandsvolymen. Stridernas intensitet har krävt att manöverkrigföring med mekaniserade förband kompletterats med fältarbeten. Massiv eldkraft, främst i form av artilleri, har spelat en stor roll på slagfältet vilket motiverat fältarbeten för ökat skydd. Tidvis har krigföringen karaktäriserats av försvarsstrid snarare än ett rörligt uppträdande.

System såsom patrullrobotar och GPS-styrt eller målsökande artilleri och raketartilleri, kompletterar mer konventionella system i den komplexa stridsmiljön. Framför allt har Ukraina varit framgångsrikt i nyttjandet av långräckviddiga taktiska precisionsbekämpningssystem som levererats av väst. De har varit värdefulla för att effektivt och koncentrerat bekämpa högvärdiga mål på djupet av fiendens gruppering, såsom logistikbaser och ledningsnoder,

vilket bland annat begränsat den ryska förmågan att nyttja sitt artilleri på ett effektivt sätt. Det har samtidigt försvårat ett redan från inledningen av operationen ansträngt ryskt främre logistiksystem. För den bakre logistiken har Ryssland i hög grad förlitat sig på järnvägstransporter.

Striden i luften

Den ukrainska militärledningens beslut att dagarna före den fullskaliga invasionen sprida sina flygstridskrafter förhindrade troligen ett katastrofalt utfall av de inledande ryska flyg- och robot-attackerna.

Trots tidiga ryska framgångar har varken Ryssland eller Ukraina lyckats etablera luftherravälde. Att Ryssland inte kunde etablera luftherravälde tidigt har förvånat många västerländska bedömare. Det ukrainska luftvärnet, som har varit förhållandevis starkt och uthålligt, har begränsat Rysslands möjligheter att nyttja sina flygstridskrafter. Hög ammunitionsförbrukning och förluster har skapat ett behov av att tillföra Ukraina västerländska luftvärns-system. Vidare har det utökade ryska användandet av kryssningsrobotar, ballistiska robotar och patrullrobotar förstärkt det ukrainska behovet av avancerade västerländska luftvärnssystem.

De ryska flygstridskrafterna har efter de inledande striderna i huvudsak använts fram till eget kontrollerat område till understöd för de egna markstridskrafterna. Attackföretag längre in i Ukraina har på grund av förlustriskerna begränsats. Ett relativt starkt luftvärn på båda sidor har inte bara begränsat möjligheterna att nyttja stridsflyg utan också försvårat användningen av attackhelikoptrar.

Inledningsvis har beväpnade UAV:er spelat en stor roll för det ukrainska motståndet, men dessa visade sig sårbara för ryskt luftvärn. Försvar mot UAV:er, såväl avancerade och vapenbärande som enkla, har under kriget blivit centralt för både Ukraina och Ryssland. Enkla kommersiella UAV:er har använts i mycket stor utsträckning av båda sidor för målspaning och ledning. Många UAV:er av sådan typ har skjutits ner eller störts ut, varför de närmast kan betecknas som en förbrukningsvara.

Från oktober 2022 har Ryssland satt in iranska patrullrobotar i stort antal mot främst kritisk infrastruktur med effekt på bland annat den ukrainska el- och vattenförsörjningen.

Ryssland har tidvis stört radiofrekvenser så kraftigt att varken Ukraina eller Ryssland lokalt kunnat använda UAV:er. Telekriget mot UAV:er har varit intensivt från båda sidor. Det har skett genom att störa UAV:ernas styrsignaler. Båda sidor har nyttjat störning av rymdbaserade positionsbestämningssystem, till exempel GPS.

Framför allt Ryssland har nyttjat ett stort antal ballistiska robotar och kryssningsrobotar för att slå ut viktiga militära mål och civila objekt över hela Ukraina. Initialt användes också attackflyg för dessa uppgifter men efterhand som det ukrainska luftförsvaret stärktes avtog dessa attacker.

Robotattackerna har varit mycket påfrestande, inte minst för Ukrainas förmåga att upprätthålla de grundläggande samhällsfunktionerna, till exempel energi- och vattenförsörjningen. Attackerna har också försvårat den ukrainska krigsansträngningen, men effekten har från senhösten 2022 nedgått på grund av en tilltagande rysk brist på robotar och ett allt effektivare ukrainskt luftförsvaret.

Striden till sjöss

Vid inledningen av Rysslands fullskaliga invasion saknade Ukraina i stort sett operativa sjöstridskrafter och inledde en kustförsvarsoperation baserad på sjömineringar och kustrobotar. Det ryska hotet utgjordes framför allt av landstigningar i nordvästra Svarta havet mot Odessaområdet. Efter tidiga ryska framgångar skadades flera ryska örlogsfartyg. I april 2022 sänktes den ryska kryssaren Moskva av ukrainska kustrobotar, vilket fick direkta operativa konsekvenser avseende hur nära den ukrainska kusten den ryska flottan kunde uppträda. Även obemannade båtar (*Unmanned Surface Vessels*, USV) har nyttjats av Ukraina mot ryska basområden.

Då ryska landstigningar visade sig alltför riskfyllda kunde ukrainska markstridskrafter omdisponeras och luftförsvaret uppträda mer offensivt över Svarta havet. Ryskt landstignings-tonnage användes därefter för transporter till stöd för striderna längs kusten vid Azovska sjön. I motsats till många bedömares initiala

antaganden har Ryssland under kriget inte lyckats etablera sjöherravälde. Däremot utövar Ryssland sjökontroll och har en handelsblockad mot Ukraina i Svarta havet.

Trots ett avtal mellan Ryssland och Ukraina från 2003 om gemensam juridisk kontroll över Kertjsundet har Ryssland förhindrat Ukraina att tillföra marina resurser till Azovska sjön. Under 2021 beslagtogs Ryssland de ukrainska marina resurser som fanns innanför Kertjsundet. Den av Ryssland 2019 uppförda Kertjbron förhindrade också större fartyg att passera sundet vilket begränsade Ukrainas handelssjöfart från den viktiga hamnen Mariupol.

Cyber och rymdarenorna

Ryssland har inte i någon högre utsträckning lyckats samordna sina cyberoperationer med annan operativ verksamhet och har dessutom mötts av effektiva motåtgärder från ukrainsk sida. Ukraina har sedan 2014 byggt upp sitt cyberförsvar vilket begränsat effekten av ryska cyberangrepp.

Sofistikerade cyberangrepp kan orsaka stor skada, men kan endast nyttjas under en kort tidsperiod. När dessa har upptäckts kan säkerhetslösningar implementeras brett och omöjliggöra fler angrepp av samma typ. Ryssland tycks därför under den fullskaliga invasionen ha inriktat sig på enklare och bredare attacker mot civila och kommersiella objekt, i syfte att störa samhällsviktig verksamhet.

Ryssland har även tillgång till kvalificerade rymdsystem. Det är dock svårt att bedöma vilken effekt dessa förmågor haft på kriget. Genom nyttjande av kommersiella rymdtjänster och genom direkt stöd från andra nationers rymdsystem har Ukraina haft tillgång till samband via internet med hjälp av satelliter. Högupplösta satellitbilder har haft ett stort mervärde för Ukraina även inom ramen för strategisk kommunikation.

Ryska krigsförbrytelser och krigföring mot civila

Rysslands krigföring i Ukraina har karaktäriserats av stor brutalitet och högt risktagande. Ryssland har visat sig likgiltig inför och brutit hänsynslöst mot folkrätten, inklusive krigets lagar och den

internationella humanitära rätten samt mänskliga rättigheter. Det ryska uppträdandet mot krigsfångar strider mot krigets lagar genom bland annat avrättningar och tortyr. Civila och civil infrastruktur har attackerats urskillningslöst. Från ryskkontrollerade samt av ukrainska styrkor befriade områden finns omfattande vittnesmål om och bevis på massgravar efter utomrättsliga avrättningar, bortföranden av lokala och regionala ukrainska politiska företrädare, olagliga frihetsberövanden, systematiskt användande av tortyr, olagliga tvångsdeportationer och förflyttningar, våldtäkter och sexuella övergrepp. Kvinnor och flickor drabbas särskilt hårt under krig. Tusentals ukrainska barn har deporterats och illegalt adopterats bort till personer i Ryssland.

Enligt den rapport FN:s undersökningskommission (*Independent International Commission of Inquiry on Ukraine*) lade fram i mars 2023 har Ryssland begått omfattande brott i Ukraina, av vilka många anses utgöra krigsförbrytelser och vissa, såsom de ryska attackerna mot ukrainsk energiinfrastruktur, enligt undersökningskommissionen skulle kunna utgöra brott mot mänskligheten. Enligt Ukrainas riksåklagare hade våren 2023 minst 80 000 mål avseende misstänkta krigsförbrytelser inletts av ukrainska åklagare.

De omfattande övergreppen mot den ukrainska civilbefolkningen sker i kombination med ett högt ryskt politiskt och militärt risktagande samt en acceptans för stora egna militära förluster.

I december 2022 hade över sju miljoner ukrainare flytt landet. Ungefär lika många människor hade blivit internflyktingar i Ukraina. Genom terrorbombningar mot och beskjutning av civilbefolkningen som tvingar människor att fly söker Ryssland även skapa en börda för Ukrainas grannländer och andra mottagarländer. Både Ryssland och Belarus har vid olika tillfällen utnyttjat migranter för politiska syften.

Att slå ut den ukrainska energiförsörjningen har varit ytterligare en viktig beståndsdel i den ryska krigsföringen mot Ukraina. Genom återkommande robotangrepp mot energirelaterad infrastruktur har Ryssland utsatt det ukrainska energisystemet för extrema påfrestningar, och därpå följande svåra levnadsförhållanden för civilbefolkningen. Det kan inte tolkas som annat än ytterligare ett sätt att försöka tvinga den ukrainska civilbefolkningen och regeringen till underkastelse.

Förstörelsen av Kachovkadammen i juni 2023 är ytterligare en effekt av den hänsynslösa ryska krigföringen i Ukraina. Förstörelsen av dammen har orsakat omfattande ödeläggelse i form av översvämningar, miljöförstörelse, en ytterligare förvärrad humanitär situation för den ukrainska civilbefolkningen, försvårad vattenförsörjning. Den väntas också få konsekvenser för den globala livsmedelsförsörjningen. Den internationella humanitära rätten förbjuder explicit angrepp mot anläggningar, till exempel dammar, som kan utlösa farliga krafter och åtföljande svåra förluster bland civilbefolkningen.

Rysslands agerande i Ukraina understryker faran i att utgå från att en motståndare efterlever krigets lagar, inklusive den internationella humanitära rätten. Ansvarsutkrävande för den ryska aggressionen och de krigsförbrytelser som begåtts är centralt.

Rysslands agerande aktualiserar de åtaganden Ryssland gjort genom att bli part i bland annat FN-stadgan och Genèvekonventionerna samt dess första tilläggsprotokoll. Där Ryssland haft en tillräckligt hög grad av kontroll skulle även bestämmelser i till exempel Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, Internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, Konventionen mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning, FN:s konvention om barnets rättigheter, Konventionen om avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor, Konventionen om rättigheter för personer med funktionsnedsättning samt Konventionen om skydd för kulturregndom i händelse av väpnad konflikt kunna vara aktuella.

Ukrainskt civilt försvar

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har visat hur samhällets och befolkningens motståndskraft och försvarsvilja är avgörande för att motstå ett angrepp, och understrukit betydelsen av ett fungerande totalförsvar med ett militärt och civilt försvar, det vill säga mobilisering av hela samhället för försvaret av Ukraina. I detta ingår ett gediget förberedelse- och planeringsarbete för att så långt som möjligt säkerställa samhällsviktig verksamhet och civilt stöd till den militära krigsansträngningen.

Flygangrepp och artilleribeskjutningar har medfört att många människor i Ukraina till och från lever i skyddade utrymmen av olika slag: skyddsrum, tunnelbanestationer, källare med mera. Att varningssystem och fysiskt skydd finns, om än i varierande omfattning, bidrar också till försvarsviljan.

Ryska angrepp på samhällsviktig infrastruktur som el, vatten och värme påverkar befolkningen och samhällets funktionalitet. Noterbart är viljan och förmågan i Ukraina att reparera och återställa funktioner som helt eller delvis slagits ut. Grundläggande samhällsfunktioner som post och järnväg fungerar utifrån förutsättningarna väl i stora delar av landet. Ett stort antal sjukvårdsinrättningar, ambulanser, brandstationer och brandbilar har attackerats av Ryssland trots att dessa åtnjuter skydd enligt krigets lagar. Såväl reparationsinsatser som räddningsinsatser efter anfall försvåras av att Ryssland ser insatspersonalen som måltavlor. Bland annat bekämpar Ryssland ofta samma mål även efter att räddningsinsatserna påbörjats.

Utöver många parallella räddningsinsatser finns tillkommande uppgifter som minröjning och hantering av oexploderad ammunition samt sök och räddning av människor i rasmassor. Minor och oexploderad ammunition utgör som i de flesta krig inte bara en risk vid räddningsinsatser utan också en stor risk för civilbefolkningen och tar stora resurser i anspråk för att röja och omhänderta. Rysslands fullskaliga invasion har tydliggjort betydelsen av att kunna ta emot stora volymer av humanitärt stöd och andra civila insatser från andra länder. Det handlar om att ha system för att förmedla behov men också logistik för att kunna ta emot internationellt stöd i bred bemärkelse och förmedla det till dem som har störst behov. På detta område finns det lärdomar att dra för det svenska civila försvaret från såväl Ukraina som grannländerna, exempelvis Polen.

Risk för radiologiska, kemiska och biologiska utsläpp

Som en del av krigföringen har Ryssland intagit och använt kärnkraftverket i Zaporizjzja, vilket är Europas största, samt det nedlagda kärnkraftverket i Tjernobyl. Ryssland bedöms också genom desinformation ha förberett en möjlig så kallad *false flag*-operation i Zaporizjzja. Skador på anläggningen i Zaporizjzja,

personal som tvingats arbeta under svåra förhållanden, bristande underhåll och ovilja att tillåta IAEA-inspektioner riskerar att leda till allvarliga utsläpp av radioaktiva ämnen. Därmed har Ryssland hotat Ukraina och världen med en ny kärnkraftskatastrof.

Ryska angrepp på ukrainsk industriell infrastruktur har vid ett flertal tillfällen lett till utsläpp av farlig gas. Grundlösa ryska påståenden om att USA bistått Ukraina i utvecklingen av biologiska vapen har lett till misstankar om att Ryssland söker använda det som förevändning för att själv använda sådana vapen.

Rysk krigföring mot den ukrainska ekonomin

Rysslands fullskaliga invasion har haft förödande konsekvenser för den ukrainska ekonomin. Under 2022 minskade Ukrainas BNP med ungefär en tredjedel. Förutom det militära hotet har således den statsfinansiella situationen och risken för ekonomisk kollaps utgjort ett reellt hot mot den ukrainska statsbildningen. Det internationella makrofinansiella stödet till Ukraina, inte minst från EU, har haft en helt avgörande roll.

Ukraina är en av världens stora livsmedelsproducenter, och stod innan den fullskaliga invasionen inleddes 2022 för 10 procent av världsproduktionen av vete, 16 procent av majsproduktionen, och runt hälften av den globala produktionen av solrosolja. I ett tidigt skede under invasionen inledde Ryssland en sjöblockad av Ukrainas samtliga hamnar, vilka står för en betydande andel av landets totala export, med stora konsekvenser för både den ukrainska ekonomin och den globala livsmedelsförsörjningen. Genom det av FN och Turkiet framförhandlade spannmålsavtalet (*Black Sea Grain Initiative*) har sedan juli 2022 viss spannmålsexport kunnat möjliggöras från vissa ukrainska hamnar, dock inte i nivå med tidigare års export. Ryssland har återkommande hotat att inte förlänga avtalet.

Kostnaden för den skada Ukraina åsamkats av Ryssland bara under den fullskaliga invasionens första år har av Världsbanken uppskattats till 411 miljarder US-dollar.

4.3.3 Internationellt stöd till Ukraina och reaktioner på den ryska fullskaliga invasionen

Synen på Rysslands brott mot folkrätten, inklusive FN-stadgan, och den europeiska säkerhetsordningen har präglats av stor samstämmighet inom EU, Nato, G7 och det bredare västliga samarbetet. Det internationella stödet, politiskt, ekonomiskt och humanitärt men framför allt militärt, har haft stor betydelse för Ukrainas förmåga att försvara sig.

Europeiska unionen

EU:s svar på Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har varit historiskt för unionen sett till såväl omfattning som hastighet, med betydande politiskt, ekonomiskt, humanitärt och militärt stöd till Ukraina samt sanktioner mot Ryssland och Belarus.

För Sverige och övriga Europa har Rysslands fullskaliga invasion satt i blyxtbelysning frågor om resurstillgång och resurssäkring, ekonomiska beroendeförhållanden, totalförsvarets betydelse samt vikten av ett territoriellt försvar. Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har även medfört en bredare omställning i EU, bland annat genom beslutet från 2022 om att avskaffa beroendet av fossil energi från Ryssland. Ryssland har använt gasleveranser som ett vapen mot EU, med det strategiska syftet att splittra unionen och försvaga dess stöd till Ukraina. Dessa försök har orsakat mycket stora kostnader inom unionen och medlemsländerna. Ryssland har inte uppnått sitt mål och är dessutom på väg att förlora ett centralt påtryckningsinstrument mot unionen samt betydande inkomster.

I EU:s strategiska kompass från 2022 konstateras att kriget har återkommit till Europa genom Rysslands oberättigade och oprovocerade anfall mot Ukraina. Rysslands anfallskrig beskrivs som ett tektoniskt skifte i europeisk historia då Ryssland bryter grovt mot folkrätten och FN-stadgans principer och undergräver den europeiska och globala säkerheten och stabiliteten.

Sedan Rysslands krig mot Ukraina inleddes 2014 har EU gett omfattande stöd till Ukraina. Under perioden 2014–2020 mobiliserade EU och de europeiska finansinstitutionerna mer än 15 miljarder euro i lån och bidrag till Ukraina och landets reformprocess – mer än till något annat land.

Efter att Rysslands fullskaliga invasion inleddes 2022 har EU:s stöd kraftigt utvidgats. På den militära sidan har EU finansierat delar av medlemsstaternas förvarsmaterielstöd, inklusive tillhandahållande och gemensam upphandling av artilleriammunition till Ukraina genom Europeiska fredsfaciliteten (*European Peace Facility*, EPF), samt bidragit med kapacitetsstöd i form av utbildning av den ukrainska försvarsmakten genom EU:s militära träningsinsats (*European Union Military Assistance Mission Ukraine*, EUMAM). Därutöver syftar förordningsförslaget *Act in Support of Ammunition Production* (ASAP) till att främja en ökad produktionsförmåga för europeisk försvarsindustri, bland annat för att möjliggöra ett ökat stöd till Ukraina. Den sedan tidigare pågående civila insatsen *European Union Advisory Mission* (EUAM) har sedan invasionen fått ett justerat uppdrag. I tillägg till det ursprungliga stödet för reform av den civila säkerhetssektorn, har EUAM även stöttat Ukraina med gränshantering och ansvarsutkrävande gentemot Ryssland.

EU har därtill gett omfattande makrofinansiellt stöd, katastrofbistånd och humanitärt stöd till Ukraina. För första gången någonsin aktiverades EU:s massflyktsdirektiv, och unionen har tagit emot runt sju miljoner ukrainska flyktingar. Därtill har EU tagit initiativ som solidaritetslederna, för att underlätta export av ukrainska produkter via EU, tillfällig suspendering av importtullar, synkronisering av de ukrainska och moldaviska elnäten till EU, och fattat det för Ukraina helt centrala beslutet om kandidatlandsstatus.

Ytterligare stöd har kommit från EU:s medlemsländer och institutioner, till exempel den Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling (*European Bank for Reconstruction and Development*, EBRD). Via EU:s civilskyddsmekanism har 31 länder bidragit med mycket omfattande stöd i form av bland annat tält, läkemedel, elverk, ambulanser och mobila sjukhus till Ukraina. EU kommer också, tillsammans med övriga internationella partner, inte minst G7, ha en central roll i återuppbyggnaden av Ukraina.

Näst efter USA, som har en särställning i stödet till Ukraina som den i särklass största givaren i absoluta tal, följer EU och Storbritannien. Sett till andel av BNP ligger Estland, Lettland, Litauen och Polen i topp. De fyra har också haft en aktiv roll i EU:s utformning av stödet till Ukraina och sanktioner mot Ryssland.

När det gäller sanktioner har EU genom ett flertal beslut infört breda, ekonomiska sanktioner, riktade sanktioner mot över tusen personer och organisationer samt visumåtgärder. Syftet med sanktionerna är i första hand att Ryssland ska upphöra med sin aggression genom kännbara konsekvenser för landets ekonomi och att förmågan att fortsätta anfallskriget ska motverkas. Sanktionerna är de mest omfattande som EU infört i förhållande till det ekonomiska utbytet med Ryssland före den fullskaliga invasionen. Åtgärderna samordnas mellan EU och andra internationella partner. Länder som USA, Kanada, Storbritannien, Australien, Nya Zeeland, Japan, Sydkorea, Norge och Schweiz har infört liknande sanktioner. Sanktioner har även införts mot Belarus, som svar på landets medverkan i den ryska aggressionen mot Ukraina, och mot Iran med anledning av landets tillverkning och tillhandahållande av UAV:er till Ryssland. Flera länder, inklusive Sverige, vill se att de frysta ryska tillgångarna används för att betala för återuppbyggnaden av Ukraina. Stor vikt läggs även vid efterlevnad och att motarbeta kringgående av sanktionerna.

Sverige

Sverige har sedan 1990-talet bidragit med bilateralt bistånd till Ukraina. Innan den 24 februari 2022 var Sverige den näst största bilaterala givaren till Ukraina bland EU-länderna.

Sedan den fullskaliga invasionens inledning har Sverige kraftigt utökat stödet till Ukraina. Stödet omfattar det för Sverige historiska beslutet att sända försvarsmateriel och ekonomiskt stöd till Ukrainas väpnade styrkor, något som inte gjorts sedan stödet till Finland under andra världskriget. I bred politisk enighet har riksdag och regering sedan våren 2022 fattat flera beslut om militärt stöd till Ukraina innefattande bland annat stridsfordon 90, pansarvärnsrobot 57 (NLAW), pansarskott m/86, avancerad ammunition, luftvärnssystem, artillerisystemet Archer och stridsvagn 122 (Leopard 2A5SE). Försvarsmakten har även på kort tid utbildat ukrainska soldater i Sverige.

Som Försvarsberedningen konstaterade i delrapporten *Kontrollstation 2023* (Ds 2023:12) har det viktiga stödet till Ukraina med förnödenheter, materiel och utbildning påverkan på såväl

nationell militär förmåga som planerad förmågeökning. Betydande resurser har omfördelats från krigsförbandsproduktionen till förmån för utbildning av ukrainska krigsförband. Samtidigt anser beredningen att det finns lärdomar och erfarenheter att dra för svensk del av den snabbhet och effektivitet med vilken Försvarsmakten genomfört påskyndad produktion av ukrainska krigsförband i Sverige. Försvarsberedningen vill peka på vikten av att relevanta erfarenheter även inarbetas i Försvarsmaktens ordinarie verksamhet.

Sveriges stöd till Ukraina sedan den 24 februari 2022 omfattar även bistånd i form av utökat humanitärt stöd, utökat bilateralt reformstöd, stöd till Ukrainas återuppbyggnad samt beslut om makrofinansiellt stöd via EU. Därutöver har svenska donationer av samhällskritiska varor som till exempel sjukvårdsmaterial och mediciner, brandskyddsutrustning och energimateriel koordinerats via Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och EU:s civilskyddsmekanism. Sverige beviljade 2022 tillfälligt skydd till över 50 000 personer som flytt från Ukraina med anledning av den fullskaliga invasionen.

Sverige bidrar liksom tidigare med personal till EUAM, och har också bidragit med instruktörer till de militära träningsinsatserna *Interflex* och EUMAM. Efter den fullskaliga invasionens första år var Sverige den elfte största givaren till Ukraina i absoluta tal, enligt Kiel-institutets *Ukraine Support Tracker*. I fråga om militärt stöd var Sverige under invasionens första år den åttonde största givaren i absoluta tal.

Nato

I Natos strategiska koncept från 2022 framhålls Ryssland som det mest signifikanta och direkta hotet mot de allierades säkerhet och mot fred och stabilitet i det euroatlantiska området. Den fullskaliga invasionen av Ukraina har påskyndat organisationens återgång till kollektivt försvar som huvuduppgift. Nato har aktiverat operationsplaner, ökat närvaron i de baltiska staterna och Polen, samt etablerat motsvarande närvaro i länderna på den sydöstra delen av flanken. Därtill har Nato aktiverat snabbinsatsstyrkan *NATO Response Force* (NRF), förstärkt luftrumsövervakningen med

stridsflyg och luftvärn samt ökat den marina närvaron i Östersjön och Medelhavet. USA har stått för den största tillförseln av förband. Nato har aviserat ytterligare åtgärder för att stärka avskräckning och försvar gentemot Ryssland.

FN

FN:s möjligheter att agera mot Rysslands brott mot FN-stadgan har varit begränsade. Rysslands ställning som permanent medlem av FN:s säkerhetsråd har inneburit att rådet varken kunnat enas eller fatta beslut om åtgärder föranledda av den ryska aggressionen mot Ukraina. Det har lett till att FN:s generalförsamling fått en större roll när det gäller fördömandet av Rysslands aggression mot Ukraina.

Den 2 mars 2022 antog FN:s generalförsamling med överväldigande majoritet (141 av 193 länder) en resolution med krav på Ryssland att omedelbart upphöra med stridigheterna och dra tillbaka sina trupper. Ytterligare en resolution antogs den 12 oktober 2022 med stöd av 143 medlemsländer som åter bekräftade grundläggande principer för den regelbaserade världsordningen och FN-stadgan, och fördömde skenomröstningarna och den illegala annekteringen av de ukrainska regionerna Cherson, Donetsk, Luhansk, och Zaporizjzja. Den 23 februari 2023 antogs en tredje resolution, med krav på ryskt tillbakadragande och stöd till Ukrainas suveränitet, självständighet och territoriella integritet inom landets internationellt erkända gränser, även den med brett stöd i form av 141 röster.

FN spelar också en roll genom de omfattande humanitära insatserna i Ukraina sedan Rysslands fullskaliga invasion inleddes och generalsekreterarens medlingsinsatser i fråga om det avtal för spannmålsexport som Turkiet och FN tog fram (*Black Sea Grain Initiative*), samt i fråga om säkerhetsarrangemang kring kärnkraftverket i Zaporizjzja.

OSSE, Europarådet och Internationella brottmålsdomstolen

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har ytterligare förvärrat den förtroendekris som funnits mellan deltagande stater i

Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE). Kriget har isolerat Ryssland, som enbart har aktivt stöd från Belarus i organisationens fora för ansvarsutkrävande.

Efter att den 25 februari 2022 ha suspenderat Ryssland, uteslöt Europarådets ministerkommitté Ryssland från organisationens verksamhet den 16 mars 2022. Det är första gången ett land uteslutits permanent från organisationen. Ett halvår senare, den 16 september 2022, upphörde Ryssland att vara part till Europakonventionen. Vid Europarådets toppmöte i Reykjavík 2023 lanserades ett register som ska bistå Ukraina med att dokumentera de omfattande skador som orsakats av Rysslands aggression. Skaderegistret är ett viktigt steg framåt för att säkerställa att Ryssland gottgör Ukraina.

Redan i ett tidigt skede 2022 inleddes processer för att säkerställa ansvarsutkrävande, vilket är viktigt för upprättelse och rättvisa både för Ukraina som stat och för de människor som faller offer för Rysslands krigsförbrytelser. Internationella brottmålsdomstolen (*International Criminal Court*, ICC) inledde i mars 2022 en förundersökning rörande krigsförbrytelser, brott mot mänskligheten och folkmord som begåtts på ukrainskt territorium från den 21 november 2013 och framåt. I mars 2023 utfärdade ICC en arresteringsorder för Rysslands president Vladimir Putin samt Rysslands ombudsperson för barns rättigheter. Eftersom ICC inte kan åtala för aggressionsbrottet i Ukraina pågår parallellt arbete för att upprätta en tribunal specifikt för aggressionsbrottet mot Ukraina.

Särskild uppmärksamhet behöver riktas mot de sexuella övergrepp som används i kriget och att säkerställa att bevis samlas så att de skyldiga kan dömas för sina brott.

4.4 Konsekvenser för svensk och europeisk säkerhet

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina markerar en brytpunkt för svensk och europeisk säkerhet, med långtgående konsekvenser för Sverige och övriga länder i den euroatlantiska regionen. Ett storkrig i Europa är idag en realitet och Ryssland har inriktat sig på en långvarig konflikt med väst. Risken finns att kriget i Ukraina blir långvarigt och kan eskalera. En eskalering kan innebära angrepp mot

andra stater eller användande av kärnvapen eller andra massförstörelsevapen.

Ryssland

Med en regim som dagens förblir Ryssland det största militära hotet mot Europa. Rysslands närområde är en av de huvudsakliga konfrontationsytorna, där Rysslands stormaktsambitioner, militära upprustning och anspråk på att bestämma över andra staters politiska vägval undergräver säkerheten.

Ryssland har med sitt aggressiva agerande ställt sig utanför den europeiska säkerhetsordningen, vilken därmed idag inte tillhandahåller något skydd mot det allvarliga hot som Rysslands agerande utgör mot den europeiska säkerheten. Försvarsberedningen understryker att det skulle utgöra ett väsentligt hot mot internationell fred och säkerhet under lång tid framöver om Ryssland genom militärt våld eller hot om våld tilläts förändra den existerande europeiska säkerhetsordningen.

Rysslands framtida agerande är avhängigt utvecklingen på slagfältet, det samlade internationella stödet till Ukraina, den inre utvecklingen i Ukraina respektive Ryssland samt potentiellt vidare konsekvenser av kriget och den övergripande konflikten mellan Ryssland och väst. Utvecklingen i omvärlden, till exempel en konfrontation mellan USA och Kina, kan också skapa tillfällen som den ryska ledningen uppfattar som gynnsamma för att flytta fram sina positioner.

Huvudantagandet bör vara att Rysslands hittillsvarande utrikes- och säkerhetspolitiska inriktning långsiktigt kommer att bestå. Det gör det nödvändigt för Sverige att tillsammans med övriga partner bidra till avskräckning och fortsatta kraftfulla politiska, ekonomiska, diplomatiska och militära åtgärder för att stävja det ryska aggressiva agerandet. Detta ska inkludera åtgärder för ansvarsutkrävande samt omfattande sanktioner.

Ansvarsutkrävande gentemot Ryssland är viktigt för upprättelse och rättvisa för Ukraina som stat och för de människor som faller offer för Rysslands krigsförbrytelser.

Europa, Nato och den transatlantiska länken

Rysslands grava brott mot de regler och principer som tidigare bidragit till att upprätthålla säkerheten i Europa har på ett fundamentalt sätt bidragit till säkerhetspolitisk oförutsägbarhet på kontinenten, med synnerligen allvarliga konsekvenser.

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har förändrat det säkerhetspolitiska landskapet i Europa. Det hot Ryssland utgör föranleder enskilda stater att kraftigt öka sina försvarsanslag och förändra sina säkerhetsarrangemang.

Denna förändring kommer som tydligast till uttryck i det finska och kommande svenska Natomedlemskapet. Utvecklingen understryker Natos och EU:s roll för fred, säkerhet och samarbete, och tydliggör den transatlantiska länkens betydelse. Invasionen har synliggjort betydelsen av Natos avskräcknings- och försvarsförmåga, liksom den fortsatta vikten av och det europeiska beroendet av amerikanskt ledarskap och amerikansk militär närvaro. Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har även åskådliggjort gränserna för Natos åtaganden gentemot icke-allierade genom att klargöra att artikel 5 enbart avser försvar av de allierade. Det finns ingen partnerdimension i Natos kollektiva försvar.

Försvarsberedningen anser att Ryssland utgör det allvarligaste hotet mot europeisk och svensk säkerhet under lång tid framöver. Konflikten mellan Ryssland och väst går långt bortom Ukraina. Konflikten är strukturell och systematisk till sin karaktär och väntas bli långvarig.

Som gemensamt säkerhetsskapande system erbjuder den europeiska säkerhetsordningen idag inget skydd mot det allvarliga hot som Rysslands agerande utgör mot den europeiska säkerheten. För att hantera det ryska hotet bedömer Försvarsberedningen att den europeiska säkerhetsarkitekturen fortsatt kommer behöva utvecklas. Sverige bör även framgent spela en aktiv roll i denna process.

Även om Rysslands förmåga i dess eget närområde i viss mån minskat i och med kriget i Ukraina så ligger Rysslands politiska målsättningar om dominans över grannländerna fast. Utvecklingen av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina, liksom den övriga dynamiken mellan Ryssland och länderna inom det Östliga partnerskapet, kommer ha avgörande inverkan på säkerheten såväl i

som utanför denna region, med påtagliga konsekvenser för europeisk och svensk säkerhet.

Försvarsberedningen konstaterar att det är ett centralt intresse för EU och Sverige att samtliga stater i Östliga partnerskapet kan upprätthålla och utan påtryckningar utöva sin suveränitet och territoriella integritet. Möjligheterna att påverka Ryssland direkt är små, men möjligheterna att bedriva en aktiv östeuropapolitik desto större. Beredningen anser därför att EU:s och Sveriges stöd till partnerländernas utveckling, i riktning mot stärkt demokrati, ökad respekt för mänskliga rättigheter samt rättsstatens principer, är av stor betydelse. Stöd till civilsamhället är viktigt. Ytterst är målet att samtliga sex länder ska bli stabila demokratier, med eller utan EU-medlemskapsperspektiv, fria att forma sin egen utrikes- och säkerhetspolitik. I fråga om Ukraina, Georgien och Moldavien anser Försvarsberedningen att Sverige har ett starkt säkerhetspolitiskt intresse av att dessa länders europeiska vägval stöds fullt ut på meritbaserade grunder.

Ukraina

Försvarsberedningen konstaterar att försvaret av Ukrainas självständighet, suveränitet och territoriella integritet kommer ha fundamental betydelse inte bara för Ukrainas, utan för hela Europas framtid.

Rysslands ambition att upprätta politisk kontroll och territoriell överhöghet över Ukraina bedöms kvarstå. Försvarsberedningen konstaterar att utfallet av Rysslands krig mot Ukraina, näst efter Ukrainas vilja och förmåga att försvara sig, är avhängigt omvärldens roll givet det ukrainska beroendet av fortsatt stöd från internationella parter. Detta kommer även fortsättningsvis att ställa höga krav på enighet, robusthet och beslutsamhet från de länder som stödjer Ukraina. Långsiktig uthållighet är av synnerlig betydelse. Västs och EU:s fortsatta sammanhållning är en central faktor för denna uthållighet i såväl sanktionerna mot Ryssland som i stödet till Ukraina.

Fortsatt internationellt stöd är av stor betydelse inte bara för Ukrainas försvar, utan också för landets återuppbyggnad. Ukrainas fortsatta euroatlantiska integration, med ambitionerna att bli

medlem i EU och Nato som det starkaste uttrycket för landets självständiga vägväl, är en central fråga för landets framtidsutsikter såväl som dess fortsatta försvarsvilja. Ett framtida ukrainskt Natomedlemskap skulle stärka europeisk säkerhet.

Sveriges stöd till Ukraina ska vara uthålligt och långsiktigt och inkluderar även återuppbyggnad av landet. Stöd i alla dess former – humanitärt, politiskt, ekonomiskt och militärt – är ett tydligt ställningstagande. Försvarsberedningen anser att Sverige aktivt ska stödja Ukraina på deras väg mot ett EU-medlemskap och att förhandlingar bör inledas så snart som möjligt.

Sverige och närområdet

Försvarsberedningen konstaterar att den fördjupade säkerhetspolitiska krisen i Europa som orsakats av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har förändrat säkerhetsläget i Sverige och närområdet i grunden och för lång tid framåt. Ryssland kommer att vara ett långsiktigt dimensionerande hot mot europeisk säkerhet, även om konfliktintensiteten i Ukraina skulle avta. Sverige måste därför förhålla sig till risken att Ryssland agerar på liknande sätt i vårt omedelbara närområde.

Vid sidan av Svarta havet är Sveriges närområde fortsatt den region i Europa där Rysslands intressen tydligast ställs mot övriga europeiska länders och USA:s intressen. Samtliga länder i Norden och runt Östersjön ser Ryssland som det främsta hotet mot deras och regionens säkerhet. Som medlem och kommande medlem i Nato blir Finland och Sverige en del av Natoländernas kollektiva försvar, vilket förändrar de militärstrategiska förutsättningarna i närområdet. Försvarsberedningen bedömer att Ryssland även fortsatt har intresse av att försöka påverka utformningen av Finlands Natomedlemskap och Sveriges kommande Natomedlemskap, och därmed i förlängningen Natos samlade förmåga i regionen.

Den övergripande konflikten mellan Ryssland och väst påverkar även den säkerhetspolitiska situationen i Arktis och visar på Arktis militärstrategiska betydelse. Skyddet av den ryska ubåtsbaserade nukleära andraslagsförmågan baserad på Kolahalvön innebär att Ryssland har ett direkt intresse av att följa och påverka den militärstrategiska utvecklingen i de norra delarna av Norge, Sverige

och Finland. Kolahalvön utgör också basområde för de ryska militära resurser som kan slå mot västs förbindelser över Atlanten.

Ryssland kommer att behöva återhämta sig efter kriget mot Ukraina. Detta ska dock inte tolkas som att hotet från Ryssland kan värderas ner, varken i närtid eller på sikt. Ryssland har ytterligare sänkt sin tröskel för militär våldsanvändning och uppvisar en hög acceptans för politiska och militära risker och för stora militära förluster.

Det råder ett allvarligt och försämrat säkerhetsläge i Europa. Den ryska målsättningen om dominans över Ukraina, liksom landets inställning i frågan om en långvarig konflikt med väst, ligger fast. Ryssland ställer om samhälle och ekonomi för en långvarig krigsinsats i Ukraina. Försvarsberedningen anser att detta, i kombination med svårigheten och osäkerheten i fråga om bedömningar om ryska avsikter och agerande, på kort såväl som lång sikt, innebär att svensk säkerhetspolitik ska utformas och försvaret dimensioneras efter spännvidden i det hot Ryssland utgör. Ett aggressivt Ryssland, med såväl förmåga som vilja att föra krig under lång tid, bör således utgöra den huvudsakliga grunden för utvecklingen av det svenska totalförsvaret.

5 Kina som geopolitisk utmanare

Kina är en auktoritär, kommunistisk och nationalistisk enpartistat som utmanar den regelbaserade världsordningen, rustar upp militärt och uppträder aggressivt. Parallellt sker en tilltagande övervakning, kontroll och repression av de egna medborgarna i Kina och utomlands.

Kinas makt och inflytande globalt bedöms öka under det kommande decenniet, förutsatt att landets ekonomiska styrka upprätthålls. Samtidigt minskar förutsägbarheten i det kinesiska agerandet då landet utvecklas i en alltmer sluten och auktoritär riktning.

Försvarsberedningen anser det viktigt att Sverige inser den breda påverkan på svenska intressen som det kinesiska agerandet innebär. Detta omfattar såväl säkerhets- och försvarspolitiska hänseenden som andra områden, däribland ekonomi, handel, vetenskap, teknik och infrastruktur.

Försvarsberedningen konstaterar vidare att Sveriges och Europas säkerhet i hög grad kommer påverkas av dynamiken mellan Kina, Ryssland och USA. Den försämrade relationen mellan USA och Kina, ett möjligt ytterligare fördjupat samarbete mellan Kina och Ryssland, samt USA:s resursprioritering mellan Europa och den indopacifiska regionen är alla faktorer som på ett fundamentalt sätt kommer inverka på Europas, och därmed Sveriges, säkerhet.

5.1 Inrikespolitisk utveckling

Regimens fortlevnad är det kinesiska kommunistpartiets överordnade mål. Inrikespolitiskt rör sig enpartistaten Kina i en alltmer auktoritär riktning med tilltagande repression. Maktkoncentrationen till kommunistpartiets generalsekreterare har gradvis

stärkts och bekräftades vid det kinesiska kommunistpartiets tjugonde partikongress hösten 2022 med Xi Jinpings tredje mandatperiod.

Repression, övervakning och kontroll, propaganda, nationalism och ekonomisk utveckling har hittills säkrat det styrande kommunistpartiets maktinnehav. Situationen för mänskliga rättigheter är allvarlig och har ytterligare försämrats de senaste åren, i synnerhet vad gäller medborgerliga och politiska rättigheter. Yttrande-, press- och informationsfrihet är kraftigt inskränkta. Rättsväsendet är underställt kommunistpartiets kontroll. Antalet personer som avrättas varje år är en statshemlighet, men enligt *Amnesty International* är Kina det land i världen som avrättar i särklass flest personer varje år. Regimen driver en hård assimileringpolitik riktad mot etniska minoriteter, inte minst i Xinjiang och Tibet med tvångsförflyttningar, omskolningsläger och tvångsarbete.

Efter omfattande protester i Hongkong under 2019 och 2020 införde Peking en nationell säkerhetslag i Hongkong och en ändring av valsystemet för att stävja stadens demokratisträvanden. Den tidigare brittiska kronkolonin Hongkong överlämnades till Kina år 1997, mot löfte från Peking om att Hongkong under 50 års tid skulle få åtnjuta en hög grad av självstyre enligt principen ett land, två system. Säkerhetslagen och ändringen av valsystemet bryter mot Kinas åtaganden enligt den sino-brittiska deklarationen från 1984, och innebär långtgående inskränkningar i Hongkongs självstyre, med följderna att Hongkong i rask takt reduceras till att bli en stad bland andra i det auktoritära Kina.

Svårigheter rörande framför allt den fortsatta ekonomiska utvecklingen, men även miljöförstöring, växande klyftor i samhället och korrupktion kan påverka Kinas utveckling på längre sikt. Kina uppvisar även en demografisk trend som innebär allt färre yngre invånare med ett minskat arbetskraftsutbud som konsekvens. Samtidigt ökar antalet äldre med ökade sociala kostnader som följd.

5.2 Kinas civil-militära integration och säkerhetssyn

Kina har en unikt allomfattande syn på säkerhet. Nationell säkerhet och kontroll, snarare än ekonomisk tillväxt, har kommit att

dominera politiken alltmer under Xi Jinping. Utgifterna för inrikes säkerhet är större än landets försvarsutgifter. Den tekniska övervakningen har ökat i omfattning i hela landet, inte minst i samband med noll-covidpolitiken. Medborgare, företag och organisationer är enligt lag ålagda att bistå underrättelse- och säkerhetsmyndigheterna, något som behöver beaktas vid kinesiska företagsetableringar och investeringar i Sverige och EU. Vid anklagelser om brott mot nationell säkerhet har rättsväsendet särskilt stora befogenheter att driva rättsprocesser i hemlighet.

Kinas långtgående civil-militära integration och nära förbindelser mellan parti, stat, näringsliv och andra samhällssektorer saknar motstycke. Detta återspeglas i det kinesiska främjandet av landets strategiska intressen, där politiska, ekonomiska och militära verktyg samordnas. Med allt större självförtroende använder Kina en stor bredd av maktmedel, utnyttjar beroenden, och konkurrerar med såväl legala som illegala metoder.

I syfte att uppnå sina målsättningar bedriver Kina otillbörliga påverkanskampanjer utomlands och använder ett brett spektrum av maktmedel, bland annat cyberspionage, olovlig underrättelseverksamhet och strategiska uppköp. Landets användande av otillbörlig informationspåverkan och desinformation samt politiska och ekonomiska påtryckningar har växt i omfattning. Kina utnyttjar ny teknik för kontroll av den inhemska informationsmiljön och de egna medborgarna, men även för att uppnå sina målsättningar i andra länder. Kina bedriver övervakning av och olovlig underrättelseverksamhet mot kinesiska medborgare utomlands samt andra länders medborgare med kinesisk bakgrund. Partiorganet Enhetsfronten ansvarar för arbetet med att påverka och leda den 40 till 60 miljoner stora kinesiska diasporan, i syfte att förmå den att verka för partiets intressen utomlands.

Kina bedriver en systematisk och omfattande underrättelseverksamhet och säkerhetshotande verksamhet mot Sverige och svenska intressen. Det kinesiska underrättelsehotet mot Sverige har breddats och fördjupats, och Säkerhetspolisen framhåller Kina som ett växande och långsiktigt säkerhetshot mot Sverige. Verksamheten riktas både mot Sverige och mot svenska intressen utomlands. Både privata och offentliga kinesiska aktörer och individer bedriver inhämtning mot svenskt näringsliv, svensk försvars- och rymdindustri samt svenska forskningsinstitutioner och universitet.

Metoderna omfattar bland annat spionage, cyberangrepp, olovlig teknikanskaffning, strategiska uppköp, olovlig underrättelseverksamhet, påverkanskampanjer samt påtryckningar mot svenska politiska beslutsfattare, forskare och offentliga personer.

5.3 Kinesisk utrikespolitik

Den kinesiska regimen anser att landet har en historisk rätt att ta plats som global stormakt. Kina bedriver en alltmer aggressiv och systemrevisionistisk utrikespolitik, inklusive med militära medel, med sikte på vad man kallar *den kinesiska nationens stora renässans* till 2049, vilket markerar 100 år sedan Folkrepubliken grundande. Det handlar i grunden om att Kina, liksom andra auktoritära och systemrevisionistiska stater, söker omforma den regelbaserade världsordningen efter sina egna nationella intressen. Ytterst är det en konflikt mellan demokratiska stater som vill upprätthålla den regelbaserade världsordningen och auktoritära och systemrevisionistiska stater som utmanar densamma.

Kina använder folkrätten som ett medel för att främja sina privilegierade intressen jämt mot mindre stater. Regionalt innebär detta återkommande konflikter rörande Taiwan och andra kinesiska territoriella anspråk i Sydkinesiska havet, Senkaku-öarna samt de flygförsvarszoner som etablerats av samtliga länder i Östasien. I Sydkinesiska havet har Kina konstruerat nya konstgjorda öar där militär personal och infrastruktur placerats ut, för att därigenom öka anspråken på omtvistade territorier. Gränstvisten mellan Kina och Indien rör världens största omtvistade gränsområde och har trappats upp under senare år.

Kinas agerande i Sydkinesiska havet, såsom byggandet av konstgjorda öar och hindrande av fiskerättigheter, strider mot folkrätten. Tvisterna gäller främst Kina och Filippinerna, respektive Kina och Vietnam, men även Indonesien, Malaysia och Brunei gör vissa anspråk i Sydkinesiska havet.

Kina deltog inte i skiljedomsförfarandet som Filippinerna inledde 2013 med hänvisning till att Kina ansåg att skiljedomstolen inte hade jurisdiktion. I domen konstaterades att Kinas anspråk inte hade stöd i folkrätten och att byggandet av konstgjorda öar skett i strid med

FN:s havsrättskonvention (*United Nations Convention on the Law of the Sea*, UNCLOS).

Kina har ett strategiskt intresse och verkar för att åstadkomma splittring i första hand mellan EU och USA, men även inom Europa. Globalt söker Kina omdana världsordningen till sin fördel, till exempel genom att omdefiniera normer och stärka sitt engagemang i FN och andra multilaterala organisationer såsom Internationella valutafonden (*International Monetary Fund*, IMF) och Världshandelsorganisationen (*World Trade Organisation*, WTO).

Det kinesiska kommunistpartiets tydliga mål är en systematisk förändring av den regelbaserade världsordningen, där ambitionen är att Kina ska få ökad handlingsfrihet och ökad förmåga att främja sina intressen. Kina förespråkar en ordning där staters rättigheter och intressen avseende till exempel säkerhet och ekonomi överordnas individens rättigheter, i strid med de mänskliga rättigheterna och folkrättsliga principer. Kina har påverkat formuleringar i resolutioner och dokument rörande exempelvis demokrati, i en riktning som ligger mer i linje med den kinesiska regimen synsätt.

Det kinesiska globala säkerhetsinitiativet (*Global Security Initiative*, GSI) har som målsättning att skapa en ny säkerhetsstruktur med vad som beskrivs som bättre förutsättningar att möta dagens säkerhetspolitiska utmaningar. Ramverket kompletterar en motsvarande lansering inom utvecklingspolitik, det så kallade globala utvecklingsinitiativet (*Global Development Initiative*, GDI).

Kinas betydelse som investerare och biståndsgivare växer i Asien, Oceanien, Afrika och Latinamerika. Kina var 2022 världens näst största källa till investeringar efter USA. Inom ramen för Kinas infrastrukturprojekt nya sidenvägen (*Belt and Road Initiative*, BRI) har kinesiska företag genomfört omfattande infrastrukturinvesteringar globalt i syfte att säkra tillgång till energi och strategiska råvaror, knyta samman handelsvägar och stärka sitt inflytande. Den kinesiska marknaden är central för många länder och företag, och utgör därmed ett av Kinas främsta verktyg för inflytande. Kina har etablerat en militärbas i Djibouti, vilken är Kinas första utanför de egna gränserna. Kina har ambitionen att etablera baser i fler områden.

Kinas osämja med flera tongivande demokratier har ökat, vilket märks tydligast i relationen till USA. Den ömsesidiga uppfattningen

om den andre som den främste strategiska konkurrenten, både ekonomiskt och säkerhetspolitiskt, genomsyrar relationen. Motsättningarna och misstron spänner över politiska, ekonomiska och militära frågor. Inom teknikområdet är konkurrensen särskilt framträdande. Dessa motsättningar bedöms kvarstå och tillta.

Kina ser och beskriver USA som expansivt genom amerikanskt agerande vis-à-vis Taiwan och den ökade amerikanska närvaron i den indopacifiska regionen, inte minst inom ramarna för den trilaterala säkerhetspakten mellan Australien, Storbritannien och USA (AUKUS), samt det strategiska säkerhetssamarbetet *Quadrilateral Security Dialogue* (Quad) mellan USA, Indien, Japan och Australien.

USA definierar i sin tur Kina som sin dimensionerande utmanare. USA ser Kina som den enda aktören med både förmåga och avsikt att utmana USA och den regelbaserade världsordningen, med ökande kapacitet att hota amerikanska intressen såväl på hemmaplan som i andra regioner. USA:s agerande motiveras av det upplevda kinesiska hotet mot den regelbaserade världsordningen i allmänhet och mot status quo för Taiwan i synnerhet.

Taiwans status är den fråga som riskerar att kunna leda till de allvarligaste konfrontationerna mellan USA och Kina. Säkerhetsläget vid Taiwansundet har under senare år försämrats, med kinesiskt agerande som spänner över ett brett spektrum, från militära hot till icke-militära hot, däribland otillbörlig informationspåverkan och desinformation. Kina stärker sin militära närvaro kring sundet genom frekventa övningar, högre beredskap och stärkt förmåga inom samtliga försvarsgrenar. Därtill genomför Kina upprepade inflygningar i riktning mot Taiwan.

EU har en Ett-Kina-politik, vilket innebär att EU enbart erkänner folkrepubliken Kina. Taiwan erkänns som självständig stat endast av ett fåtal länder. Taiwan är en fullt fungerande demokrati. Kinas agerande mot Hongkong sedan 2019 har ytterligare underblåst det taiwanesiska motståndet mot ett inlemmande i Kina.

Taiwan är viktigt för USA ur såväl politiska som ekonomiska och militärstrategiska perspektiv, men också för fler länder i regionen som ser en närmare sammanlänkning mellan sina egna intressen och bevarandet av status quo. För Kina är Taiwan ett kärntintresse.

Den centrala roll som Taiwans industri, inte minst på halvledarområdet, och farlederna i Taiwansundet spelar för den globala handeln innebär att en förhöjd konfliktnivå i sundet snabbt

skulle få globala följdverkningar. Ett kinesiskt militärt angrepp mot Taiwan skulle aktualisera de amerikanska säkerhetsåtagandena och leda till långtgående konsekvenser för såväl regional som global säkerhet och ekonomi.

I Natos strategiska koncept beskrivs Kina som en utmaning för Natos intressen, säkerhet och värderingar. USA:s och Natos omDispositionering av resurser medför konsekvenser för transatlantisk säkerhet och påvisar sambandet mellan europeisk och asiatisk säkerhet. Kina å sin sida är kritiskt till alliansens ökade fokus på Kina och den indopacifiska regionen.

EU:s syn på Kina som en samarbetspartner, ekonomisk konkurrent och systemrival gäller alltså. Relationen mellan EU och Kina har dock försämrats och systemrivaliteten förstärkts. Detta mot bakgrund av Kinas ambition att förändra den regelbaserade världsordningen utifrån det kinesiska kommunistpartiets intressen, den tilltagande interna repressionen och Kinas alltmer konfrontativa utrikespolitik, inklusive dess nära relation till Ryssland. Relationerna mellan Kina och Storbritannien, Australien, Kanada och Japan har även de försämrats, ofta med hänvisning till skillnader i synen på mänskliga rättigheter.

Som ett led i Kinas globala ambitioner utsträcker sig landets strategiska intressen även till Sveriges närområde, inte minst Arktis. Kinas närvaro i Arktis är hittills begränsad. Kina har framför allt investerat på energiområdet, till exempel i produktion av flytande naturgas (*Liquefied Natural Gas*, LNG) på ryska Yamal.

Kina har ett allt djupare strategiskt samarbete med Ryssland. Ländernas gemensamma intresse av att motverka USA:s maktposition och främjande av demokrati har lett till ökat politiskt, ekonomiskt och militärt samarbete. Styrkebalansen mellan Ryssland och Kina har över tid förskjutits till Kinas fördel, och ökat ytterligare med anledning av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina. Kina väntas stå fast vid partnerskapet med Ryssland, då Ryssland utgör en strategisk partner för Kina i stormaktskonkurrensen med USA. Kina har följaktligen inte fördömt Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina. Hittills har viss försiktighet iakttagits från Kina för att undvika att drabbas av västerländska sanktioner. I början av 2023 manade Kina till dialog och förhandling mellan Ryssland och Ukraina för att få till stånd ett eldupphör.

Det finns även divergerande intressen mellan Kina och Ryssland. Ryssland vill till exempel inte se ökat inflytande av Kina i Arktis då detta riskerar leda till internationalisering och undergrävande av Rysslands roll i regionen. Sammantaget kan dock samarbetet mellan de två länderna väntas fördjupas ytterligare, med Kina som styrande för villkoren. Ett närmare militärt samarbete kan inte uteslutas, vilket skulle få allvarliga konsekvenser för europeisk och global säkerhet.

5.4 Kinas militära förmåga

Kina har de senaste två decennierna genomfört en massiv militär uppbyggnad. Mellan 2000 och 2022 har Kinas BNP och landets militärutgifter mer än sexdubblats. Landet hade världens näst högsta försvarsutgifter 2022, vilka beräknades till 292 miljarder US-dollar, motsvarande 1,6 procent av BNP. Kinas andel av världens försvarsutgifter var 13 procent år 2022 jämfört med endast 3 procent år 2000. Den kinesiska ledningens ambition är att landet ska vara en av världens ledande militärmakter 2049.

Kinas militära förmåga och agerande har framför allt stärkts i Syd kinesiska-, Öst kinesiska- och Gula havet. Detta påverkar andra länders handlingsfrihet och möjligheter samt USA:s ställning som ledande militärmakt i den indopacifiska regionen.

Även Kinas kärnvapenarsenal bedöms vara under markant expansion, såväl kvantitativt som kvalitativt, och kärnvapenavskräckning bli mer framträdande i kinesisk försvarsdoktrin.

Kvalitativa kinesiska förmågehöjningar på det strategiska planet består exempelvis av utvecklingen av en strategisk ubåtsflotta, teknik som möjliggör robotar med flera stridsspetsar vilka kan riktas mot olika mål (*Multiple Independently Targetable Reentry Vehicle*, MIRV), samt interkontinentala system som kan penetrera robotförsvar. Samtidigt sker en utveckling på regional nivå av kärnvapenkapabla medeldistansrobotar och stridsspetsar för undvikande av robotförsvar.

Utöver utveckling av moderna vapensystem och plattformar inkluderar Kinas militära modernisering även organisatoriska reformer. De militära styrkorna ska ta en mer aktiv roll i den kinesiska utrikespolitiken. Kinas väpnade styrkor ska uppnå bättre

integration och koordinering av de olika försvarsgrenarna, där ökat inslag av ny teknik eftersträvas, inklusive artificiell intelligens. Även cyber och rymd är prioriterade arenor där Kina har höga ambitioner och har utvecklat betydande förmågor. Vidare identifierar Kina också biologisk och kognitiv krigföring som domäner.

Störst fokus läggs på marinen och flygvapnet, då Kinas främsta säkerhetspolitiska prioriteringar finns i den maritima domänen. Marinen dimensioneras för uppgifter över hela den indopacifiska regionen. I detta ingår hamn- och infrastrukturutbyggnad i regionen, vilket potentiellt skulle kunna användas militärt. Kina har en numerärt större flotta än den amerikanska och väntas inom de närmaste åren ha ett ökande antal operativa hangarfartygsgrupper. Kina uppskattas besitta världens största arsenal av avancerade landbaserade robotar, vilket inbegriper ett avancerat robotförsvar.

5.5 Ekonomisk och teknisk rivalitet

Kina är världens största handelsnation och världens näst största ekonomi efter USA. Uttryckt i köpkraft är Kina världens största ekonomi sedan 2017 då landet gick om USA. Kina är världens ledande importör av energi och en rad andra råvaror som exempelvis järn och koppar.

Kinas ekonomi är en central faktor för landets stabilitet och kommunistpartiets legitimitet. Kinas ekonomiska tyngd är central också för landets inflytande och agerande internationellt. Kina är idag den största handelspartnern för fler länder än vad USA är. Kina var 2022 Sveriges elfte största exportdestination och fjärde största importland.

Kinas ekonomiska utveckling under de senaste årtiondena har möjliggjort en förbättrad levnadsstandard för flera hundra miljoner kinesiska medborgare. Den politik som förts sedan 1980-talet, med fokus på ekonomiska reformer och ekonomiskt tillväxt, har dock delvis omvärderats. Enligt regimen uppnådde Kina 2020 målsättningen att hela landets befolkning ska befinna sig över den nationella gränsen för extremfattigdom.

Under Xi Jinpings ledarskap syns i stället tilltagande tendenser att prioritera nationell säkerhet framför ekonomisk utveckling. En mer statligt styrd och kontrollerad ekonomi vinner terräng på

bekostnad av principerna för marknadsekonomi. Kina väntas framöver gå in i en period av fortsatt, men minskande, ekonomisk tillväxt.

Kina är en stormakt även inom forskning, utveckling, innovationer och högteknologi. Ny teknik ses av såväl Kina som USA som nyckeln till framtida konkurrenskraft inom både det militära och det civila området, och det pågår en teknik-kapprustning länderna emellan.

Ett viktigt syfte bakom Kinas omfattande investeringar i utlandet är att få tillgång till högteknologi och strategiska råvaror, vilket relaterar till Pekings mål att göra Kina till en högteknologisk industrination som är självförsörjande inom prioriterade områden. Kinas strategiska uppköp av och investeringar i digital och fysisk infrastruktur kan fylla såväl civila som militära syften. Studenter och gästforskare i väst används för att inhämta information och kunskap.

På längre sikt syftar den kinesiska politiken för ekonomisk och teknisk utveckling till att minska beroendet av omvärlden, såväl när det gäller utländsk efterfrågan som import av kritiska insatsvaror. Kinas ambition är en samhällsekonomi med låg sårbarhet för omvärldens reaktioner.

Såväl USA som Europa ägnar alltmer tid och resurser åt att möta Kinas ökande inflytande. Det pågår en debatt om riskerna med sårbara beroendeförhållanden till Kina. Det gäller inte minst ekonomiskt och i fråga om råvaror, produktion av bland annat teknikkomponenter och tekniska produkter samt ägande och drift av samhällsviktiga verksamheter. Regelverk och lagstiftning ses över för att minska beroendet inom vissa sektorer. Både väst och Kina lägger ett allt större fokus på att bli mer självförsörjande inom bland annat kritiska teknikområden.

På sikt väntas denna begynnande så kallade ekonomiska fränkoppling tillta, och fler länder påverkas av maktkampen mellan framför allt USA och Kina avseende ekonomiska relationer i allmänhet och tekniskt avancerade produkter i synnerhet. Trots ambitionen hos flera stater att minska sitt ekonomiska beroende av Kina inom strategiska sektorer fortsätter en omfattande handel mellan Kina och omvärlden.

5.6 Konsekvenser för svensk och europeisk säkerhet

Försvarsberedningen konstaterar att Kinas geopolitiska ambitioner långsiktigt utmanar den globala säkerheten och den regelbaserade världsordningen, och därmed även svensk och europeisk säkerhet. Beredningen anser det viktigt att Sverige inser den breda påverkan på svenska intressen som det kinesiska agerandet innebär. Detta omfattar såväl säkerhets- och försvarspolitiska hänseenden som andra politikområden. Beredningen bedömer att Kina inte utgör något direkt militärt hot mot Sverige, men det ska understrykas att Kina brett utmanar svenska intressen, och bedriver säkerhets-hotande verksamhet i Sverige. Kinas agerande och den tilltagande geopolitiska maktkampen innebär en mer utsatt position för små och medelstora stater inom ramen för det internationella systemet.

Försvarsberedningen konstaterar att Sveriges och Europas säkerhet i hög grad påverkas av utvecklingen mellan Kina, Ryssland och USA. Det handlar om relationen mellan USA och Kina, samarbetet mellan Kina och Ryssland, samt USA:s resurs-prioritering mellan Europa och den indopacifiska regionen.

Den kinesisk-amerikanska relationen är den enskilt viktigaste faktorn för den globala geopolitiska och geoekonomiska utvecklingen under kommande år. Denna relation har försämrats avsevärt jämfört med bedömningen i *Värnkraft* 2019. Kinas makt och inflytande globalt bedöms öka under det kommande decenniet, förutsatt att landets ekonomiska styrka upprätthålls. Därmed bedöms även spänningarna i relationen mellan USA och Kina såväl som spänningarna i den indopacifiska regionen öka. Samtidigt minskar förutsägbarheten i det kinesiska agerandet i ljuset av landets tilltagande utveckling i auktoritär riktning.

Kinas fördjupade samarbete med Ryssland, inklusive Kinas stöd för ryska säkerhetsintressen i Europa och ställningstagande mot Natos utvidgning, understryker vikten av att behandla Kina som en central aktör i förhållande till Nato och transatlantisk, och därmed även svensk, säkerhet. Samarbetet mellan Kina och Ryssland kan komma att fördjupas ytterligare, med potential att inverka avsevärt negativt på Sveriges säkerhet. USA:s strategiska fokus på Kina väntas vidare ha en direkt inverkan på europeisk och svensk säkerhet, med utgångspunkt i att ett minskat amerikanskt engagemang i

Europa skulle innebära ett större europeiskt ansvar för den egna säkerheten.

Systemrivaliteten med Kina omfattar såväl säkerhets- och försvarspolitiska aspekter som andra politikområden. USA ställer redan idag krav på att samarbetsländer vidtar åtgärder för att hindra önskad spridning av tekniskt kunnande till bland annat Kina. USA:s strategiska fokus på Kina kan vidare innebära ökad förväntan på agerande från EU samt europeiska allierade, inklusive på militär närvaro i den indopacifiska regionen, samt försvarsindustriella samarbeten. Sverige och andra europeiska länder kan i ökande utsträckning komma att hamna i situationer där Kina respektive USA kommer förvänta sig att vi tar ställning i konflikter mellan dem inom en rad politikområden.

Försvarsberedningen konstaterar att ovan beskrivna dynamik mellan Kina och Ryssland samt USA får stor betydelse för säkerhetsläget globalt, liksom för Europa och Sverige, under lång tid framöver. De möjliga konsekvenserna av dessa tre länders inbördes relationer och agerande bör därför utgöra centrala utgångspunkter för utformningen av svensk säkerhetspolitik och totalförsvarsförmåga.

Med allt större självförtroende använder Kina en stor bredd av maktmedel och utnyttjar beroenden för att främja sina strategiska intressen, och använder såväl legala som illegala metoder. Detta begränsas inte till säkerhets- och försvarspolitiska hänseenden, utan omfattar även andra politikområden. Andra aktörers agerande för att på laglig väg tillskansa sig ny civil teknik, strategiska produkter eller kontroll över kritisk infrastruktur och känsliga data kan vara lika skadligt för svensk säkerhet som stöld av militär teknik. Dessa frågor har aktualiserats exempelvis när det gäller kinesiska aktörers deltagande i 5G-utbyggnaden, eller kinesiskt samarbete med Rymdstyrelsen inklusive tillträde till rymdbasen Esrange. Försvarsberedningen anser det viktigt att förståelsen i Sverige ökar för att det kinesiska agerandet på olika områden utmanar och hotar Sverige och svenska intressen. I linje med detta behöver det övervägas hur Sveriges eget beroendeförhållande ser ut och hur vi önskar använda de verktyg som finns för att forma förhållandet till Kina utifrån våra egna intressen. Kinas aktiviteter av civil karaktär som även kan ha militära syften bör ägnas särskild uppmärksamhet.

Försvarsberedningen anser att Kinas agerande behöver bemötas med initiativ på såväl nationell som internationell nivå, för att värna den regelbaserade världsordningen såväl som för att skydda exempelvis kritisk infrastruktur. Sverige har ett strategiskt intresse av att likasinnade länder i största möjliga utsträckning i enighet bemöter Kinas maktanspråk och användande av politiska, ekonomiska och militära maktmedel och påtryckningar för att nå politiska mål. Sveriges relation till Kina bör därför vara förankrad i en gemensam europeisk strategi med en tydlig transatlantisk länk.

6 Den säkerhetspolitiska utvecklingen

Världen befinner sig i en brytningstid. Den säkerhetspolitiska utvecklingen utmärks av en hårdnande geopolitisk maktkamp som omfattar allt fler samhällsområden. Säkerhetsläget i såväl Sveriges närområde som globalt präglas av instabilitet och oförutsägbarhet. Utvecklingen i närområdet, inte minst efter Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina, samt utvecklingen i Asien, särskilt Kinas ökade konfrontativa hållning och styrka, får allt större påverkan på svensk säkerhets- och försvarspolitik.

Rysslands aggressiva agerande och brott mot folkrätten, den europeiska säkerhetsordningen och det fria, öppna och demokratiska samhällsskicket innebär att den säkerhetspolitiska situationen i Sveriges närområde och övriga Europa försämrats kraftigt jämfört med bedömningarna i *Värnkraft* 2019 samt totalförsvarsbeslutet 2020. Säkerhetsläget globalt och i Europa har även försämrats jämfört med bedömningarna som gjordes i maj 2022 i rapporten *Ett försämrat säkerhetspolitiskt läge – konsekvenser för Sverige* (Ds 2022:7).

Försämringen av säkerhetsläget är en konsekvens av den fortsatta utvecklingen av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina; bland annat Rysslands beslut om mobilisering av landets väpnade styrkor, den illegala annekteringen av de ukrainska regionerna Cherson, Donetsk, Luhansk och Zaporizjzja i oktober 2022, och tilltagande aggressiv retorik med anspelningar på användande av kärnvapen. Sammantaget syns ett alltmer isolerat men motiverat Ryssland, vars agerande indikerar en långsiktig rysk krigsinsats i Ukraina och fortsatt konflikt med väst.

Efter att Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina inleddes har Sverige tillsammans med Finland ansökt om medlemskap i Nato.

Ett Natomedlemskap stärker inte bara Sveriges säkerhet och försvarsförmåga, utan bidrar även till att stärka säkerheten i vårt närområde och det euroatlantiska området som helhet.

Rysslands aggression mot Ukraina, de olagliga annekteringarna av Krim 2014 och regionerna Cherson, Donetsk, Luhansk och Zaporizjzja 2022, strider mot FN:s våldsförbud och mot den europeiska säkerhetsordningen liksom mot de normer, samarbeten och institutioner som utgör fundament för europeisk säkerhet. Det ryska agerandet i Georgien 2008, i Ukraina sedan 2014 samt i Syrien sedan 2015 visar en rysk vilja att använda militärt våld för att nå politiska mål, såväl inom som utanför Europa.

Ryssland kommer att vara ett långsiktigt dimensionerande hot mot europeisk säkerhet, även om konfliktintensiteten i Ukraina skulle avta. Sverige måste därför förhålla sig till risken att Ryssland agerar på liknande sätt i vårt omedelbara närområde.

6.1 Sveriges närområde

Liksom i rapporten *Motståndskraft, Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025* (Ds 2017:66) konstaterar Försvarsberedningen att ett väpnat angrepp mot Sverige inte kan uteslutas. Det kan inte heller uteslutas att militära maktmedel eller hot om sådana kan komma att användas mot Sverige. Försvarsberedningen konstaterar i föreliggande rapport att den fördjupade säkerhetspolitiska krisen i Europa som orsakats av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har förändrat säkerhetsläget i Sverige och närområdet i grunden och för lång tid framåt.

Sveriges närområde omfattar Östersjöregionen, inloppen till Östersjön, Västerhavet, Nordkalotten, Barents hav, Norska havet och de norra delarna av Nordatlanten. Vid sidan av Svarta havet är Sveriges närområde fortsatt den region i Europa där Rysslands intressen tydligast ställs mot övriga europeiska länders och USA:s intressen. Försvarsberedningen erinrar om att Sveriges närområde i många avseenden är folkrättsligt unikt. Östersjöns havsgränser är reglerade i gränsavtal. Östersjöns status som ett i huvudsak internationellt havsområde stärks av att passagerätten garanteras av Öresundstraktaten och Ålandskonventionen.

Rysslands militära aktivitet i närområdet har under ett antal år ökat och Ryssland har stärkt sin militära förmåga längs landets västliga och norra gränsområden. Det ryska agerandet för att hävda ryskt territorium har blivit betydligt mer aggressivt. Mot slutet av 2010-talet började Östersjömarinen och Norra marinen att öva tillsammans bland annat i Nordsjön och Norska havet. Långa patrullflygningar med strategiskt bombflyg återupptogs även under denna tidsperiod.

Ryska militärövningar i närområdet har inletts utan föregående anmälan eller förvarning, vilket är i strid mot internationell praxis när det gäller övningsverksamhet. Dessa övningar betecknas av Ryssland som beredskapskontroller som därmed, enligt rysk syn, inte kräver inbjudan av utländska observatörer enligt Wien-dokumentet.

Företrädare för den ryska presidentadministrationen har återkommande sedan 2016 uttalat att ett eventuellt finskt och svenskt medlemskap i Nato skulle mötas med svarsåtgärder, inklusive vad man kallat militärtekniska åtgärder. I december 2021 framförde Ryssland därtill krav på att Nato inte skulle utvidgas till nya medlemsländer samt att militära styrkor och vapensystem inte skulle placeras i länder som blivit Natomedlemmar sedan 1997.

Kraven hade, om de tillmötesgåtts, raserat den existerande europeiska säkerhetsordningen och ersatt den med en ordning som stått i strid med grundläggande folkrättsliga principer om alla staters suveräna likställdhet och territoriella integritet. En sådan förändring skulle ha inskränkt Sveriges och länderna i vårt närområdes grundläggande säkerhetsintressen, inklusive rätten att göra självständiga säkerhetspolitiska vägval.

Sedan Sverige och Finland ansökte om medlemskap i Nato har retoriken förändrats. Ryssland hävdar nu att dess svarsåtgärder kommer att utformas i ljuset av hur Sverige och Finland väljer att utforma sina Natomedlemskap. Sveriges och andra länders beslut om att överlåta försvarsmateriel till Ukraina samt EU:s och enskilda länders sanktioner har följts av kritiska uttalanden och hotfulla utspel från ryska företrädare.

Ryssland har ett starkt intresse av att skapa splittring, såväl inom Nato och EU som inom enskilda medlemsstater, i syfte att få väst att upphöra med stödet till Ukraina och sanktionerna mot Ryssland. Som ett exempel har Ryssland använt energi som geopolitiskt vapen

mot Europa. Ryssland har försökt utnyttja sin ställning som betydande exportör av energi, framför allt naturgas, till flera europeiska länder för att genom inställda leveranser pressa fram en för Ryssland mer gynnsam politik. Utpressningsförsöken har i stället medfört en omställning i EU, som under 2022 beslutade att avskaffa beroendet av fossil energi från Ryssland.

Säkerhetsläget i närområdet påverkas i hög grad av utvecklingen i Ukraina. Den ryska konventionella förmågan i Sveriges närområde har delvis använts i kriget i Ukraina och bedöms vara fullt återtagen först om fem till tio år. Ryssland har samtidigt aviserat en militär ambitionshöjning i Sveriges närområde med en kraftig ökning av antalet förband i området kring Karelen och Kolahalvön.

Ryssland har också visat på en förmåga att på relativt kort tid mobilisera och organisera nya förband ur reservstyrkorna. I Ryssland pågår även en tilltagande samhällelig och ekonomisk omställning i riktning mot ett krigssamhälle i syfte att på olika sätt understödja krigföringen i Ukraina. Ryssland bedöms därmed ha militära resurser som kan användas för att nå politiska målsättningar i Sverige och närområdet.

Det ryska militära hotet utgörs av hot om militärt våld, inklusive genom kärnvapen, kränkningar av territorier och dolda operationer mot personer eller samhällsviktiga funktioner. Flera Natoallierade bedömer att det militära hotet från Ryssland mot det egna landet har ökat. Som kommande medlem i Nato kommer Sverige att solidariskt delta i försvaret av andra allierade.

Kärnvapen bedöms få en ökad roll för ryskt agerande och Ryssland kan komma att agera än mer vårdslöst och aggressivt samt förlita sig mer på kärnvapenhot för att uppnå sina politiska mål. Ryssland bedöms även fortsatt använda sig av olika former av icke-militära operationer och påtryckningar för att påverka opinionen, politiska beslut eller ekonomiska förhållanden i andra länder. Detta kan ske genom allt från politiska utspel och kommersiella avtal till desinformation, påverkanskampanjer, cyberoperationer och sabotage.

Det finns också ett ökat hot mot kritisk infrastruktur i form av kablar för telekommunikation och energiöverföring samt rörledningar för gas på havsbotten. Icke-militär antagonistisk verksamhet kan ske samordnat för att uppnå större verkan.

Förnekbarhet och tvetydighet utgör kännetecknande drag i Rysslands agerande.

Även Kina agerar i Sveriges närområde. Kina försöker skaffa sig tillgång till utländsk högteknologi genom strategiska uppköp och investeringar i digital och fysisk infrastruktur, vilket kan fylla såväl civila som militära syften. Vidare används studenter och gästforskare i väst för att inhämta information och kunskap. Även aktiviteter inom cyberområdet nyttjas för informationsinhämtning. Därtill bedriver Kina olovlig underrättelseverksamhet och försöker påverka åsikts- och opinionsbildning i flera länder.

Genom Finlands Natomedlemskap och Sveriges kommande Natomedlemskap förändras de militärstrategiska förutsättningarna i närområdet. Sveriges försvar kommer att genomföras inom ramen för ett kollektivt försvar i Nato. Sverige och det svenska totalförsvaret kommer att vara en integrerad del av Natos försvar av Europa. Det svenska försvaret kommer därmed även att inriktas mot att stödja andra allierade stater och alliansens samlade försvarsförmåga.

Samtliga länder runt Östersjön, utom Ryssland, kommer att vara medlemmar i både EU och Nato. Med Sverige och Finland i Nato blir också sju av de åtta arktiska staterna Natoländer. Nato har under de senaste åren förbättrat förmågan till kollektivt försvar genom att påbörja en reformering av ledningsstrukturen, etablera en framskjuten närvaro (*enhanced Forward Presence*, eFP) av styrkor i de östra medlemsländerna, påbörja en uppdatering av de operativa planerna för olika artikel 5-scenarion samt utöka övningsverksamheten.

Efter Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har de allierade förbanden under Natobefäl i de baltiska staterna och Polen förstärkts med markstridskrafter och luftförsvar och den marina närvaron ökat i närområdet. Natos närvaro har på motsvarande sätt förstärkts i Ungern, Slovakien, Rumänien och Bulgarien. Nato har också beslutat att utöka eFP- bataljonsstridsgrupperna till brigadstrukturer med delar på plats i länderna på Natos östra flank. Huvuddelen av de förband som krävs för att skapa fulltaliga brigader kommer att utgöras av förstärkningsförband som kommer att vara grupperade i sina hemländer.

De allierade har vidare påbörjat en ny fyraårig förmågeplaneringscykel. Som ett första steg antogs i februari 2023

en ny politisk inriktning. Denna innebär att utformningen av de allierade stridskrafterna i betydligt större utsträckning än tidigare ska inriktas mot kollektivt försvar för att möta hoten från både terrorism och en kvalificerad motståndare, det vill säga Ryssland. Det senare är den dimensionerande uppgiften. Tidigare inriktning mot insatser utanför Natos operationsområde har lägre prioritet.

6.1.1 Finland

Finland har under lång tid i bred politisk enighet framhållit en så kallad Natooption som en del av landets säkerhetspolitik. Genom sitt Natomedlemskap har Finland, såsom Sverige, gjort ett vägval som i grunden förändrar landets säkerhetspolitik.

För Finland är medlemskapet i Nato, i kombination med EU-samarbetet, högt prioriterat. I Finland finns EU:s kompetenscenter för motverkande av hybridhot (*European Center of Excellence for Countering Hybrid Threats*).

Finland de senaste åren slutit ett tiotal avtal om fredstida samarbete med bland annat USA, Storbritannien, Frankrike och Tyskland. Finland är en del av den brittiskledda snabbinsatsstyrkan *Joint Expeditionary Force* (JEF).

Det amerikanska stödet till Finland och Nato ses som centralt och för Finland är det av vikt att upprätthålla ett amerikanskt intresse för regionen. Beslutet att anskaffa amerikanska F-35 stridsflygplan kan bland annat ses i ljuset av den vikt Finland tillmäter relationen till USA. Finland har därtill, i likhet med Sverige, inlett förhandlingar med USA om ett försvarssamarbetsavtal (*Defence Cooperation Agreement, DCA*) för att möjliggöra gemensam övningsverksamhet och eventuell placering av amerikansk trupp och amerikansk materiel på finsk mark.

Sedan Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har ett antal nationella åtgärder riktade mot Ryssland vidtagits, bland annat för att minska energiberoende och begränsa utfärdandet av visum för ryska medborgare.

Försvarssamarbetet mellan Finland och Sverige har fördjupats i flera steg under de senaste åren. Försvarssamarbetet tar sin utgångspunkt i gemensamma geostrategiska intressen och omfattar gemensam operationsplanering och förberedelser för gemensamt

användande av civila och militära resurser i olika scenarier, inklusive i kris och krig. Målet med samarbetet är att förbättra ländernas försvarsförmåga, möjliggöra gemensamt militärt operativt agerande och främja gemensamma intressen på försvarsområdet, inklusive att förbättra säkerhetssituationen i Östersjöregionen. Det är viktigt att Sverige och Finland inom ramen för respektive lands medlemskap i Nato bibehåller och utvecklar detta samarbete.

Finland värnar den nära relationen med Sverige, inklusive det nordiska försvarssamarbetet *Nordic Defence Cooperation* (Nordefco) och det trilateral försvarssamarbetet mellan Sverige, Norge och Finland. Skulle ett svenskt medlemskap i Nato dra ut på tiden kan det påverka det svensk-finska samarbetet negativt.

Finlands geografi innebär att landet kommer att vara den allierade på den östra flanken med den längsta gränsen mot Ryssland. Det finska och kommande svenska Natomedlemskapet innebär att Ryssland kommer att ställas inför en förändrad strategisk situation i norr, något som inom alliansen anses stärka Natos sammantagna avskräckningsförmåga. Det innebär också att möjligheterna att försvara norska Finnmark i grunden förbättrats. En central del av ett finskt Natomedlemskap är att kunna upprätthålla försörjnings-säkerhet och varuleveranser.

Finland har i anslutningsprocessen till Nato inte deklarerat några nationella restriktioner. Finland har en nationell kärnenergilag som innehåller förbud mot införande av kärnladdningar samt mot framställning, innehav och sprängning av sådana i Finland. Finlands riksdag har konstaterat att anslutningen till nordatlantiska fördraget inte innebär att denna lag behöver ändras.

Under de närmaste åren kommer Finland att anskaffa ett antal större materielsystem, bland annat nya ytstridsfartyg och stridsflygplan. Därtill ska antalet anställda i försvaret öka, materielunderhållet förbättras och antalet repetitionsövningar för reservister öka.

Finlands försvarsutgifter uppgick 2022 till 4,8 miljarder US-dollar, vilket motsvarade 1,7 procent av BNP. Finland avser att försvarsutgifterna ska uppgå till minst två procent av BNP 2023.

6.1.2 Norge

Norges säkerhets- och försvarspolitik vilar på Natomedlemskapet. De bilaterala förhållandena till USA respektive Storbritannien är centrala. Dessa samarbeten ses som ett komplement till Natos försvarsgarantier och som en garant för förstärkningar av försvaret av Europa och möjligheten till snabba förstärkningar i Nordnorge. Norge förnyade 2021 sitt försvarssamarbetsavtal (DCA) med USA, vilket bland annat möjliggör gemensam övningsverksamhet och placering av amerikansk trupp och amerikansk materiel vid fyra norska baser. Norge är en del av den brittiskeledda snabbinsatsstyrkan JEF.

Norge har i relationen till Ryssland sedan lång tid balanserat avskräckning med förtroendeskapande åtgärder och regionalt samarbete. Norge följer EU:s sanktioner till följd av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina och har reducerat det regionala samarbetet med Ryssland till att endast innefatta sjö- och flygräddning, beredskap för miljökatastrofer och skydd av fiskbeståndet.

Norge välkomnar Sveriges och Finlands medlemskap i Nato och anser att det ökar säkerheten i Norden. Redan pågående försvarssamarbeten har lett till en hög grad av interoperabilitet. Samarbetsområden som kan utökas är bland annat gemensam operativ planering, delning av underrättelseinformation och värdlandsstöd, inklusive logistik, transporter och rörlighet över gränserna, utbildning och övningar samt försörjningssäkerhet. Samordning av övningar är ett annat område där man framgent kan fördjupa samarbetet genom mer komplexa övningar. Den gemensamma operativa planeringen inom Nato kommer att vara en viktig utgångspunkt för det fördjupade samarbetet med Sverige.

Norge bedriver sedan 1949 en så kallad baspolitik som bland annat innefattar begränsningar avseende allierade övningar och permanent basering av stridande förband på norskt territorium så länge Norge inte är utsatt för ett väpnat angrepp eller hot om angrepp. Baspolitiken kom till i en tid då avspänning med Sovjetunionen eftersträvades i de nordliga områdena.

Därtill har Norge sedan 1957 begränsat möjligheten att stationera kärnvapen på norskt territorium i fredstid. Sedan 1970 bedriver Norge också en så kallad anlöpningspolitik där det förutsätts att

utländska militära fartyg som lägger till i norska hamnar inte har kärnvapen ombord. Försvarsberedningen konstaterar att baspolitiken och begränsningarna rörande kärnvapen i fredstid är en del av Norges utrikes- och säkerhetspolitik och inte utgör förbehåll i relation till Norges medlemskap i Nato.

Det norska försvarskonceptet är konstruerat för att möta den ryska strävan att i samband med en konflikt utvidga det så kallade bastionkonceptet, genom vilket Ryssland skyddar delar av den ubåtsbaserade nukleära förmågan i den Norra marinen, baserad på Kolahalvön. Norges maritima fokus på Nordatlanten och Arktis kommer att kvarstå men påverkas av en ökad dynamik och ett utökat djup av försvaret genom Finlands Natomedlemskap och Sveriges kommande medlemskap. Norge bedömer bland annat att landet kommer få en större och viktigare roll för allierades förstärkningar österut i händelse av kris och krig.

I maj 2023 lade den norska försvarskommissionen fram sin rapport, vilken innehöll förslag till ekonomiska satsningar och en ny inriktning för det norska försvaret. I rapporten konstateras att det nordiska försvarssamarbetet bidrar till strategisk stabilitet och minskar risken för eskalering i regionen. Enligt kommissionen kommer försvaret av det nordiska området, med Finland och Sverige som Natomedlemmar, att kunna organiseras och planeras på ett mer enhetligt sätt och inkludera samarbete i fred, kris och krig.

Taktiska staber underställda Nato bedöms vara viktigt, liksom att samtliga nordiska länder ingår i samma Natostab på operativ nivå. Enligt kommissionen förutsätter detta ett gemensamt operativt planverk med bland annat gemensamma doktriner, procedurer och gemensam taktik.

Försvarskommissionen anser att ett nordiskt försvarskoncept som omfattar samtliga nordiska länder bör utvecklas. Kommissionen förespråkar även utökat samarbete kring övningar, försvarsmateriel, totalförsvar och synkronisering av de nordiska ländernas långtidsplaner. Bland annat föreslås att en nordisk expertgrupp skapas som kan utreda möjliga åtgärder för att stärka det nordiska samarbetet kring totalförsvar.

Norges försvarsutgifter uppgick till 8,4 miljarder US-dollar 2022, men har som andel av BNP sjunkit från två procent 2020 till 1,6 procent 2022 på grund av att de ökande norska olje- och gasintäkterna lett till högre BNP-tillväxt. Den norska regeringen har

presenterat en plan för att åter nå två procent av BNP i försvarsutgifter 2026.

6.1.3 Danmark

Nato förblir grunden i dansk säkerhets- och försvarspolitik. Det tidigare danska försvarsförbehållet inom EU avskaffades genom en folkomröstning sommaren 2022 och Danmark deltar nu fullt ut i EU:s säkerhets- och försvarspolitiska samarbete. Relationen till USA är central och under våren 2022 inleddes förhandlingar om ett försvarssamarbetsavtal (DCA) för att möjliggöra ökad gemensam övningsverksamhet och eventuell placering av amerikansk trupp och amerikansk materiel på dansk mark. Danmark är en del av den brittiskeledda snabbinsatsstyrkan JEF.

Finlands Natomedlemskap, Sveriges kommande medlemskap och Danmarks upphävda försvarsförbehåll inom EU skapar nya möjligheter till ett starkt nordiskt försvarssamarbete. Det gäller bland annat gemensam operativ planering, utbildning och övningar, deltagande i krisanteringsinsatser, informationsdelning, upprättande av gemensamma lägesbilder, materielutveckling, värdlandsstöd inklusive logistik, transporter och rörlighet över gränser. Framför allt möjliggör det finska och kommande svenska Natomedlemskapet att det nordiska samarbetet kan samordnas inom ramen för den övergripande operationsplaneringen för det kollektiva försvaret inom Nato.

Den dåvarande danska regeringen uttalade 1957 att det inte var aktuellt att ha kärnvapen utplacerade på danskt territorium i fredstid. Samtidigt gjordes förberedelser för att kunna ta emot kärnvapen i krigstid. Därtill valde Danmark i hemlighet att tillåta amerikansk utplacering av kärnvapen inom ramen för det dansk-amerikanska försvarsavtalet gällande Grönland, vilket bland annat ledde till att USA kunde placera kärnvapen på den amerikanska flygvapenbasen i Pituffik (Thule).

Det danska försvarets huvudprioritet har efter Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina 2022 varit att stärka Natos kollektiva försvar. Detta sker primärt genom danska bidrag till Natos förstärkta närvaro i Baltikum. Den ökade ryska militära aktiviteten i Arktis ställer särskilda krav på koordinering mellan Danmark,

Färöarna och Grönland. I maj 2022 avslutades förhandlingar mellan Danmark, Färöarna och Grönland om det så kallade arktiska förmågepaketet, vilket innefattar åtgärder för att förbättra lägesbilden i Arktis.

Danmarks försvarsutgifter uppgick 2022 till 5,5 miljarder US-dollar, vilket motsvarade 1,4 procent av BNP. Den danska regeringen har presenterat en ekonomisk satsning under de kommande tio åren för att rusta upp befintlig materiel, byggnader och IT-system samt genomföra nyinvesteringar. Ambitionen är att nå två procent av BNP i försvarsutgifter senast 2030.

6.1.4 Island

Island saknar ett eget militärt försvar och förlitar sig på medlemskapet i Nato och ett bilateralt försvarsavtal med USA för sin säkerhet. Nato genomför återkommande luftrumsövervakning och övningar i landet. Omfattande amerikanska och till mindre del isländska investeringar har gjorts primärt på flygbasen i Keflavik där framför allt amerikansk närvaro med havsövervaknings- och ubåtsjaktflygplan ökat avsevärt de senaste åren. Island deltar i den brittiskeledda snabbinsatsstyrkan JEF.

6.1.5 Estland

Natomedlemskapet och den transatlantiska länken utgör fundamentet i Estlands säkerhets- och försvarspolitik. Natos framskjutna närvaro i landet anses utgöra en viktig del i Natos avskräckning och försvar gentemot Ryssland. Storbritannien är en viktig bilateral partner. I den brittiskeledda stridsgruppen i Estland deltar även Danmark, Frankrike och Island. Estland välkomnar beslutet vid Natos toppmöte i Madrid 2022 om att utöka den allierade närvaron i landet till brigadstorlek. Estland skulle även gärna se en roterande amerikansk närvaro. Estland är en del av den brittiskeledda snabbinsatsstyrkan JEF. I Estland finns Natos center för cybersäkerhet (*NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence*). Även EU-medlemskapet, liberala reformer och modernisering av ekonomin genom utländska investeringar har ansetts viktiga för att stärka den nationella säkerheten.

Estland anser att ett svenskt Natomedlemskap kommer att stärka landets säkerhet och ge försvaret ett strategiskt djup som tidigare saknats. Det möjliggör även en förstärkning av det bilaterala försvarssamarbetet, till exempel genom svenskt deltagande i den framskjutna närvaron och i Natos luftrumsovervakning i Baltikum (*Baltic Air Policing*, BAP). Därtill finns önskemål om att utöka informationsutbytet, övningsverksamheten och det svenska deltagandet i verksamheten vid *Baltic Defence College* i Tartu.

Hotet från Ryssland är och har länge varit en existentiell fråga för Estland. Efter den ryska fullskaliga invasionen av Ukraina har estniska företrädare varit ledande i att mana det internationella samfundet till enighet, till hårda sanktioner, till förstärkning av Natos närvaro vid den östra flanken och till stöd för Ukraina militärt, ekonomiskt och politiskt. Estland har tagit emot ett stort antal ukrainska flyktingar och utgör en av de största givarna per capita till Ukraina. Estland har under lång tid utsatts för omfattande cyber- och hybridattacker från Ryssland och har byggt upp en världsledande förmåga att skydda sig mot cyberhot och samarbetar även med ett stort antal länder i cyberfrågor.

Estland har sedan 2012 en nationell politisk överenskommelse om att försvarsutgifterna ska uppgå till två procent av BNP. Försvarsutgifterna uppgick 2022 till 815 miljoner US-dollar, vilket motsvarade 2,1 procent av BNP.

6.1.6 Lettland

Natomedlemskapet och den transatlantiska länken utgör fundamentet i Lettlands säkerhets- och försvarspolitik. Natos framskjutna närvaro och Lettlands bilaterala samarbeten med bland annat USA anses avgörande för landets säkerhet. Starka säkerhetspolitiska band har utvecklats till Kanada som leder stridsgruppen i Lettland, med deltagande från ytterligare elva Natoländer däribland Danmark. Även Storbritannien ses som en viktig partner genom samarbetet i den brittiskedda snabbinsatsstyrkan JEF. I Lettland finns Natos center för strategisk kommunikation (*NATO Strategic Communications Center of Excellence*). Även EU-medlemskapet, liberala reformer och

modernisering av ekonomin genom utländska investeringar har ansetts viktiga för att stärka den nationella säkerheten.

Lettland anser att ett svenskt Natomedlemskap kommer att stärka Lettlands säkerhet, inte minst genom att Östersjön då omsluts av Natoländer. Det skapar därtill nya möjligheter till bilateralt samarbete, till exempel genom svenska förbandsbidrag med marina enheter, stridsflyg eller markstyrkor.

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har väckt till liv smärtsamma historiska minnen av den sovjetiska ockupationen. Lettland har därför varit ett av de länder som förespråkade hårda sanktioner mot Ryssland och lämnat ett omfattande militärt stöd till Ukraina. Lettland har över tid varit utsatt för omfattande cyber- och hybridattacker från Ryssland, vilka till del riktas mot den ryskspråkiga minoriteten i landet. Därtill anses den belarusiska regimens hybridattacker i form av migrationsströmmar över gränsen utgöra ett hot mot den nationella säkerheten.

Den lettiska försvarsministern har lanserat ett förslag om att gradvis återinföra värnplikt, som från 2027 ska bli obligatorisk. Under 2022 uppgick Lettlands försvarsutgifter till 850 miljoner USDollar, vilket motsvarade 2,1 procent av BNP.

6.1.7 Litauen

Natomedlemskapet och den transatlantiska länken utgör fundamentet i Litauens säkerhets- och försvarspolitik. Litauen har, liksom de övriga baltiska staterna och Polen, varit en stark förespråkare av att Natos framskjutna närvaro ska stärkas. Den tyskledda stridsgruppen i landet har efter Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina utökats och väntas förstärkas ytterligare under kommande år. Därtill har EU-medlemskapet, liberala reformer och modernisering av ekonomin genom utländska investeringar ansetts viktiga för att stärka den nationella säkerheten.

Litauen har under lång tid strävat efter att frigöra sig från de infrastrukturella kopplingarna till Ryssland, inte minst på energiområdet. I april 2022 blev landet det första i Europa som helt kunde upphöra med import av rysk gas och olja. I Litauen finns Natos center för energisäkerhet (*NATO Energy Security Centre of Excellence*).

Ett svenskt Natomedlemskap anses stärka Litauens säkerhet och bidra med ett utökat strategiskt djup för försvaret och minska beroendet av förstärkningar via landvägen från Polen. Det skapar också nya möjligheter för bilateralt samarbete, till exempel genom svenska förbandsbidrag till Natos framskjutna närvaro eller luftrumsövervakning. Samarbetet kan även utökas inom brittisk-ledda snabbinsatsstyrkan JEF.

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina, liksom Rysslands ökade militära närvaro i Belarus har inneburit ett försämrat militärstrategiskt läge för Litauen. Därtill kommer den redan befintliga ryska truppnärvaron i exklaven Kaliningrad. Därtill är Suwałkikorridoren av stor strategisk betydelse. Litauens officiella humanitära och militära stöd till Ukraina har varit omfattande. Ett stort stöd har även getts genom frivilligorganisationer och landet har tagit emot ett stort antal ukrainska flyktingar.

Sedan våren 2021 har Litauen utsatts för hybridattacker från den belarusiska regimen och behövt hantera migrationsströmmar över den litauiska gränsen. Litauen har även blivit utsatt för oannonserade handelshinder från Kina och en nedgradering av de diplomatiska relationerna. Detta efter att landet lämnat det dåvarande så kallade 17+1-samarbetet med Kina samt beslutat att låta Taiwan öppna ett representationskontor i Vilnius, under namnet det taiwanesiska representationskontoret.

Under 2022 uppgick Litauens försvarsutgifter till 1,7 miljarder US-dollar, vilket motsvarade 2,5 procent av BNP.

6.1.8 Polen

Polen ser USA som den enda pålitliga garanten för Europas säkerhet och Nato som ett oundgängligt instrument för att behålla USA:s närvaro och engagemang i Europa. Natos kollektiva försvarsgarantier, den amerikanska närvaron i Europa, samt den förstärkta framskjutna närvaron är grundbultar i Polens försvars- och säkerhetspolitik. USA har en betydande militär närvaro i Polen, vilken utökats markant efter Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina. För närvarande omfattar denna närvaro cirka 12 500 amerikanska soldater på roterande basis.

Polen ser samarbetet inom EU som ett komplement till samarbetet inom Nato. Polen strävar efter att europeiska försvarsförmågor ska stärkas och är det land som tydligast uttrycker att EU:s försvarsinitiativ inte får utvecklas på bekostnad av Nato.

Polen och de baltiska staterna har återkommande varnat för utvecklingen i Ryssland och särskilt för Rysslands säkerhets- och försvarspolitiska avsikter i närområdet. Polen ser sig som ett land i frontlinjen för försvaret av Europa mot Ryssland. Den polska statsledningen har välkomnat Sveriges ansökan om medlemskap i Nato. Polens stöd till Ukraina har varit omfattande. Polen har sedan den fullskaliga invasionens inledning varit den största mottagaren av ukrainska flyktingar och fungerat som en knutpunkt för stöd och besök till Ukraina.

Det polska försvaret är stort i ett europeiskt perspektiv – i synnerhet vad gäller arméstridskrafter – och ska enligt planerna mer än fördubblas från 116 000 till 300 000 soldater. Det polska försvaret använder fortfarande en stor mängd materiel från den sovjetiska eran, men de senaste åren har stora försvarsmaterielinvesteringar gjorts, främst genom anskaffning av stora mängder stridsvagnar, artilleri, luftvärn, stridsflyg, helikoptrar och UAV:er. Som exempel anskaffas 1 000 stridsvagnar, 220 raketartillerisystem och 670 artilleripjäser från Sydkorea samt 250 stridsvagnar och 18 raketartillerisystem från USA.

Efter den ryska fullskaliga invasionen av Ukraina har planerna på en gradvis höjning av försvarsutgifterna justerats upp. Inriktningen innebär att försvarsutgifterna förväntas öka från 2,4 procent av BNP 2022 till 4 procent redan 2023. Polens försvarsutgifter uppgick 2022 till 17,1 miljarder US-dollar.

6.1.9 Arktis

Sverige är ett arktiskt land och Nordkalotten, Barents hav, Norska havet och de norra delarna av Nordatlanten utgör en del av Sveriges närområde. Arktis omfattar områdena norr om polcirkeln och de tillhörande åtta arktiska staterna, det vill säga Danmark, inklusive Grönland och Färöarna, Finland, Island, Kanada, Norge, Ryssland, Sverige och USA.

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina och den hårdnande geopolitiska maktkampen påverkar den säkerhetspolitiska situationen i Arktis. Avsmältningen av isar leder till ett ökat internationellt intresse för Arktis, inklusive från icke-arktiska stormakter som Kina. Rysslands växande beroende av Kina ökar möjligheten för kinesiska strategiska aktiviteter i Arktis.

Klimatförändringarna kommer att skapa nya förutsättningar för att nyttja sjötransporter, utvinna olje- och gasfyndigheter samt bedriva fiske i Arktis. Det innebär också ändrade förutsättningar för militärt agerande. Finland är som allierad del av Natoländernas kollektiva försvar av alliansens norra flank vilket även Sverige blir som kommande medlem i Nato. Försvarsberedningen konstaterar att Sverige som ett arktiskt land har ett särskilt intresse och ansvar för att främja en fredlig, stabil och hållbar utveckling och bidra till ett konstruktivt internationellt samarbete i regionen tillsammans med befolkningen i Arktis.

Rysslands militära återuppbyggnad i den ryska delen av Arktis fortsätter. Ungefär två tredjedelar av den ryska ubåtsbaserade nukleära andraslagsförmågan, vilken utgör kärnan i Rysslands strategiska avskräckning, är baserad på Kolahalvön. Här finns också huvudbasen för den ryska Norra marinen. Bibehållandet av andraslagsförmågan utgör en grundpelare i rysk försvarsdoktrin och skyddet av denna förmåga är baserat på det så kallade bastionförsvarskonceptet.

Detta innebär att Ryssland har ett direkt intresse av att följa den militärstrategiska utvecklingen i de norra delarna av Norge, Sverige och Finland. Den ökade ryska militära aktiviteten i Arktis ställer särskilda krav på koordinering mellan länderna. För Norge är nordområdena prioriterade. Norge har suveränitet över Svalbard och Jan Mayen. För Danmark är det likaledes viktigt att hävda sin suveränitet över Grönland och Färöarna och upprätthålla lägesbild över kringliggande farvatten.

Den ryska marinen har en offensiv förmåga som kan användas för att påverka försörjningslinjer och undervattensinfrastruktur i Nordatlanten och Nordsjön. Detta innebär bland annat ett hot mot förstärkningsoperationer och försörjningslinjer från Nordamerika till Europa vid kris och krig. Nuvarande ryskt operativt agerande och övningsmönster förstärker denna bild.

En rysk militär upprustning pågår utmed landets norra kust, med tyngdpunkten i området mellan Kolahalvön och Novaja Zemlja. Ryssland vill utöva kontroll över nordostpassagen och kräver att handelsfartyg ansöker om tillstånd i förväg samt följer ryska regler kring nyttjande av isbrytare och lots. Ryssland har även antagit ett regelverk som begränsar utländska statsfartygs användning av passagen. USA har hävdats att reglerna strider mot FN:s havsrättskonvention och föreslagit att frågan ska tas upp i Internationella sjöfartsorganisationen (*International Maritime Organisation*, IMO). För Sverige är det centralt att navigations- och passagerättigheter i enlighet med havsrätten upprätthålls, och att tvister om begränsningar kan lösas med diplomatiska medel.

Som en följd av Arktis ökade strategiska betydelse har de nordiska länderna fördjupat de militära samarbetena i norra Skandinavien, inte minst genom ökad övningsverksamhet och operativt försvarssamarbete. Som allierade kommer Sverige och Finland att i grunden förändra det militärstrategiska läget i norr.

Den transatlantiska länken har stärkts i och med Natos inrättande av en stab på operativ nivå (*Joint Force Command*) i Norfolk, Virginia, liksom USA:s återupprättande av andra flottan, med Nordatlanten som operationsområde. USA deltar återkommande i övningsverksamhet i närområdet. Samtidigt har USA:s fokus på Kina lett till att den amerikanska marinkåren omorganiserats till en lättare styrka mer anpassad för den indopacifiska regionen. Delar av marinkårens tyngre materiel som tidigare förhandslagrats i Norge för operationer i Norden har avvecklats. Detta är tänkt att kompenseras genom ökad operativ flexibilitet med flyg- och sjöstridskrafter med möjlighet till snabb ombasering. Avvecklingen av tyngre materiel såsom stridsvagnar begränsar dock marinkårsförbandens förmåga att genomföra markoperationer mot en mekaniserad motståndare. Detta måste beaktas när det gäller USA:s möjligheter att snabbt förstärka det nordiska området med kvalificerade markstridsförband.

Därtill utvecklar USA försvarsförmågan i sitt eget närområde genom investeringar i Alaska och till havs. De amerikanska övervakningsfunktionerna för Nordatlanten moderniserats och förnyas, både under vatten och i luftrummet. USA:s möjlighet att tillföra militära förmågor utgör en central del av Natos samlade försvarsförmåga i regionen.

Utvecklingen i Arktis avspeglas i Natos strategiska koncept från 2022 där Ryssland beskrivs som det främsta strategiska hotet i regionen med förmåga att störa allierade förstärkningstransporter och hindra fri och säker sjöfart.

Det ska noteras att Nato i förhållande till sina uppgifter i regionen inte nyttjar termen Arktis utan i stället använder begreppet nordområdena (på engelska *High North*), vilket definieras som Natos ansvarsområde i Arktis, det vill säga Norska havet, Ishavet, norra Skandinavien, Island och Svalbard.

6.2 Europa

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har lett till omfattande omprövningar av säkerhets- och försvarspolitiken i flera europeiska länder. Det västliga svaret på den fullskaliga ryska invasionen av Ukraina har varit samstämmigt och kraftfullt. Västländerna har uppvisat stor enighet och både EU och Nato har spelat viktiga roller i svaret på Rysslands aggression.

Försvarsberedningen konstaterar att kriget har tydliggjort EU:s och Natos kompletterande roller. Nato har spelat en avgörande roll för avskräckning, medan EU tagit ansvar för ekonomiska sanktioner mot Ryssland och Belarus och politiskt, ekonomiskt och militärt stöd till Ukraina. EU spelar därtill en viktig roll för att hantera hybrid- och cyberhot, möjliggöra militär rörlighet samt stödja gemensam förmågeutveckling och försvarsindustriellt samarbete, vilket även stärker det kollektiva försvaret i Nato.

Kriget har samtidigt understrukit vikten av amerikanskt ledarskap och militära resurser för försvaret av Europa. I händelse av en ytterligare ökad amerikansk prioritering av den indopacifiska regionen, och olika inrikespolitiska hänsyn, påverkas USA:s strategi och militära närvaro i Europa. Försvarsberedningen konstaterar att kraven ökar avsevärt på europeiska länder, såväl Nato- som EU-medlemmar, att ta ett ökat ansvar för Europas säkerhet.

6.2.1 Europeiska unionen

EU är Sveriges viktigaste utrikespolitiska arena. I det nya säkerhetspolitiska läget har EU:s betydelse för Sverige ökat,

samtidigt som unionens centrala roll i den transatlantiska gemenskapen befästs och styrkan i de säkerhetspolitiska verktygen EU förfogar över åskådliggjorts. EU är en politisk allians grundad på värdegemenskap och ömsesidig solidaritet. Enighet inom EU har ett egenvärde, vilket blivit tydligt i ljuset av Rysslands aggression mot Ukraina. EU:s svar på Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har varit både historiskt snabbt och kraftfullt. Det har omfattat politiskt, ekonomiskt, humanitärt och militärt stöd till Ukraina samt sanktioner mot Ryssland, Belarus och Iran.

Valet till Europaparlamentet 2024, tillsättandet av en ny EU-kommission samt framtagandet av en ny långtidsbudget kommer att ha betydelse för EU:s fortsatta utveckling som säkerhetspolitisk aktör de närmsta åren.

Unionen har ett omistligt värde för Sverige som ett europeiskt norm- och regelbaserat system. Sveriges medlemskap i EU bidrar till vårt välstånd och vår samlade säkerhet. Samtidigt bidrar EU till säkerhet och stabilitet även utanför Europas gränser. Unionens dragningskraft har bidragit till utveckling i länder i EU:s grannskap som sökt eller söker medlemskap, eller vill utveckla ett nära samarbete med EU.

EU-samarbetet utmanas dock av nationalistiska tendenser, svaga ekonomier i spåren av covid-19-pandemin, fortsatt hög arbetslöshet, ökade ekonomiska klyftor samt instabilitet i unionens grannskap. Europas södra grannskap präglas av väpnade konflikter, avsaknad av demokrati, inslag av terrorism samt bristande respekt för mänskliga rättigheter med stora humanitära behov och migrationsströmmar som följd.

EU förfogar över en bred uppsättning av säkerhetspolitiskt relevanta instrument, däribland diplomati, handel, utvecklings-samarbete, sanktioner, konfliktförebyggande åtgärder, medling samt civila och militära krishanteringsinsatser. EU:s möjlighet att kunna kombinera civila och militära verktyg är en styrka. EU har en viktig roll som partner och bör proaktivt stärka sin relation med Afrikanska unionen och afrikanska länder. EU utvecklar också sitt samarbete med länder i den indopacifiska regionen.

Fredstida och icke-militära hot riktar sig mot kritisk infrastruktur, men också mot demokratiska institutioner och processer. Områden som teknologi, ekonomi och information får ökad säkerhetspolitisk betydelse. Bemötandet av dessa gräns-

överskridande hot ställer allt större krav på internationella samarbeten, där EU genom bredden av sina instrument har en central roll.

Efter Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har EU gett ett omfattande stöd till Ukraina. På det militära området har EU finansierat delar av medlemsstaternas förvarsmaterielstöd, inklusive tillhandahållande och gemensam upphandling av artilleriammunition till Ukraina genom Europeiska fredsfaciliteten (EPF), samt bidragit med kapacitetsstöd i form av utbildning av de ukrainska väpnade styrkorna genom den militära träningsinsatsen EUMAM. I maj 2023 lade EU-kommissionen fram ett förslag som syftar till att stärka den europeiska produktionskapaciteten för ammunition och robotar, vilket ska säkerställa ett långsiktigt stöd till Ukraina (*Act in Support of Ammunition Production*, ASAP).

Den sedan tidigare pågående civila insatsen EUAM har sedan den fullskaliga invasionen fått ett justerat uppdrag. I tillägg till det ursprungliga stödet för reform av den civila säkerhetssektorn, har EUAM även stöttat Ukraina med gränshantering och ansvarsutkrävande gentemot Ryssland.

EU har därtill gett omfattande makrofinansiellt stöd, katastrofbistånd och humanitärt stöd till Ukraina. För första gången någonsin aktiverades EU:s massflyktsdirektiv och unionen har tagit emot runt sju miljoner ukrainska flyktingar. Därtill har EU tagit initiativ som solidaritetslederna, för att underlätta export av ukrainska produkter via EU, tillfällig suspendering av importtullar, synkronisering av de ukrainska och moldaviska elnäten till EU, och fattat det för Ukraina helt centrala beslutet om kandidatlandsstatus.

Ytterligare stöd har kommit från EU:s medlemsländer och institutioner som Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling (EBRD). Via EU:s civilskyddsmekanism har 31 länder bidragit med mycket omfattande stöd i form av bland annat tält, läkemedel, elverk, ambulanser och mobila sjukhus till Ukraina. EU kommer också, tillsammans med övriga internationella partner, inte minst G7, ha en central roll i återuppbyggnaden av Ukraina.

EU har även infört omfattande sanktioner mot Ryssland, Belarus och Iran. Syftet med sanktionerna är i första hand att Ryssland ska upphöra med sin aggression genom kännbara konsekvenser för landets ekonomi och minskad förmåga att fortsätta kriget. Sanktionerna samordnas med USA och övriga länder i G7.

EU:s strategiska kompass beslutades i mars 2022 och kommer till stor del att vägleda EU:s arbete inom det säkerhets- och försvarspolitiska området under de kommande 5–10 åren. Den strategiska kompassen syftar till att stärka unionens handlingsförmåga för att kunna bemöta framtida kriser och konflikter samt ta ett större ansvar för Europas säkerhet.

EU:s civila och militära krishanteringsinsatser utgör en del i unionens verktygslåda. Målsättningen är att EU som global aktör ska ha förmåga att verka genom hela konfliktcykeln och kunna genomföra hela spektret av krishanteringsinsatser utanför unionen, inklusive de mest krävande. Genom EU:s krishanteringsinsatser bidrar unionen bland annat med utbildning, träning och rådgivning till tredje lands nationella säkerhetssektorer.

EU har under de senaste åren tagit betydande steg för att främja samarbetet på försvarsområdet, bland annat genom lanseringen av den samordnade försvarsöversynen, det permanenta strukturerade samarbetet (Pesco) och den Europeiska försvarsfonden (EDF). Initiativen syftar bland annat till att stärka den samlade europeiska militära förmågeutvecklingen och att Europa ska kunna axla ett ökat ansvar för sin egen säkerhet.

Mot bakgrund av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina och nationella behov av att återanskaffa försvarsmateriel har EU-institutionerna, särskilt EU-kommissionen, sökt en roll i att samordna medlemsstaternas försvarsinvesteringar. Detta innefattar såväl att kartlägga eventuella brister som en strävan att på sikt stödja medlemsstaterna med samordning av inköp. EU har bland annat tagit initiativ till gemensam upphandling av försvarsmateriel och EU-institutionerna har en ambition att söka en breddad roll på det försvarsindustriella området. För svensk del har det varit centralt att dessa initiativ inte ska förhindra transatlantiskt samarbete och att de ska omfatta försvarsindustriföretag lokaliserade i EU oavsett ägarförhållanden.

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har även accelererat arbetet med att främja militär rörlighet på den europeiska kontinenten. Syftet är dels att stärka möjligheterna att kunna ge och ta emot militärt stöd, dels att underlätta förflyttning vid genomförandet av krishanteringsinsatser inom ramen för EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik. USA, Storbritannien och Norge har som tredjeländer anslutit sig till Pesco-samarbetet om

militär rörlighet. Försvarsberedningen anser att fler länder, inklusive Ukraina, bör bjudas in till att delta i det bredare Pesco-samarbetet.

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har också synliggjort betydelsen av transatlantiskt samarbete och partnerskapet mellan EU och Nato. Samarbetet har fördjupats över tid och dagens samarbete utgår från den gemensamma EU-Natodeklaration som undertecknades 2016. Uppföljande deklARATIONER har därefter antagits 2018 och 2023. Utgångspunkten är att båda organisationerna är centrala för såväl europeisk säkerhet som internationell krishantering och att de delar samma demokratiska värderingar. Samarbetet är centrerat kring sju fokusområden; hybridhot, operativt samarbete, cyberhot, förmågeutveckling, stärkt försvarsforsknings- och industrisamarbete, övningar samt kapacitetsbyggande av partners.

6.2.2 Tyskland

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har i Tyskland beskrivits som en historisk brytpunkt, *Zeitenwende*, och landets säkerhets- och försvarspolitik är föremål för stora omprövningar. Tyskland har gått från att förespråka ett ömsesidigt beroende av Ryssland till att förespråka att detta beroendeförhållande ska upphöra. Under 2022 har Tyskland helt upphört med importen från ryska energikällor. Inom Nato har Tyskland utökat sin militära närvaro i Slovakien, Polen och Litauen. Tyskland deltar även regelbundet i Natos luftrumsövervakning i Baltikum och i Natos stående marina styrkor. Under 2023 ansvarar Tyskland för Natos beredskapsstyrka *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF). Tyskland samarbetar därtill med flera europeiska Natoländer inom samarbetsformatet *Framework Nations Concept* (FNC) för att utveckla förmågor och större formationer inom Natos styrkestruktur.

Grunden på vilken landet under hela efterkrigstiden byggt sin säkerhet fortsätter att vara Natomedlemskapet och den transatlantiska länken. Den tyska utrikes- och säkerhetspolitiken är starkt värderingsgrundad, partnerberoende och multilateralt inriktad. I juni 2023 presenterade Tyskland sin första nationella säkerhetsstrategi.

I ljuset av hotet från Ryssland sker en tydlig prioritering av nationellt och kollektivt försvar, vilket blir den överordnade uppgiften för det tyska försvaret. Den tyska regeringen har inrättat en särskild fond om 100 miljarder euro för investeringar i och upprustning av försvaret, samtidigt som konkreta beslut om anskaffning tagit tid. Tyskland har en transparent beskrivning av tillståndet i det tyska försvaret, vilket bekräftar behovet av investeringar.

Tysklands försvarsutgifter uppgick 2022 till 61 miljarder USDollar 2022, vilket motsvarade cirka 1,5 procent av BNP. Tyskland har aviserat att landet under de kommande åren ska öka försvarsutgifterna till två procent av BNP och i denna del infria sina förpliktelser som Natoallierad.

6.2.3 Frankrike

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har lett till att Frankrike reviderat både relationen till Ryssland och den egna säkerhets- och försvarspolitik. Frankrikes tidigare strävan att upprätthålla dialog med Ryssland har kritiserats av allierade, inte minst av länder i Central- och Östeuropa. Genom ett tydligt stöd för Ukraina och ökad militär närvaro i Rumänien och Baltikum bidrar Frankrike till Natos avskräckning och försvar i ljuset av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina. Samtidigt betonar Frankrike sin balanserande roll i geopolitiken och i förhållande till Ryssland. Frankrike är en permanent medlem i FN:s säkerhetsråd och en kärnvapenstat.

För franskt vidkommande har Natos roll tydliggjorts och stärkts givet de tilltagande säkerhetspolitiska spänningarna i Europa. Frankrike ser inget reellt alternativ till Nato för att säkerställa Europas säkerhet. Frankrike betonar dock återkommande EU:s och Natos komplementära och ömsesidigt förstärkande roller.

En central tanke för Frankrike är vikten av att minska Europas säkerhetspolitiska beroenden. Att utveckla EU:s så kallade strategiska autonomi, eller som det nu uttrycks europeisk suveränitet, är därför centralt för Frankrike. Strategisk autonomi handlar enligt Frankrike om att ha förmåga att självständigt fatta beslut och kunna genomföra insatser som bedöms som nödvändiga, understödda av en egen försvarsindustri. Utvecklingen av europeisk och fransk försvarsindustriell förmåga anses som viktigt, där export

ses som en nödvändighet för att säkerställa bärkraften i landets och unionens samlade försvarsindustri.

Frankrike har tagit initiativ till europeiskt samarbete utanför EU:s och Natos ram. Det franskledda Europeiska interventionsinitiativet (*European Intervention Initiative, E2I*) syftar till att skapa en gemensam strategisk kultur mellan militärt ansvarstagande europeiska länder och samordna bidrag till internationella insatser. Genom den Europeiska politiska gemenskapen (*European Political Community, EPC*), som lanserades 2022, har Frankrike eftersträvat en bred säkerhetspolitisk dialog mellan EU och länder utanför unionen.

Frankrike har sedan 2015 drabbats av flera allvarliga terroristattentat och kampen mot terrorism har varit en av dess främsta säkerhetspolitiska prioriteringar såväl inom landet som internationellt, särskilt i Sahelregionen i Afrika och i Mellanöstern. Efter militärkuppen i Mali 2021 ledde regimen val att samarbeta med Ryssland, bland annat i form av Wagnergruppen, i kombination med tilltagande anti-franska stämningar underblåsta av Ryssland, till att Frankrike i början av 2022 beslutade att avsluta sitt militära engagemang i landet. Mot denna bakgrund ser Frankrike över sin samlade politik gentemot Afrika, vilket väntas leda till en minskad militär närvaro och ett breddat partnerskap med afrikanska stater. Frankrikes engagemang i Afrika är av vikt för europeisk säkerhet.

I den franska strategiska översynen från 2022 konstateras att den geopolitiska maktkampen mellan stormakter hårdnar. Både Ryssland och Kina anses i rapporten utmana den regelbaserade världsordningen. Den franska kärnvapenavskräckningen, som baseras på strategiskt bombflyg och ubåtar, utgör för Frankrike grunden för att förhindra krig och garantera fransk handlingsfrihet. Frankrike utvecklar därtill förmågan att hantera såväl högintensiva konflikter som icke-militära hot riktade mot franska intressen. Under våren 2023 genomfördes en övning på divisionsnivå som omfattade större delen av det franska försvaret och stöd från civila aktörer.

Frankrikes försvarsutgifter uppgick 2022 till 52 miljarder US-dollar, vilket motsvarade 1,9 procent av BNP. Målsättningen är att uppnå försvarsutgifter som motsvarar två procent av BNP senast 2025. Det franska försvarsbeslutet för perioden 2024–2030 innehåller ytterligare försvarssatsningar.

6.2.4 Storbritannien

Storbritannien är en av de militärt starkaste staterna i Europa, en kärnvapenstat och permanent medlem av FN:s säkerhetsråd. Storbritannien spelar därför en nyckelroll för europeisk säkerhet. Brittisk säkerhets- och försvarspolitik prioriterar engagemanget i Nato och landet kommer även fortsättningsvis att spela en central roll i utformningen av Natos kollektiva försvar. Storbritannien har ett geostrategiskt intresse i Nordeuropa, vilket bland annat tar sig uttryck i prioriteringen av samarbetet inom den brittiskeledda snabbinsatsstyrkan (JEF) och landets nya strategi för Nordatlanten och Arktis (*High North*). Sverige och Storbritannien undertecknade i maj 2022 en politisk solidaritetsförklaring om att ge varandra stöd vid kris eller konflikt.

Storbritannien har sedan den ryska truppuppbyggnaden längs Ukrainas gräns hösten 2021 intagit en konsekvent linje och fokuserat på avskräckning gentemot Ryssland och ett aktivt militärt och ekonomiskt stöd till Ukraina. Storbritannien har också kontinuerligt delat information kring Rysslands intentioner och invasion av Ukraina, vilket bidragit till kunskap om den säkerhetspolitiska utvecklingen och krigsförloppet.

En direkt konsekvens av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina är att Storbritannien genom både nya förstärkningar och övningsverksamhet påtagligt utökat sin militära närvaro runt om i Europa, till exempel genom en fördubbling av landets bidrag till den framskjutna närvaron i Estland samt bidrag till luftrumsövervakningen i Rumänien.

Storbritannien visar återkommande militär närvaro i Sveriges närområde och genomför övningar, enskilt och tillsammans med allierade och partners. Sedan juli 2022 genomförs en utbildningsinsats av ukrainska soldater i Storbritannien, kallad *Interflex*. Insatsen leds av Storbritannien med bidrag från andra länder, bland annat Sverige.

Storbritannien presenterade under våren 2023 en översyn av strategin för den samlade utrikes-, säkerhets-, försvars- och biståndspolitiken, den så kallade *Integrated Review* från 2021. Översynen motiveras av de accelererade geopolitiska spänningarna, vilket tydligast exemplifierats av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina. Översynen lyfter också fram den ökande internationella

systemkonkurrens som innebär att auktoritära stater med Kina i spetsen utmanar den regelbaserade världsordningen. Denna systemkonkurrens utspelas både över och under tröskeln för väpnad konflikt och handlar om den politiska, ekonomiska och militära maktbalansen samt regler, normer och internationella institutioner. Därtill anses gränsöverskridande hot som klimatförändringar och migration bidra till att förstärka den globala instabiliteten.

För det brittiska försvaret innebar 2021 års försvarsstrategi nedskärningar av både personalstyrkan och antalet vapensystem samtidigt som färre övningar skulle hållas. I stället skulle mer resurser satsas på forskning och teknikutveckling som framhölls som grunden för staters maktposition och en central arena i den geopolitiska maktkampen. Utformningen och nedskärningarna av den brittiska armén har dock kritiserats. Det påverkar möjligheterna att med markstridsförband bidra till Natos kollektiva försvar. I samband med den strategiska översynen annonserades även ekonomiska tillskott som framför allt kommer att gå till modernisering av kärnvapenförmågan samt uppfyllnad av vapen- och ammunitionslager.

Storbritanniens försvarsutgifter har över tiden legat över två procent av BNP och 2022 uppgick försvarsutgifterna till 68 miljarder US-dollar, vilket motsvarade 2,2 procent av BNP.

6.2.5 Västra Balkan

Västra Balkan omfattar Albanien, Bosnien och Hercegovina, Kosovo, Nordmakedonien, Montenegro och Serbien. Utvecklingen i regionen har, på grund av dess geografiska läge och nära relationer med EU:s medlemsstater, direkta säkerhetspolitiska effekter på EU och därmed på Sverige. Situationen på västra Balkan stabiliserades efter det internationella samfundets omfattande insatser på 1990-talet och början av 2000-talet och länderna har i olika omfattning slagit in på en väg mot successiv integration i EU och Nato.

Regionens strategiska betydelse har ökat efter Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina i februari 2022. I delar av regionen är det ryska inflytandet påtagligt. Detta har bidragit till att ytterligare understryka vikten av att integrera regionen i EU och Nato.

Tre av länderna på västra Balkan, Albanien, Montenegro och Nordmakedonien, är medlemmar i Nato och omfattas av Natos försvarsgarantier. Samtliga sex länder är idag antingen kandidatländer eller potentiella kandidatländer till EU. I juli 2022 beslutade EU att inleda processen för medlemskapsförhandlingar med Albanien och Nordmakedonien. I december samma år beslutade EU att ge kandidatlandsstatus till Bosnien och Hercegovina. Kosovo har en tydlig ambition att ansluta sig till internationella organisationer och ansökte 2022 om EU-medlemskap.

Den komplicerade dialogen för att normalisera relationerna mellan Kosovo och Serbien fortsätter. Serbien har historiskt nära relationer till Ryssland. Landets EU-förhandlingar har under senare tid gått trögt på grund av avstannande reformtakt. Rysslands inflytande är märkbart också i de norra delarna av Kosovo och i de serbiskdominerande delarna av Bosnien och Hercegovina. Utvecklingen i Montenegro har kännetecknats av inrikespolitisk instabilitet, vilket försvårat EU-närmande under de senaste åren.

Försvarsberedningen välkomnar ländernas reformarbete för att nå EU-medlemskap. Beredningen konstaterar samtidigt att svaga rättsstater och brister vad gäller demokratiska system liksom förekomst av korrruption, organiserad brottslighet och spänningar inom och mellan länderna fortsatt håller tillbaka takten i de reformer som är en förutsättning för EU-medlemskap. EU:s samarbete med regionen på migrationsområdet behöver också förstärkas.

Relationen till västra Balkan kännetecknades av en viss utvidgningsströtthet inom EU, efter de omfattande migrationsströmmarna 2015–2016. Intresset för västra Balkan från EU och Nato har dock ökat under de senaste åren. Årliga toppmöten hålls numera mellan EU och regionen.

Den så kallade Berlinprocessen, som initierades 2014 av Tyskland för att stärka regional integration, har fortsatt att utvecklas. Nato betonade också vid det senaste toppmötet i Madrid 2022 att västra Balkan är av strategisk betydelse och att alliansen kommer att fortsätta att stödja de euroatlantiska ambitionerna hos intresserade länder i regionen.

Bedömningen är vidare att Natos och EU:s insatser (*Kosovo Force*, KFOR, EU:s rättsstatsinsats, EULEX Kosovo, *European Union Force Operation Althea* i Bosnien-Hercegovina) är centrala

för att avhålla från våld och att stabiliteten i regionen är avhängig en fortsatt robust internationell närvaro.

Under våren 2023 utbröt våldsamheter i Kosovo. I samband med dessa skadades ett 30-tal soldater ur den Natoleda fredsbevarande insatsen KFOR. Händelseutvecklingen föranledde Nato att förstärka insatsen.

Ett drygt årtionde av minskad politisk uppmärksamhet gentemot västra Balkan från EU:s och USA:s sida har lämnat ett ökat utrymme för andra aktörer att påverka utvecklingen i regionen. Framför allt har Ryssland och Kina, men även Turkiet och flera Gulfstater, flyttat fram sina positioner över tid och stärkt sina politiska och ekonomiska intressen i regionen.

Ryssland har ett intresse av att splittra EU:s och Natos sammanhållning, samt att motarbeta Nato- och EU-integrationsprocesserna på västra Balkan. Syftet är att destabilisera regionen genom bland annat desinformation, påverkanskampanjer och cyberattacker. Det ryska intresset har bland annat riktats mot Montenegro, något som varit särskilt påtagligt i samband med landets inträde som fullvärdig medlem i Nato.

Ryssland har nära relationer med det bosnienserbiska ledarskapet i Bosnien och Hercegovina, som blockerar landets Natomedlemskap och indirekt även EU-närmandet. Serbien är dock Rysslands främsta samarbetspartner i regionen, med både militärt samarbete och politiska högnivåkontakter.

Serbien har inte anslutit sig till EU:s sanktionsbeslut mot Ryssland, efter den fullskaliga invasionen av Ukraina. Serbiens behov av ryskt stöd i FN:s säkerhetsråd i Kosovo-frågan utgör en central dimension av detta samarbete. Ryssland har ett över lag starkt och växande inflytande på medieområdet i regionen. Eftersom mediesektorn på flera håll är svag bidrar detta till att sprida desinformation vidare, både inom och utanför regionen. Ryssland finansierar även politiska partier i regionen och har därmed möjlighet att påverka det politiska landskapet.

Försvarsberedningen understryker, liksom i rapporten *Värnkraft* 2019, vikten av att motverka det destruktiva inflytandet från externa aktörer i regionen och att Sverige fortsätter bidra till främjandet av en utveckling mot ökad EU- och Natointegration. Närmandet till EU och Nato har varit, och kommer fortsatt att vara, de viktigaste drivkrafterna för reformer och långsiktig stabilitet i regionen.

6.2.6 Turkiet

Turkiet har på senare år hållit en hög profil i regional och internationell säkerhetspolitik. Landet har ökade utrikespolitiska ambitioner främst i östra Medelhavet och Mellanöstern, på västra Balkan, samt i Kaukasien och Centralasien. Till detta kommer även ett stärkt engagemang som sträcker sig från Afrika till Asien.

Nato utgör en grundpelare i Turkiets säkerhets- och försvarspolitik. I landet finns det stående högkvarteret för Natos markförband i Europa, *Allied Land Command* (LANDCOM). Turkiet har vid flera tillfällen begärt konsultationer inom Nato. Nato har i vissa fall vidtagit kollektiva försvarsåtgärder och förstärkt Turkiets södra gräns.

Turkiet strävar efter ökat deltagande och insyn i EU:s försvarspolitiska initiativ, inklusive PESCO, och framhåller att EU bör konsultera Turkiet i frågor som berör Europas säkerhet och Turkiet.

Turkiet har sänt visst militärt stöd till Ukraina samtidigt som landet upprätthåller aktiva relationer med Ryssland.

Turkiet har en målsättning om att bli självförsörjande inom vapentillverkning och tillverkningen av UAV:er utgör en viktig del. Turkiets försvarsutgifter uppgick 2022 till 9,3 miljarder US-dollar, vilket motsvarade 1,2 procent av BNP. Detta utgjorde en kraftig minskning av försvarsutgifterna i fasta priser jämfört med 2021 på grund av hög inflation.

6.2.7 Armenien, Azerbajdzjan, Belarus, Georgien, Moldavien

Försvarsberedningen underströk i rapporten *Värnkraft* 2019 betydelsen av utvecklingen i och kring de sex länder som valt att ingå i EU:s Östliga partnerskap – Armenien, Azerbajdzjan, Belarus, Georgien, Moldavien och Ukraina – för Europas och därmed för Sveriges säkerhet. Beredningen konstaterar att utvecklingen i de respektive länderna sedan partnerskapet inleddes 2009 har gått i olika riktningar. Gemensamt för samtliga länder inom Östliga partnerskapet är dock fortsatt att de, i varierande grad, är utsatta för eller påverkade av Rysslands strävan att dominera sina grannländer.

Ryssland har använt sig av ett likartat tillvägagångssätt mot flera av länderna. Militära angrepp mot och ockupation i Georgien och Ukraina, samt undergrävande av den territoriella integriteten i

Moldavien, används för att hindra ländernas självständiga utrikes- och säkerhetspolitiska vägval i direkt strid med den europeiska säkerhetsordningen. Utöver de direkta effekterna av den ryska militära aggressionen, respektive närvaron på samtliga av staternas territorium, är samtliga stater i regionen också utsatta för omfattande påverkan från olika delar av den ryska staten.

Genom att fragmentera och underminera länderna försöker Ryssland i första hand direkt kontrollera, i andra hand försvaga, sina grannländer, i syfte att upprätthålla det man betraktar som sin intressesfär. Ryssland anpassar sin roll och sitt agerande efter den rådande situationen och har ett intresse av att konflikterna förblir olösta, då motsatsen skulle leda till ett minskat ryskt inflytande.

Rysslands politiska målsättningar om att dominera grannländerna ligger fast. Hur Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina utvecklas, liksom den övriga dynamiken mellan Ryssland och länderna inom det Östliga partnerskapet, kommer ha avgörande inverkan på säkerheten både i och utanför denna region, med påtagliga konsekvenser för europeisk och svensk säkerhet.

Som en följd av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har länder i och utanför regionen sett en möjlighet att öka sitt handlingsutrymme. Status quo utmanas, med ökande spänningar till följd.

Försvarsberedningen konstaterar att det är ett centralt intresse för EU och Sverige att staterna i Östliga partnerskapet kan upprätthålla och utan påtryckningar utöva sin suveränitet och territoriella integritet. Beredningen anser fortsatt att EU:s och Sveriges stöd till partnerländernas utveckling, i riktning mot stärkt demokrati, ökad respekt för mänskliga rättigheter samt rättsstatens principer, är av stor betydelse. Stöd till civilsamhället är viktigt. Ytterst är målet att samtliga sex länder ska bli stabila demokratier, med eller utan EU-medlemskapsperspektiv, fria att forma sin egen utrikes- och säkerhetspolitik.

Våren 2022 ansökte Ukraina, Moldavien och Georgien om EU-medlemskap. Vid Europeiska rådets möte i juni 2022 erhöll Moldavien och Ukraina kandidatlandsstatus, medan Georgiens kandidatlandsstatus uppgavs kunna beviljas när landet uppfyllt de prioriteringar som angivits i kommissionens yttrande om Georgiens medlemskapsansökan. Försvarsberedningen anser att Sverige har ett

starkt säkerhetspolitiskt intresse av att dessa länders europeiska vägval stöds fullt ut på meritbaserade grunder.

Belarus

Försvarsberedningen anser att utvecklingen i Belarus och landets aktiva medverkan i Rysslands aggression mot Ukraina är särskilt allvarlig. Utfallet av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina kommer att ha avgörande betydelse också för Belarus framtid.

Efter att under decennier ha balanserat relationerna mellan EU och Ryssland är regimen i Belarus sedan de massiva protesterna i samband med presidentvalet 2020, vilket varken var fritt eller rättvist, starkt beroende av Kreml för sin politiska överlevnad. Den sedan dess ytterligare tilltagna repressionen har omintetgjort möjligheten för civilsamhälle och politisk opposition att verka i landet.

Den belarusiska regimens upplåtande av Belarus territorium för den fullskaliga ryska invasionen av Ukraina utgör i sig en aggressionshandling, i strid med folkrätten och FN-stadgan. Det bekräftar också att Ryssland i militärt hänseende har tillgång till Belarus territorium, materiel och infrastruktur. Det understryker Rysslands dominerande ställning i förhållande till Belarus. Snart efter den fullskaliga ryska invasionen av Ukraina genomförde den belarusiska regimen en grundlagsändring som möjliggör utplacering av kärnvapen på belarusiskt territorium. I mars 2023 meddelade den ryske presidenten Vladimir Putin att Ryssland avser placera ut ryska substrategiska kärnvapen i Belarus under innevarande år. Detta binder in Belarus ytterligare i Rysslands konfrontation med väst.

Moldavien

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har satt Moldavien under stark press. Moldavien har uttalat stöd för Ukraina, distanserat sig från Ryssland och ytterligare närmat sig EU. Sedan den 24 februari 2022 har Moldavien haft ett antal parallella och av Ryssland underblåsta kriser att hantera; inrikespolitisk instabilitet, hög inflation, energiutpressning i form av begränsningar i ryska gasleveranser samt den ukrainska flyktingströmmen genom landet.

Under våren 2022 tog Moldavien, ett av Europas fattigaste länder, emot runt en halv miljon ukrainska flyktingar, varav merparten transiterade vidare till andra europeiska länder. Ryska robotar har under invasionen kränkt moldaviskt luftrum. Nedfallna ryska robotar har också påträffats på moldaviskt territorium.

Moldaviens regering saknar sedan tidigt 1990-tal kontroll över regionen Transnistrien längs gränsen till Ukraina. I denna finns en rysk operativ militär styrka samt en mindre, till namnet fredsbevarande, rysk trupp. I praktiken fungerar båda styrkorna som garant för att den olösta konflikten upprätthålls och för att den moldaviska regeringen inte ska kunna återfå kontroll över hela sitt territorium.

Georgien

Georgien har präglats av tilltagande inrikespolitisk polarisering efter Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina. Det finns ett starkt stöd i befolkningen för landets fortsatta EU-närmande, medan utvecklingen på politisk nivå till del rör sig i rakt motsatt riktning. Georgien har tagit ställning för Ukraina genom stöd till resolutioner i internationella fora.

Relationen till Ryssland präglas av Georgiens geografiskt utsatta position och av den ryska aggression som pågått mot landet sedan 2008, då Ryssland tog kontroll över och erkände de två georgiska utbrytarregionerna Abchazien och Sydossetien som självständiga stater. Ryssland uppfyller fortfarande inte det sexpunktsavtal som förhandlades fram med hjälp av EU 2008 och har fortsatt militär närvaro i båda regionerna som tillsammans utgör cirka 20 procent av georgiskt territorium. Georgien har även påverkats av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina såtillvida att Georgien är ett av de länder dit flest ryska medborgare sökt sig sedan den 24 februari 2022.

Armenien och Azerbajdzjan

Den konflikt som pågått mellan Armenien och Azerbajdzjan sedan tidigt 1990-tal har sedan 2020 gått in i en mer aktiv fas. Ett andra krig om området Nagorno-Karabach utbröt 2020, vilket Azerbajdzjan gick segrande ur. Under oroligheterna i september

2022 genomförde Azerbajdzjan truppförflyttningar även in på armeniskt territorium. Konflikten centreras kring, men handlar inte uteslutande om, Nagorno-Karabach. I brist på ett långsiktigt fredsavtal mellan parterna kan en upptrappning av konflikten inte uteslutas.

Mot bakgrund av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina väntas södra Kaukasiens relevans öka, såväl energi- som säkerhets- och handelspolitiskt. En tilltagande geopolitisk maktkamp syns i regionen. Rysslands roll, inte minst i förhållande till det ekonomiskt och militärt allt starkare Azerbajdzjan, har försvagats och den ryska militära närvaron bedöms ha reducerats som ett resultat av den fullskaliga invasionen av Ukraina.

Samtidigt fortsätter Ryssland att diplomatiskt engagera sig i konflikten mellan Armenien och Azerbajdzjan, vilket förklaras av en rysk ovilja att lämna över initiativet till EU, Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE), USA eller Turkiet.

Regionens betydelse för EU väntas öka, inte minst energipolitiskt, och det finns förutsättningar för EU att utöka sitt engagemang. Ett exempel på detta är EU:s civila övervakningsmission som tillsattes i februari 2023 på armeniskt territorium med ett tvåårigt mandat för att bidra till stabiliteten i regionen. Armenien har en traditionellt nära relation med Ryssland, och ingår i den Moskva-ledda militäralliansen (*Collective Security Treaty Organization*, CSTO), men både Armenien och Azerbajdzjan strävar efter att stärka sina relationer till EU. Ett omfattande samarbetsavtal mellan EU och Armenien trädde i kraft 2021. Azerbajdzjan å sin sida stärker sitt energisamarbete med EU.

6.3 Nordamerika

USA spelar sedan andra världskrigets slut en avgörande roll för den globala världsordningen. Detta grundar sig i landets politiska tyngd, militära kapacitet, kulturella inflytande, dollarns roll som internationell reservvaluta, landets ledande ställning i och finansiering av de flesta globala institutioner, samt en stor innovations- och konkurrenskraft.

Försvarsberedningen konstaterar att USA genom sitt engagemang och militära närvaro är en hörnsten för Europas

säkerhet. Europas säkerhet vilar på USA:s samlade konventionella försvarsförmåga och den nukleära vedergällningsförmågan.

Den transatlantiska länken vilar på en historisk gemenskap, gemensamma värderingar och ett långtgående ömsesidigt ekonomiskt beroende. Den transatlantiska länken kommer till uttryck i Natos ömsesidiga försvarsgarantier och har sin grund i det hot som Ryssland utgör mot europeisk och amerikansk säkerhet.

Sedan Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina den 24 februari 2022 har den transatlantiska länkens centrala betydelse ännu en gång manifesteras. USA har uttalat att landet står fast vid sina säkerhetsgarantier i Europa. Det starka stödet för svenskt och finskt Natomedlemskap är också ett uttryck för den säkerhetspolitiska betydelse Europa har för USA. Det finns också en transatlantisk samsyn rörande säkerhetssituationen i norra Europa, inklusive i Sveriges närområde. Finlands medlemskap och Sveriges kommande medlemskap i Nato stärker den transatlantiska länken ytterligare.

Sedan Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina inleddes har USA gett ett omfattande militärt, ekonomiskt och humanitärt stöd till Ukraina. Det amerikanska stödet har varit avgörande för Ukrainas möjligheter att försvara sig mot den ryska invasionen. USA har deklarerat att landet vill undvika att på grund av Rysslands krig mot Ukraina hamna i en direkt militär konfrontation med Ryssland. USA har därtill att hantera krigets globala konsekvenser inom områden som energi, livsmedelsförsörjning och globala transportkedjor.

Den inrikespolitiska utvecklingen kan göra att USA framgent väljer en annan utrikes- och säkerhetspolitisk riktning, exempelvis vad gäller stödet till Ukraina. Även generationsskiften och demografisk utveckling gör att stödet för transatlantiskt engagemang över tid kan komma att minska. Europas uppfattade beredskap att ta eget ansvar för sin säkerhet blir en allt viktigare faktor i den inrikespolitiska debatten och kan komma att påverka amerikansk utrikespolitik.

6.3.1 USA:s utrikes- och säkerhetspolitik

Den nationella säkerhetsstrategin från 2022 utgår likt strategin från 2017 från en världsordning präglad av kraftmätning mellan

stormakter. Säkerhetsstrategin utgår från att världen befinner sig vid ett vägskäl och att de beslut som nu fattas får konsekvenser för mycket lång tid framöver. Konflikten mellan demokratier och systemrevisionistiska autokratier framhålls som en definierande skiljelinje mellan stater och allianser. USA:s ledarskap beskrivs som nödvändigt för att försvara den rådande världsordningen, samtidigt som samarbete med partner och allierade ses som en nödvändig förutsättning och beskrivs som USA:s största tillgång.

Kina ses som den enda aktör som både har intention och förmåga att påverka den globala utvecklingen och som strävar efter att skifta världsordningen till egen fördel. Ryssland beskrivs som ett akut hot med förmåga att underminera regional stabilitet, men utan den ekonomiska och politiska makt som krävs för att på ett avgörande sätt påverka den globala utvecklingen. Rysslands kärnvapenförmåga ses dock alltjämt som ett existentiellt hot mot USA. Kinas kärnvapenupprustning gör att USA bedömer att landet inom ett decennium för första gången kommer att behöva hantera två potentiella motståndare med en med USA jämförbar nukleär förmåga.

Den amerikanska säkerhetsstrategin bygger på en tydlig koppling mellan in- och utrikespolitik, där landets inrikespolitiska splittring måste hanteras för att USA ska kunna möta stormaktskonkurrensen med Kina och bevara sin globala roll. Strategin pekar på vikten av att både skydda den amerikanska demokratin och att bibehålla USA:s ledande position inom tekniskt kunnande genom att investera i forskning och innovation. Även skydd av kritiskt tekniskt kunnande mot oönskad spridning är ett viktigt medel för att bibehålla USA som teknikledande.

USA:s mål att säkra ett politiskt, militärt och ekonomiskt övertag gentemot geopolitiska motståndare gör det ur amerikanskt perspektiv nödvändigt att fördjupa försvarssamarbeten även med auktoritära stater, förutsatt att länderna delar synen på en regelbaserad världsordning.

6.3.2 USA:s försvarspolitiska utveckling

Den amerikanska nationella försvarsstrategin, som också innehåller en översyn av den nukleära förmågan och av robotförsvaret, anger

fyra huvudsakliga prioriteringar: (1) försvar av det egna territoriet, (2) försvar mot strategiska angrepp riktade mot USA, dess allierade och partner, (3) avskräckning från aggression med samtidig beredskap att hantera pågående konflikter, samt (4) utvecklingen av en uthållig integrerad försvarsförmåga. Enligt USA är Kina den dimensionerande och långsiktiga utmanaren samtidigt som Ryssland beskrivs som ett akut hot. Andra hot som nämns är Nordkorea, Iran, våldsamma extremistorganisationer och gränsöverskridande frågor så som klimatförändringar och pandemier.

Försvarsstrategin framhåller USA:s åtagande i relation till Nato och artikel 5 i det nordatlantiska fördraget. Mot bakgrund av den ökande kinesiska militära förmågan och USA:s behov av att prioritera den indopacifiska regionen, framhålls samtidigt behovet av ett större åtagande från allierade för Europas försvar, inklusive förmågeutveckling och militär modernisering.

USA:s högsta försvars- och säkerhetspolitiska prioritet är den indopacifiska regionen. Prioriteringen är en konsekvens av regionens stora och växande betydelse för världsekonomin, Kinas ökande ekonomiska och militära styrka samt dess konfrontativa agerande och ansträngningar att öka sitt regionala och globala inflytande. I den amerikanska försvarspolitiska strategin beskrivs Kina som en ekonomisk, teknologisk och militär utmanare mot USA.

Det finns en ökad transatlantisk samsyn om Kina som säkerhetspolitisk konkurrent. Såväl USA som Europa ägnar alltmer tid och resurser åt att bemöta Kinas globala maktambitioner, inklusive sårbara beroendeförhållanden till Kina. USA:s strategiska fokus på Kina bedöms leda till en ökad förväntan på engagemang och agerande från EU och från europeiska allierade.

Kinas ökade ambitioner har lett till ökat internationellt samarbete, bland annat genom ett strategiskt säkerhetssamarbete mellan USA, Indien, Japan och Australien (Quad). Det trilaterala militärtekniska samarbetet mellan Australien, Storbritannien och USA (AUKUS) har etablerats. AUKUS-samarbetet rör främst överföring av teknik för nukleär framdrivning av ubåtar till Australien, vilket kommer stärka Australiens militära förmåga.

USA:s försvarssamarbeten med Taiwan, Japan och Sydkorea utgör viktiga delar i den amerikanska försvarspolitiska strategin för att möta Kinas militära ambitioner. I februari 2023 fördjupade USA

och Filippinerna sitt samarbete, vilket utökade USA:s tillgång till filippinska militärbaser från fem till nio. De amerikanska säkerhetsgarantierna gentemot Sydkorea och Japan medför samtidigt att hotet från Nordkorea, inklusive Nordkoreas ökande nukleära förmåga, har hög prioritet. Nordkoreas kärnvapenprogram ses i första hand som ett hot mot den regionala stabiliteten men i förlängningen också som ett direkt hot mot USA.

USA:s tillbakadragande från Afghanistan markerade ett avslut på en tjugofemårig period av amerikanskt fokus på kampen mot terrorism och strävan efter att införa demokrati med militära medel i Mellanöstern. USA:s fokus på Kina som den prioriterade säkerhetspolitiska konkurrenten tillsammans med Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina medför att det amerikanska engagemanget i Mellanöstern prioriteras ned. Konflikterna i Jemen och Syrien, liksom risken för terroristdåd och konflikter i regionen bedöms dock innebära ett fortsatt amerikanskt engagemang om än i minskad omfattning.

Irans kärntekniska program, liksom iranskt stöd till miliser, hotar USA och dess partners i regionen. Irans omfattande militära stöd till Ryssland utgör samtidigt ett ökat hot mot Ukraina och därigenom ett hot mot den europeiska säkerheten. En minskad amerikansk roll i regionen medför ökat utrymme för Kina och Ryssland att stärka sitt inflytande – också i förhållande till länder som Turkiet, Egypten, Saudiarabien och Förenade Arabemiraten. Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har illustrerat regionens ökade geopolitiska betydelse och roll i världsekonomin.

En ledande amerikansk roll avseende utveckling av ny teknik ses som avgörande i den globala maktkampen med Kina. Säkerhetspolitiska aspekter av teknikutvecklingen tillmäts stor vikt. USA eftersträvar en ledande roll också i skapandet av normer, standarder och regelverk för ny teknik. USA:s beroende av import av halvledare och viktiga råvaror, som till exempel sällsynta jordartsmetaller, ses som en ekonomisk och säkerhetspolitisk risk som USA försöker överbrygga med omfattande satsningar på inhemsk forskning och produktion samt genom att flytta produktion från Kina och andra politiska motståndare till närliggande och allierade länder i syfte att skydda leveranskedjor.

Samarbetsformat med likasinnade, som till exempel inom det handelspolitiska råd som upprättats mellan EU och USA (*Trade and*

Technology Council, TTC), ses som viktiga för att överkomma risker med bristande harmonisering rörande exempelvis regleringsfrågor.

USA:s försvarsutgifter uppgick 2022 till 821 miljarder US-dollar enligt Natos definition, vilket motsvarade cirka 3,5 procent av BNP.

6.3.3 Kanada

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har bidragit till att stärka Kanadas säkerhets- och försvarspolitiska samarbeten med europeiska länder, inklusive en närmare dialog med EU. Samordning med bland annat EU och USA rörande sanktioner mot Ryssland och Kanadas tillhandahållande av politiskt, finansiellt, militärt och humanitärt stöd till Ukraina har hög prioritet. Kanada har en nära relation till Ukraina, inklusive en stor ukrainsk diaspora vilken omfattar närmare 1,4 miljoner personer. Kanada har tränat och utbildat fler än 35 000 ukrainska soldater genom operation *Unifier* i Ukraina mellan åren 2015–2019, en insats till vilken även Sverige bidragit. Kanada är också ramverksnation för Natos bataljonsstridsgrupp i Lettland inom ramen för Natos framskjutna närvaro (eFP).

Den kanadensiska regeringen har beslutat om en upprustning av Kanadas försvar, inklusive cyberförsvar. Vidare görs en satsning på en modernisering av det nordamerikanska luftförsvarskommandot (*North American Aerospace Defence Command*, NORAD) som förvaltas gemensamt av USA och Kanada. Investeringen är den enskilt största från kanadensisk sida sedan samarbetet startades 1957. Kanada får dock fortsatt kritik från bland annat USA för att inte uppnå Natos ambition om att satsa två procent av BNP på försvaret.

I Kanadas försvarspolicy konstateras att världen går mot ett multipolärt system vilket gör stärkandet av Kanadas existerande samarbeten såväl som möjligheter till nya samarbeten angeläget. Arktis, hybrid- och cyberfrågor, livsmedelsförsörjning, global livsmedelsbrist, energikris, klimat och säkerhet, relationen till Kina, liksom relationen mellan Ryssland och Kina lyfts fram i den kanadensiska säkerhetspolitiska diskussionen. Exempel på investeringar som omfattas av försvarspolicyn är nya fartyg och

ubåtar till flottan, stärkt cyberförsvar, digitalisering, UAV:er och innovationsteknik samt anskaffning av nytt stridsflygsystem.

Arktis utgör 40 procent av Kanadas landyta, 75 procent av Kanadas kustlinje och bebos av 200 000 medborgare. I kombination med klimatförändringar, teknikutveckling och det säkerhetspolitiska läget har Arktis blivit en allt viktigare fråga för Kanada. I juni 2022 beslutade Nato att etablera ett center för klimat och säkerhet i Kanada (*NATO Climate Change and Security Centre of Excellence*).

Kanadas försvarsutgifter uppgick 2022 till 28 miljarder US-dollar, vilket motsvarade cirka 1,3 procent av BNP.

6.4 Mellanöstern

Försvarsberedningen konstaterade i *Värnkraft 2019* att Mellanöstern under 2010-talet genomgick stora omvälvningar som resulterade i ett försämrat säkerhetspolitiskt läge. Inbördeskrig, interna motsättningar eller externa interventioner hade lett till att flera stater i regionen försvagats eller helt fallit samman. Mellanöstern påverkas därtill av klimatförändringarna. Regionens brist på vatten i kombination med stigande temperaturnivåer och torka gör stora områden obeboeliga och marker obrukbara.

USA:s prioritering av den indopacifiska regionen samt Rysslands och Kinas ökade ekonomiska inflytande har bidragit till att osäkerheterna kring utvecklingen ökar, samt att flera länder i Mellanöstern agerar mer självständigt. Underliggande regionala motsättningar kvarstår, men efter medling av Kina har Iran och Saudiarabien åtagit sig att återupprätta de diplomatiska förbindelserna och att verka för regional stabilitet. De olösta konflikterna är dock många och säkerhetsriskerna stora. Många stater riskerar instabilitet på grund av fattigdom, sekteristiska och religiösa konflikter och lågt folkligt förtroende för statliga institutioner. Instabiliteten spiller över på grannländer.

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina visar att stater i Mellanöstern direkt påverkar europeisk säkerhet, inte minst i frågor som rör energiförsörjning. Asien har ersatt Nordamerika och Europa som huvudsaklig marknad för Mellanösterns olja och

naturgas och det amerikanska inflytandet i Mellanöstern har minskat. För att Europa ska kunna minska sitt beroende av rysk energi, skydda den ekonomiska stabiliteten och kringskära Rysslands statsintäkter är relationerna till energirika stater i Mellanöstern viktiga. Saudiarabien och Förenade Arabemiraten har hittills undvikit att ge vika för västs påtryckningar om ökad oljeproduktion. Länderna samarbetar med Ryssland inom ramen för de oljeproducerande ländernas organisation (*Organization of the Petroleum Exporting Countries*, OPEC) samt dess allierade, det så kallade OPEC+, för att koordinera sig på energimarknaden.

Iran besitter tekniskt kunnande och förmågor för att kunna framställa kärnvapen. Dessa tekniska aspekter är därför inte längre en dimensionerande faktor vid ett eventuellt iranskt beslut om att framställa kärnvapen. Försvarsberedningen har tidigare konstaterat att motsättningarna mellan Iran och USA tilltagit sedan USA lämnade det kärntekniska avtalet med Iran (JCPOA) i maj 2018. Försvarsberedningen konstaterar att Iran sedan dess accelererat sin anrikning av uran långt bortanför begränsningarna som stipuleras i JCPOA.

Spänningar mellan Iran och Golfstaterna, liksom mellan Iran och Israel, fortsätter att påverka säkerhetsläget i Mellanöstern. Därtill har ett politiskt skört Irak utnyttjats av grannstaterna för egna inrikespolitiska agendor. Olösta konflikter kan förvärras och påverka Europa genom bland annat terrorism och migration.

Israel-Palestinakonflikten är fortsatt olöst och riskerar att resultera i ökat våld. Sverige och EU stödjer en framförhandlad tvåstatslösning i linje med folkrätten. Den urskillningslösa raketbeskjutningen från terroristgrupper i Gaza hindrar en fredlig lösning och måste upphöra. Sverige och EU fördömer terrorism. Sverige står upp för Israels legitima säkerhetsbehov. Det palestinska folkets mänskliga rättigheter måste respekteras. Israels bosättningspolitik strider mot folkrätten, undergräver tvåstatslösningen och bidrar till en förhöjd konfliktnivå. Israel har enligt fjärde Genevekonventionen särskilda skyldigheter och ansvar. Försvarsberedningen konstaterar att EU uppmanar palestinska myndigheten att hålla fria, transparenta och inkluderande val, och uppmanar Israel att uppfylla sitt åtagande att tillåta val även i östra Jerusalem.

Jemen är fattigt, splittrat och hemvist för väpnade grupper som strider om inflytande, olja och territorium. Landet fortsätter att vara

en arena för regionala och lokala konflikter, men våldsnivåerna har sjunkit och förutsättningarna för en FN-ledd fredsprocess har ökat. Genom Sveriges engagemang i Jemen, till exempel genom Stockholmsöverenskommelsen och genom ett särskilt sändebud, har ett vapenstillestånd förhandlats fram.

I Irak präglas återhämtningen efter kriget mot Daesh av stora problem. De politiska kriserna avlöser varandra vilket gör landet sårbart för extern påverkan. Närvaron av miliser och andra grupper med band till andra stater kränker Iraks suveränitet och undergräver centralregeringens inflytande, vilket genererar instabilitet, även regionalt.

Konflikten i Syrien fortgår, även om våldet har minskat med undantag för de norra delarna av landet. Kontrollen över landets territorium är uppdelad mellan Assadregimen, kurdiska styrkor samt islamistiska grupper där USA, Ryssland, Iran och Turkiet stödjer olika parter i konflikten. En ökad våldsnivå och nya interventioner kan inte uteslutas.

Konflikten mellan Turkiet och det terrorklassade Kurdistans arbetarparti PKK fortsätter och förs för närvarande främst i Irak och Syrien, men även i Turkiet.

6.5 Afrika

Försvarsberedningen konstaterar att många av de problem som även tidigare påverkat den säkerhetspolitiska utvecklingen på den afrikanska kontinenten alltjämt består. Det handlar om bräckliga demokratiseringsprocesser, korruption, ojämna ekonomisk fördelning, växande befolkningar, extremväder såsom torka och översvämningar och annan klimatpåverkan, samt sårbarhet för sjukdomsepidemier.

I flera länder och regioner på den afrikanska kontinenten pågår svårlösta konflikter, exempelvis i Demokratiska Republiken Kongo, Etiopien, Libyen, Mali, Somalia, Sudan samt rörande Västsahara. Instabilitet och osäkerhet i Afrika har en påverkan på säkerheten även utanför regionen, inte minst genom migration, trafficking, gränsöverskridande brottslighet, spridning av våldsbejakande extremism och terrorism.

Antalet demokratiska stater i Afrika har ökat sedan kalla krigets slut men under den senaste fyraårsperioden har det i Sudan, Mali, Tchad, Burkina Faso och Guinea skett icke-konstitutionella maktövertaganden. Försök till statskupper har även gjorts i Guinea-Bissau och i São Tomé och Príncipe.

Antalet väpnade konflikter i Afrika har ökat under det senaste decenniet och år 2020 var det blodigaste året på kontinenten sedan 2014. Majoriteten av konflikterna involverar våldsbejakande islamism och flera länder framför allt i Sahelregionen och på Afrikas horn är hårt drabbade av ökat våld. Afrika söder om Sahara svarade 2021 för nästan hälften av antalet terroristrelaterade dödsfall i världen, med hårt drabbade länder som Somalia, Burkina Faso, Nigeria, Mali och Niger. Piratverksamhet har framgångsrikt motverkats genom internationella insatser utanför Somalias kust, men utgör i dag ett hot mot viktiga handelsrutter i Guineabukten.

I april 2023 bröt hårda strider ut i Sudan mellan rivaliserande fraktioner. Konflikten har hittills främst drabbat Khartoum och tvillingstaden Omdurman samt Darfur i landets västra del. Striderna har på kort tid skapat stor förödelse, tusentals dödsoffer och över två miljoner människor på flykt, samtidigt som plundring och allmän laglöshet brett ut sig. Som en konsekvens av striderna genomfördes en internationell evakueringsinsats.

Afrikas strategiska betydelse har ökat under den senaste tioårsperioden och denna trend väntas bestå. Stater utanför Afrika konkurrerar om tillgång till marknader, naturresurser samt strategiskt och politiskt inflytande på den afrikanska kontinenten. Detta uttrycks genom diplomatiska kontakter, investeringar, långivning, opinionspåverkan, militära samarbetsavtal och etablering av militärbaser. Mot bakgrund av det ökade ekonomiska och strategiska intresset som externa aktörer som framför allt Kina, men också Ryssland, Turkiet, Indien, Saudiarabien och Förenade arabemiraten, visar för Afrika har handeln och råvaruexporten från Afrika till Europa minskat.

Närvaron av internationella aktörer som inte delar västvärldens samhällssyn och demokratiska värderingar riskerar att leda till ökad instabilitet i delar av Afrika. Försvarsberedningen konstaterar att Rysslands politiska, ekonomiska och säkerhetspolitiska inflytande i Afrika ökar. Ryssland använder militära och ekonomiska medel i kombination med desinformation för att främja ryska intressen på

kontinenten. Ryssland bedriver ett aktivt påverkansarbete i många afrikanska länder, inte minst genom Wagnergruppens närvaro.

Flera afrikanska länder, som till exempel Algeriet, Angola, Etiopien, Centralafrikanska republiken, Sydafrika och Zimbabwe lade ner sina röster när FN:s generalförsamling den 23 februari 2023 för tredje gången genomförde en omröstning som fördömde Rysslands aggression mot Ukraina. Därtill var Eritrea och Mali två av totalt sex länder som aktivt stödde Ryssland vid samma omröstning.

Många afrikanska länder är beroende av import av spannmål från Ryssland och Ukraina. Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har bidragit till höjda spannmålspriser, vilket ytterligare försvårar situationen för dessa länder. Kriget har även lett till ett ökat omvärldsintresse för resursrika afrikanska stater med olja, gas och mineraler, vilket synliggörs bland annat i Algeriet, Mali, Nigeria, Angola, Moçambique, Tanzania och Senegal. Sydafrika har historiskt starka band till Ryssland och länderna har sedan Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina fördjupat det säkerhets- och försvarspolitiska samarbetet, bland annat genom gemensamma militära övningar och bilaterala högnivåbesök.

Kina har under de senaste 20 åren flyttat fram sina positioner och använder sig av handel, investeringar och kulturutbyte men vidtar även utrikes- och säkerhetspolitiska åtgärder för att främja sina intressen i Afrika. Kina söker genom bland annat lån och investeringar till länder på den afrikanska kontinenten säkra tillgång till råvaror, nya exportmarknader och ökat politiskt inflytande.

Det säkerhetspolitiska läget i Sahel är instabilt. Situationen har förvärrats med fler våldsbejakande extremist- och terroristgrupper som genomför attacker mot såväl militära mål som civila objekt. Försvarsberedningen konstaterar att våldet i Sahel eskalerat trots ett decennium av internationell militär närvaro, framför allt genom den franskledda antiterroriststyrkan *Operation Barkhane*, den europeiska specialförbandsstyrkan *Task Force Takuba* från 2020, FN:s stabiliseringsinsats Minusma i Mali och EU:s engagemang i form av bland annat militär närvaro, bistånd och utbildningsinsatser. Kupperna i Mali och närvaron av ryska Wagnergruppen i landet har bidragit till kraftigt försämrade relationer mellan Mali och Frankrike. Under 2022 drog Frankrike tillbaka *Operation Barkhane* från Mali, liksom den europeiska specialförbandsstyrkan *Task Force*

Takuba. Sveriges styrkebidrag om cirka 220 personer till Minusma avvecklas i likhet med andra europeiska truppbidrag i förtid på grund av utvecklingen.

Behovet av internationellt stöd och engagemang inklusive utvecklings-, stabiliserings-, säkerhetshöjande och humanitära insatser i Sahel kommer att kvarstå under lång tid. Försvarsberedningen anser samtidigt att möjligheterna att agera försvåras avsevärt av svaga statsbildningar, politisk instabilitet, ökat våld, tillbakadragande av internationell trupp och att konflikten sprids till andra delar av regionen. Därtill utgör Wagnergruppens närvaro, rysk desinformation, tilltagande anti-franska och stundtals anti-västliga strömningar ytterligare hinder för internationellt engagemang.

6.6 Den indopacifiska regionen

Den snabbt föränderliga säkerhetspolitiska utvecklingen i den indopacifiska regionen är av stor betydelse för de globala maktförhållandena och stabiliteten. Säkerheten i de euroatlantiska och indopacifiska regionerna är idag mer ihopkopplade än någon gång i modern tid. Försvarsberedningen understryker att denna dynamik innebär såväl nya möjligheter som nya risker för svensk och europeisk säkerhet och bör följas nära framöver.

Begreppet den indopacifiska regionen är sprunget ur den förändrade geopolitiska verklighet som följt av Kinas växande maktställning och alltmer självsäkra uppträdande, inte minst i den maritima sfären. Den indopacifiska regionen sträcker sig från Afrikas östkust till och med de östligaste ö-nationerna i Stilla havet.

I regionen bor cirka 60 procent av världens befolkning och regionen står för cirka 60 procent av världens BNP. Regionen är avgörande för de globala värdekedjorna och ligger i framkant i digitala frågor och teknisk utveckling. I regionen finns betydande farleder för global handel, däribland Malackasundet, Sydkinesiska havet, Taiwansundet och inloppet till Röda havet.

Länder och organisationer i och utanför regionen ser därför ett tilltagande behov av att värna och bevaka sina intressen och sitt inflytande i området. Det utmynnar i en alltmer intensiv geopolitisk maktkamp mellan framför allt Kina och USA, som samtidigt är militär, politisk och ekonomisk. Samarbetsmönstren i regionen

utvecklas, förnyas och fördjupas snabbt mot bakgrund av den säkerhetspolitiska utvecklingen. Ett storkrig i regionen kan inte uteslutas.

Även EU strävar efter ett stärkt inflytande i regionen. Handelsutbytet mellan regionen och Europa är större än mellan några andra geografiska regioner i världen och omfattar fyra av EU:s tio största handelspartner. EU är därför i hög grad påverkad av den geopolitiska utvecklingen i regionen.

Samarbeten i regionen bedöms utifrån konfrontationsrisk med Kina i förhållande till värdet av ett närmande till USA. Av allt att döma kommer denna balansgång för regionens länder att fortsätta så länge den geopolitiska maktkampen mellan Kina och USA består. Det har skapat en geopolitisk dynamik med globala implikationer. Såväl EU som Nato har intensifierat sina partnerskap med länder i den indopacifiska regionen. Det finns ett ömsesidigt intresse bland allt fler länder i regionen att möta de utmaningar som Kina och Ryssland, enskilt och tillsammans, utgör för den regelbaserade världsordningen.

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina och den följande accelerationen av samarbetet mellan Kina och Ryssland har ytterligare belyst sambandet mellan europeisk och asiatisk säkerhet. Kinas ställningstagande mot Natos utvidgning och till stöd för ryska anspråk i Europa understryker vikten av att behandla Kina som en aktör som påverkar transatlantisk säkerhet negativt. Kina studerar också noggrant Natos och USA:s agerande i förhållande till Ukraina för att dra lärdomar inför ett möjligt eskalerat läge i förhållande till Taiwan.

6.7 Asien

Världens ekonomiska tyngdpunkt fortsätter att förskjutas till Asien och regionens strategiska betydelse ökar. De asiatiska ländernas ekonomi står för sammantaget över 40 procent av världens BNP och regionen för omkring 40 procent av världshandeln. Flera av Asiens större stater utvecklas till alltmer inflytelserika aktörer regionalt, men även globalt. Forsvarsberedningen bedömer att utvecklingen i Asien kommer få allt större betydelse för svensk utrikes- och säkerhetspolitik. Spänningarna i regionen bedöms öka det närmaste

decenniet, och risken för ökad polarisering såväl som militära konfrontationer och krig i regionen med globala följdverkningar ökar.

Kinas stärkta roll är den allt överskuggande förändringen inom den regionala säkerhetsdynamiken, och en av de mest betydelsefulla också på det globala planet. Kinas utveckling i en alltmer auktoritär riktning, dess politiska ambitioner, omfattande militära upprustning och militärt och säkerhetspolitiskt aggressiva uppträdande försämrar säkerhetsläget i regionen och utmanar den regelbaserade världsordningen. Kinas ökade maktanspråk tar sig uttryck i militärt och politiskt tryck mot Taiwan, långtgående inskränkningar i Hongkongs självstyre, annektering av territorier och militarisering av Syd kinesiska havet och ökad ekonomisk påverkan i Sydostasien och Stilla havet. Kinas agerande i Syd kinesiska havet, såsom byggandet av konstgjorda öar samt hindrande av fiskerättigheter, strider mot folkrätten. Den marina dimensionen är framträdande i ett flertal asiatiska territoriella konflikter, vilket innebär ett särskilt fokus från flertalet länder på upprustning av de marina stridskrafterna.

Det demokratiska underskottet växer i regionen, och de ideologiska motsättningarna mellan demokratiska och auktoritära och systemrevisionistiska stater fördjupar och förstärker de regionala konfliktlinjerna. Gränsdispyterna mellan Indien och Kina, respektive Indien och Pakistan, utgör ytterligare en betydande risk för den regionala säkerheten, förstärkt av att Kina och Indien är stormakter och att samtliga tre stater förfogar över kärnvapen.

Fyra av världens nio de facto kärnvapenmakter ligger i Asien; Kina, Indien, Nordkorea och Pakistan. Samtliga fyra utökar och moderniserar sina kärnvapenarsenaler. Av de fyra är endast Kina en erkänd kärnvapenstat under icke-spridningsavtalet (NPT). Ingen av staterna omfattas av existerande rustningskontroll, varför upprustningen kan fortgå.

Den regionala integrationen är svag i Asien. Starka regionala institutioner saknas. De regionala multilaterala organisationerna såsom *Association of Southeast Asian Nations* (ASEAN) har en huvudsakligen ekonomisk prägel och spelar inte samma säkerhetspolitiska roll som till exempel EU, Nato och OSSE i den euroatlantiska kontexten. Snarare än en starkare inkluderande multilateralism växer en rad delvis konkurrerande samarbets-

konstellationer fram som en motreaktion på Kinas politiska och militära ambitioner. De två tydligaste exemplen är den trilaterala säkerhetspakten AUKUS mellan Australien, Storbritannien och USA, samt det strategiska säkerhetssamarbetet Quad mellan USA, Indien, Japan och Australien. Givet att den indopacifiska regionen i ökad grad präglas av geopolitisk maktkamp blir Japans och Indiens samt Australiens roller i regionen alltmer betydelsefulla.

6.7.1 Taiwan

Säkerhetsläget vid Taiwansundet har under senare år försämrats, med kinesiskt agerande som spänner över ett brett spektrum, från militära hot till icke-militära hot, däribland otillbörlig informationspåverkan och desinformation. Kina stärker sin militära närvaro kring sundet genom frekventa övningar, högre beredskap och stärkt förmåga inom samtliga försvarsgrenar. Därtill genomför Kina upprepade inflygningar i riktning mot Taiwan.

Kina söker även isolera Taiwan genom ökade påtryckningar mot länder och andra aktörer som har utbyten med Taiwan, förespråkar taiwanesiskt deltagande i multilaterala sammanhang eller har diplomatiska relationer med Taiwan.

EU har en Ett-Kina-politik, vilket innebär att EU enbart erkänner folkrepubliken Kina. Taiwan erkänns som självständig stat endast av ett fåtal länder. Taiwan är en fullt fungerande demokrati. Kinas agerande mot Hongkong sedan 2019 har ytterligare underblåst det taiwanesiska motståndet mot ett inlemmande i Kina.

Taiwans status är den fråga som riskerar att leda till de allvarligaste konfrontationerna mellan USA och Kina. Taiwan är viktigt för USA ur såväl politiska som ekonomiska och militärstrategiska perspektiv, men också för flera länder i regionen som ser en närmare sammanlänkning mellan sina egna intressen och bevarandet av status quo. För Kina är Taiwan ett kärnintresse. Taiwans industri, inte minst på halvledarområdet, liksom farlederna i Taiwansundet spelar en central roll för den globala handeln, vilket innebär att en förhöjd konfliktnivå i sundet snabbt kan få globala följdverkningar. Ett kinesiskt militärt angrepp mot Taiwan skulle aktualisera de amerikanska säkerhetsåtagandena till Taiwan och leda

till långtgående och mycket allvarliga konsekvenser för såväl regional som global säkerhet och ekonomi.

6.7.2 Koreahalvön

De långvariga motsättningarna på den delade Koreahalvön fortsätter. Nordkorea är alltså en av världens mest repressiva stater som begår grova, omfattande och systematiska kränkningar av mänskliga rättigheter. Landets främsta bundsförvant och största handelspartner är Kina.

Den säkerhetspolitiska utvecklingen kretsar kring Nordkoreas kärnvapenambitioner, vilka påverkar säkerheten för många stater. Nordkorea fortsätter att utveckla sin kärnvapenförmåga trots internationella sanktioner och diplomatiska påtryckningar. Målsättningen är att uppnå en diversifierad kärnvapenarsenal med en trovärdig andraslagsförmåga för att avskräcka exempelvis USA, Sydkorea och Japan. Nordkorea hävdar sig kunna bestycka interkontinentala ballistiska robotar med kärnvapenstridsspetsar som kan nå det amerikanska fastlandet.

Hotet från Nordkorea styr i stor utsträckning Sydkoreas försvarspolitik. Sydkorea har en av världens tio största försvarsmakter med satsningar på ny teknik, stridsflyg, cyber, stridsvagnar och ubåtstillverkning. Sydkorea har på senare år ökat sin försvarsmaterielexport, inte minst till Europa. Försvarsutgifterna uppgick 2022 till 46 miljarder US-dollar, vilket motsvarade 2,7 procent av BNP.

Sydkorea är militärt allierad med USA, vilket tillsammans med nationell militär förmåga utgör grunden i det sydkoreanska försvaret. Den amerikanska militära närvaron är avgörande för försvaret av Sydkorea. USA upprätthåller en truppenärvaro om cirka 28 500 soldater. I händelse av krig är USA:s och Sydkoreas styrkor i landet under amerikansk ledning. Sydkorea har signalerat ambitionen att spela en större säkerhetspolitisk roll i regionen.

Det bilaterala försvarssamarbetet med Japan, liksom det trilaterala samarbetet mellan Sydkorea, Japan och USA, är under utveckling.

Tillsammans med Schweiz och Polen deltar Sverige sedan 1953 i insatsen för att övervaka vapenstilleståndsavtalet mellan Nordkorea

och Sydkorea. En eskalering på Koreahalvön kan leda till en regional storkonflikt med globala återverkningar.

6.7.3 Japan

Som världens tredje största ekonomi, grannland till Kina och nära allierad med USA spelar Japan en nyckelroll för maktbalansen i Asien. Hörnstenen i Japans säkerhets- och försvarspolitik är det bilaterala säkerhetsavtalet med USA, vars huvudsakliga innebörd är en försvarsgaranti som täcker alla territorier som administreras av Japan. Alliansen med Japan är avgörande också för USA:s militära närvaro i regionen. USA upprätthåller en truppstyrka om 56 000 soldater i Japan.

Japan ser Kina och Ryssland som de främsta hoten mot den regelbaserade världsordningen. Relationen med Kina är ansträngd och karaktäriseras av historiska och territoriella dispyter, exempelvis kring Senkakuöarna i Östkinesiska havet. Japan och Ryssland har en territoriell dispyt kring ögruppen Kurilerna. Som svar på Japans införande av sanktioner mot Ryssland efter den fullskaliga invasionen av Ukraina suspenderade Ryssland förhandlingarna om ett fredsavtal i frågan.

Japans försvars- och säkerhetspolitik är under förändring, driven av vad Japan uppfattar som ett alltmer osäkert säkerhetspolitiskt läge i regionen. Japan aviserade 2023 att landets försvarsutgifter ska öka från 1,1 procent av BNP 2022 till två procent av BNP senast 2027. Försvarsutgifterna uppgick 2022 till 46 miljarder US-dollar. På sikt innebär detta att Japan kommer att bli en av världens största militärmakter. Ett avtal tecknades 2022 med både Australien och Storbritannien om fördjupat försvarssamarbete som också omfattar teknik- och materielsamarbete.

6.7.4 Indien

Indien är en stormakt, såväl ekonomiskt som politiskt och militärt. Landet eftersträvar en permanent plats i FN:s säkerhetsråd, stärkt kärnvapenförmåga och en framträdande roll i den indopacifiska regionen. Indiens stormaktsambitioner underbyggs av en långvarig god BNP-tillväxt. 2022 var Indien världens femte största ekonomi.

Likt flera andra stater i regionen bygger Indien upp sin militära förmåga. Indien hade 2022 världens fjärde största försvarsutgifter, vilka uppgick till 81 miljarder US-dollar, motsvarande 2,4 procent av BNP. Indien strävar efter att öka sin förmåga till avskräckning och maktprojicering och investerar i landets marin och flygvapen, liksom i rymd- och kärnvapenförmågor. Inrikespolitiskt syns samtidigt en ökande nationalism, och inskränkningar i medborgarnas demokratiska fri- och rättigheter.

Indiens roll i regionen, inte minst ur säkerhetspolitiskt och ekonomiskt hänseende väntas bli mer betydelsefull under kommande år. För USA och Europa är Indien en viktig samarbetspartner för att hantera Kina och upprätthålla maktbalansen i regionen.

Indien ser Kina som den långsiktiga strategiska rivalen. Utöver den under senare år upptrappade gränstvisterna mellan Indien och Kina, bidrar även konkurrensen om inflytande i regionens övriga länder till spänningar mellan de två länderna. USA är Indiens största handelspartner. Som medlem av Quad genomför Indien kontinuerligt marinövningar tillsammans med USA och allierade stater. Indien är också medlem i BRICS-samarbetet och *Shanghai Cooperation Organisation* (SCO). Indien har sedan lång tid nära band till Ryssland och har inte tagit ställning mot Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina. Det indiska försvaret är starkt beroende av rysk försvarsmateriel och militärtekniska samarbeten. Den indiska ekonomin är också beroende av import av rysk olja och gas, vilken ökat kraftigt sedan 2022.

6.7.5 Övriga Asien

USA:s tillbakadragande från Afghanistan markerar slutet på en tjugoårig period av amerikanskt fokus på kampen mot terrorism. Efter den internationella koalitionen tillbakadragande och talibanernas maktövertagande i augusti 2021 står Afghanistan inför en djup kris med en kollapsad ekonomi, ökad fattigdom och stora humanitära behov, samt avsaknad av en fungerande rättsstat, demokratiska institutioner och grundläggande samhällsstrukturer. Därtill utmanas talibanernas förmåga att upprätthålla stabiliteten, bland annat av Daesh. Relationerna mellan talibanregimen och

grannländerna är spända. Sedan talibanernas maktövertagande har stridigheter utkämpats mellan talibanregimen och iranska respektive pakistanska gränstrupper. Omkring 10 000 utländska islamister, vilka bekämpade den internationella militära närvaron, uppskattas finnas kvar i landet och våldsbejakande extremistgrupper fortsätter att verka från afghanskt territorium. De eventuella följderna för den globala säkerheten av utvecklingen i Afghanistan går ännu inte att bedöma.

I Centralasien, en region där Ryssland bibehållit betydande ekonomiskt, politiskt och militärt inflytande, försöker flera av länderna försiktigt att distansera sig från det ryska agerandet och skapa eget handlingsutrymme. Kazakstan och Uzbekistan, de ekonomiskt och politiskt starkaste staterna, har gått längst genom att tydliggöra sitt stöd för Ukrainas territoriella integritet, medan de mindre grannarna Kirgizistan, Tadzjikistan och Turkmenistan undvikit att göra officiella uttalanden. Relationen mellan Kirgizistan och Tadzjikistan är också mer spänd efter sammandrabbningar längs omtvistade gränsområden under 2022. Även Kina utövar ett växande inflytande i regionen. Det försämrade säkerhetsläget i Afghanistan riskerar också att påverka de centralasiatiska länderna.

6.8 Oceanien

Mot bakgrund av den tilltagande geopolitiska maktkampen, Kinas aktörskap och geopolitiska spänningar i den indopacifiska regionen ökar Oceaniens säkerhets- och försvarspolitiska betydelse.

Australien är en central och strategiskt belägen aktör i Oceanien och den indopacifiska regionen, militärt allierad med USA och partnerland till Nato. Landet strävar efter ett fördjupat strategiskt och operativt samarbete med flera partner i regionen, till exempel USA, Japan och Nya Zeeland. Relationen till Storbritannien har av historiska skäl en särskild betydelse, men även relationen till Frankrike är viktig, inte minst mot bakgrund av Frankrikes territorier i Stilla havet. Australien är den största biståndsgivaren till önationerna i Stilla havet och har en lång historia av militär och civil krishantering i regionen, exempelvis i Salomonöarna. Viktiga säkerhetspolitiska format inkluderar AUKUS, Quad och underrättelsealliansen *Five Eyes* bestående av Australien, Kanada,

Nya Zeeland, Storbritannien och USA. Australien genomgår en försvarspolitisk omriktning för att kunna möta ett kinesiskt militärt hot på längre avstånd från Australien. Försvarsutgifterna uppgick 2022 till 32 miljarder US-dollar, vilket motsvarade knappt två procent av BNP, och Australien genomför en försvarspolitisk översyn för perioden 2023–2033.

Den australiska och amerikanska närvaron i Stilla havet är fortsatt den dominerande. Guam är en viktig amerikansk militärbas i regionen. Framtida amerikansk militär närvaro i Filippinerna kommer att förändra den regionala maktbalansen. Samtidigt växer Kinas betydelse och politiska inflytande. Salomonöarna och Kiribati är två av de önationer i Stilla havet som de senaste åren övergivit diplomatiska relationer med Taiwan till förmån för Kina. Salomonöarna och Kina slöt 2022 ett bilateralt säkerhetsavtal, med möjlighet till utplacering av militär personal och polis samt patrullering med fartyg.

7 Den regelbaserade världensordningen

Den regelbaserade världensordning som etablerades efter andra världskrigets och kalla krigets slut är satt under press. Flera stater både regionalt och globalt försöker utmana internationella normer och delar av den regelbaserade världensordningen. Multilaterala samarbeten och institutioner undergrävs i allt större utsträckning.

Drivande i att förespråka en annan ordning är Ryssland och Kina. Länderna verkar för en multipolär världensordning bestående av flera olika maktcentra och värderingsgrunder och har ambitionen att försvaga USA:s och övriga västvärldens ställning globalt. De uppvisar även en bristande respekt för mänskliga rättigheter.

Demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatens principer ses av auktoritära och systemrevisionistiska stater som Ryssland och Kina som existentiella hot mot de egna staterna och i synnerhet mot de styrande regimernas maktinnehav.

Ryssland har sedan 2008 genom krigen mot Georgien och Ukraina och sitt aggressiva agerande mot ett flertal andra europeiska stater upprepat och flagrant brutit mot folkrätten, trots sina åtaganden om efterlevnad. Ryssland har genom den fullskaliga invasionen av Ukraina definitivt ställt sig utanför den europeiska säkerhetsordningen och bryter mot FN-stadgans mest grundläggande regler och principer. Ryssland vill framtvinga en ordning baserad på den starkes rätt. Enligt Rysslands synsätt har landet rätt till en intressesfär som begränsar andra staters suveränitet.

Som gemensamt säkerhetsskapande system erbjuder den europeiska säkerhetsordningen idag inget skydd mot det allvarliga hot som Rysslands agerande utgör mot den europeiska säkerheten.

Att upprätthålla den regelbaserade världensordningen och respekt för folkrätten utgör centrala och långsiktiga säkerhetspolitiska

intressen för Sverige. Alternativet vore en värld styrd av stormakter där mindre staters suveränitet och territoriella integritet inte respekteras, inklusive rätten att välja sin egen säkerhetspolitik.

7.1 Multilaterala institutioner

Den regelbaserade världsordningen vilar på folkrätten inklusive FN-stadgan och utgörs av regler och principer som definierar gränserna för vad som utgör legitimt och acceptabelt uppträdande mellan stater. FN, EU, Europarådet, Nato, Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) och Internationella brottmålsdomstolen (ICC) är exempel på institutioner som bidrar till att upprätthålla den regelbaserade världsordningen.

USA har tillsammans med allierade och partner sedan andra världskrigets slut haft en ledande roll i att forma de regler och principer som den regelbaserade världsordningen utgörs av, samt de institutioner och instrument som etablerats för att upprätthålla denna ordning.

Försvarsberedningen konstaterar att den regelbaserade världsordningen är satt under allt större press. Försvagade multilaterala institutioner och ett ökat inflytande av auktoritära och systemrevisionistiska stater minskar mindre staters möjlighet att påverka säkerhetspolitiska skeenden. Respekt för folkrätten, den europeiska säkerhetsordningen samt starka multilaterala strukturer och organisationer är därför av central säkerhetspolitisk betydelse för Sverige.

Kina och Ryssland delar ambitionen att omforma den regelbaserade världsordningen efter egna nationella syften. Ryssland har genom den fullskaliga invasionen av Ukraina flagrant brutit mot folkrätten och några av FN-stadgans mest grundläggande regler, till exempel våldsförbudet. Ryssland använder sig dock av det folkrättsliga regelverket när det passar dess egna nationalistiska syften och betraktar härvidlag folkrätten som ett anpassningsbart medel.

Kina förhåller sig till och agerar inom ramen för det folkrättsliga regelverket men relativiserar centrala begrepp och är selektiv i sin implementering av folkrättsligt bindande regler. Det kinesiska kommunistpartiets tydliga mål är en systematisk förändring av den

regelbaserade världsordningen, där ambitionen är att Kina ska få ökad handlingsfrihet och ökad förmåga att främja sina intressen.

Kina förespråkar en ordning där staters rättigheter och intressen avseende till exempel säkerhet och ekonomi överordnas individers rättigheter, i strid med de mänskliga rättigheterna och folkrättsliga principer.

Kina bedriver ett aktivt arbete för att framställa landet som en globalt ansvarstagande aktör och ledargestalt, särskilt för världens utvecklingsländer, och som ett alternativ till bland andra USA och EU. Samtidigt står Kina utanför alla centrala mekanismer för rustningskontroll förutom Icke-spridningsavtalet (NPT) som landet undertecknat men ej ratificerat.

Kina stärker sitt inflytande i FN bland annat genom att systematiskt försöka besätta befattningar på alla nivåer i FN-systemet och i större utsträckning än tidigare bidra till FN:s budget. Kina har också fått en allt starkare roll inom FN:s fredsbevarande insatser.

Kina har lyckats påverka formuleringar i FN-resolutioner och dokument rörande exempelvis demokrati och mänskliga rättigheter i en riktning som ligger i linje med den kinesiska regimens synsätt. Kina fortsätter också att stärka sitt inflytande i befintliga multilaterala institutioner såsom Internationella valutafonden (IMF) och Världshandelsorganisationen (WTO).

Samtidigt som den regelbaserade världsordningen och demokratiska principer utmanas alltmer har samarbetet mellan de stater som försvarar demokrati och mänskliga rättigheter intensifierats. Det amerikanska engagemanget har en särskild betydelse. Detta engagemang har stärkts under nuvarande president-administration, både när det gäller värnandet av den regelbaserade världsordningen och den vikt USA tillmäter multilateralt samarbete.

7.2 Den europeiska säkerhetsordningen, förtroendeskapande och rustningskontroll

Det är viktigt att särskilja begreppen säkerhetsordning och säkerhetsarkitektur. En säkerhetsordning avser gemensamt överenskomna regler och principer. En säkerhetsarkitektur är de institutioner som är tänkta att manifesteras och upprätthålla

säkerhetsordningen, däribland organisationer som FN, samt instrument för dialog, transparens, förtroendeskapande och rustningskontroll.

Den europeiska säkerhetsordningen avser den helhet av regler och principer, folkrättsligt bindande såväl som politiskt förpliktigande, som tillsammans utgör fundamentet för Europas säkerhet och därmed dess välstånd. Till dessa hör grundläggande regler om förbud mot hot om eller bruk av våld, vare sig riktat mot någon annan stats territoriella integritet eller politiska oberoende, liksom respekten för varje stats suveränitet, territoriella integritet och rätt att självständigt och utan inblandning bestämma sin säkerhetspolitiska väg.

Den europeiska säkerhetsordningen vilar på FN-stadgan och vidareutvecklas i Helsingforslutakten från 1975 och Parisstadgan från 1990, tillsammans med de övriga politiska åtaganden som förhandlats fram inom ramen för den europeiska säkerhetskonferensen, sedermera OSSE.

Denna regelbaserade europeiska säkerhetsordning bygger på ett brett säkerhetsbegrepp som kopplar ihop respekten för demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatens principer med säkerheten mellan stater.

Med den europeiska säkerhetsarkitekturen avses dess organisationer och institutioner, varav de viktigaste är EU, Nato, OSSE och Europarådet. Rysslands deltagande i denna säkerhetsarkitektur är idag obefintligt eller begränsat och därtill inte trovärdigt.

Till säkerhetsarkitekturen på det militära området brukar även räknas avtalet om konventionella styrkor i Europa (*Treaty on Conventional Armed Forces in Europe*, CFE), Wiendokumentet om förtroende- och säkerhetsskapande åtgärder, avtalet mellan USA och Sovjetunionen om att avskaffa markbaserade medeldistansrobotar (*Intermediate Range Nuclear Forces*, INF) och fördraget om observationsflygningar (*Open Skies Treaty*). Avtal om kärnvapenbegränsningar liksom avtal om begränsningar av antiballistiska robotförsvarssystem har också varit viktiga för rustningskontrollen i Europa. Avtalet om konventionella styrkor i Europa har utgjort den bas som övriga förtroende- och säkerhetsskapande dokument och avtal vilar på och har historiskt haft stor betydelse för Sverige.

Ryssland meddelade 2015 att landet helt skulle lämna avtalet om konventionella styrkor i Europa. Som en konsekvens av att Ryssland inte följt fördraget om observationsflygningar frånträdde USA fördraget den 22 november 2020 och Ryssland meddelade i juni 2021 att även de avsåg lämna fördraget, om USA inte återinträdde. Då så inte skedde lämnade Ryssland fördraget den 18 december 2021.

Wiendokumentet undertecknades ursprungligen 1990 av OSSE:s deltagande stater och omfattar bland annat ett årligt informationsutbyte med uppgifter om militär organisation, försvarsplanering och försvarsutgifter. Wiendokumentet omfattar även mekanismer för transparens och riskreducering, till exempel genom inspektioner och förbandsbesök.

Under uppbyggnadsfasen inför den fullskaliga invasionen av Ukraina spred Ryssland genom Wiendokumentets mekanismer felaktig information till övriga deltagarstater. Ryssland följer därmed inte längre Wiendokumentets intentioner och i praktiken fungerar inte instrumentet längre i förhållande till Ryssland.

Då Ryssland genomfört utveckling, provskjutning och förbandsättning av en ny markbaserad kryssningsrobot i strid med INF-avtalet upphörde avtalet att gälla 2019.

I februari 2023 meddelade president Putin att Ryssland suspenderar sitt deltagande i det enda kvarvarande nukleära rustningskontrollavtalet mellan USA och Ryssland, det så kallade Nya Start (*New Strategic Arms Reduction Treaty*). Nya Start har reglerat de strategiska kärnvapenarsenalerna i USA och Ryssland. Även om Ryssland uttalat att landet fortsatt kommer att följa avtalets kvantitativa begränsningar medför suspenderingen att den avtalsenliga och nödvändiga verifikationen och delningen av information inte genomförs. Uttalandet om att följa avtalets kvantitativa begränsningar måste i ljuset av Rysslands tidigare agerande också betraktas som otillförlitligt.

Utvecklingen rörande en fungerande konventionell rustningskontroll har under närmare två decennier gått i fel riktning. Att Ryssland inte genomfört sina åtaganden under de tre fördragen för rustningskontroll och militärt förtroendeskapande som är knutna till OSSE har starkt bidragit till denna utveckling. Försvarsberedningen konstaterar att det i dag saknas förutsättningar för den transparens, det förtroende och den dialog rustningskontrollen är avsedd att skapa i förhållande till Ryssland.

7.2.1 Rysslands undergrävande av och brott mot den europeiska säkerhetsordningen

Det ryska agerandet mot EU:s och Natos medlemsstater samt andra europeiska länder har blivit alltmer konfrontativt. Försvarsberedningen konstaterar att Ryssland under lång tid brutit mot, ignorerat, omtolkat och relativiserat flera av de internationella avtal, principer och spelregler landet förbundit sig att följa. Rysk utrikespolitik har ända sedan mitten av 1990-talet präglats av ambitionen att utöva kontroll över Rysslands grannländer i östra Europa, något som i sig strider mot den europeiska säkerhetsordningens grundprinciper.

Sedan kriget mot Georgien 2008 och den illegala annekteringen av Krim och kriget mot Ukraina sedan 2014, står det klart att Ryssland bryter mot och bestrider den europeiska säkerhetsordningen. Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina 2022 visar på Rysslands förakt för, och brott mot, folkrätten inklusive FN-stadgan och den europeiska säkerhetsordningen, inklusive varje stats suveränitet, territoriella integritet och rätt att självständigt göra sina säkerhetspolitiska vägval.

Ryssland vill med sitt agerande framtvunga en ordning som tillerkänner Ryssland en intressesfär och som begränsar mindre och medelstora länders suveränitet. En säkerhetsordning i linje med Rysslands krav skulle innebära en återgång från den nuvarande europeiska säkerhetsordningen som är byggd på grundvalen av erfarenheterna av andra världskriget och kalla kriget, till en stormaktsbaserad ordning i likhet med den som fastställdes vid Wienkongressen 1815. En sådan ordning skulle stå i strid med grundläggande folkrättsliga principer, så som alla staters suveräna likställdhet och territoriella integritet.

Ryssland formaliserade sina krav på en i grunden förändrad säkerhetsordning den 17 december 2021 i förslag till avtal mellan Ryssland och Nato, liksom mellan Ryssland och USA. De ryska kraven förmedlades också bilateralt till bland annat Sverige. Kraven omfattade att Nato inte skulle utvidgas till nya medlemsländer samt att militära styrkor och vapensystem inte skulle placeras i länder som blivit Natomedlemmar från 1997. Om de ryska kraven hade tillmötesgåtts hade den existerande europeiska säkerhetsordningen raserats och i stället ersatts av en ordning som stått i strid med

grundläggande folkrättsliga principer, så som alla staters suveräna likställighet och territoriella integritet.

Samarbetet inom OSSE betraktas av Ryssland i ökande grad som ett nollsummespel, där andra staters stärkta säkerhet uppfattas ske på bekostnad av ryska intressen. Ryssland driver en långsiktig agenda för att förändra OSSE:s verksamhet bort från fokus på demokrati, mänskliga rättigheter och ansvarsutkrävande till frågor som upplevs mindre problematiska ur ett ryskt perspektiv. För att påverka OSSE:s verksamhet i egna nationella syften använder Ryssland en legalistisk syn på samarbetet, där fokus ofta ligger på andras brott mot organisationens procedurregler snarare än den egna efterlevnaden av folkrätten. Frågor som inte uppenbart är av politisk natur, exempelvis avseende OSSE:s budget, används för att underminera organisationens arbete.

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har isolerat Ryssland i OSSE och landet har enbart aktivt stöd av Belarus i organisationens fora för ansvarsutkrävande. Försvarsberedningen konstaterar att OSSE i nuläget främst har betydelse för politiskt ansvarsutkrävande i förhållande till Ryssland, medan det helt saknas förutsättningar för en genuin dialog och förtroendeskapande verksamhet.

7.2.2 Ansvarsutkrävande

Den europeiska säkerhetsordningens trovärdighet förutsätter ansvarsutkrävande i förhållande till det land som bryter mot gemensamt överenskomna regler och principer. Ansvarsutkrävande gentemot Ryssland är viktigt för upprättelse och rättvisa för Ukraina som stat och för de människor som faller offer för Rysslands krigsförbrytelser.

Synen på Rysslands brott mot folkrätten och den europeiska säkerhetsordningen är i det närmaste samstämmig inom EU, Nato, G7 (Frankrike, Italien, Japan, Kanada, Storbritannien, Tyskland och USA) och det bredare västliga samarbetet. En stor majoritet av länderna i FN:s generalförsamling har kraftigt fördömt Rysslands agerande. Sammantaget finns därmed ett starkt internationellt stöd för FN-stadgan, folkrätten och den regelbaserade världsordningen.

Vad gäller åtgärder för ansvarsutkrävande inledde den internationella brottmålsdomstolen (ICC) den 2 mars 2022 en

förundersökning rörande krigsförbrytelser, brott mot mänskligheten och folkmord som begåtts på ukrainskt territorium från den 21 november 2013 och framåt. Den 17 mars 2023 utfärdade ICC en arresteringsorder för Rysslands president Vladimir Putin samt Rysslands kommissionär för barns rättigheter.

Aggressionsbrottet ingår i Romstadgan men är föremål för särskilda jurisdiktionsregler som innebär att medborgare från icke-stadgeparter inte kan lagföras för brottet, med mindre än att FN:s säkerhetsråd hänskjuter situationen till domstolen. Ryssland är inte part i Romstadgan och ett hänskjutande till ICC är inte aktuellt eftersom Ryssland har vetorätt i FN:s säkerhetsråd. ICC kan därför inte åtala för aggressionsbrottet inom ramen för utredningen i Ukraina. Mot bakgrund av detta pågår ett arbete med att upprätta en särskild tribunal specifikt för aggressionsbrottet mot Ukraina.

Ett antal andra åtgärder har vidtagits som ett led i att utkräva ansvar för de brott som begåtts i Ukraina, bland annat den oberoende undersökningskommission för Ukraina som inrättats av FN:s råd för mänskliga rättigheter och aktiveringen av OSSE:s så kallade Moskvamekanism. Den senare ger OSSE möjlighet att sända en rapportör till en deltagande stat, om det bedöms föreligga ett särskilt allvarligt hot mot uppfyllande av de åtaganden som landet gjort inom OSSE vad gäller demokrati och mänskliga rättigheter. Därutöver är FN:s övervakningsuppdrag för mänskliga rättigheter i Ukraina (*UN Human Rights Monitoring Mission in Ukraine*, HRMMU) på plats i landet och uppdraget för EU:s rådgivande insats i Ukraina (EUAM) har vidgats till att omfatta stöd till ansvarsutkrävande.

7.3 Konsekvenser för svensk och europeisk säkerhet

Rysslands grava brott mot de regler och principer som tidigare bidragit till att upprätthålla säkerheten i Europa har på ett fundamentalt sätt bidragit till säkerhetspolitisk oförutsägbarhet på kontinenten, med synnerligen allvarliga konsekvenser.

Försvarsberedningen konstaterar att den europeiska säkerhetsordningen som gemensamt säkerhetsskapande system i dag inte erbjuder något skydd mot hotet från Ryssland. Försvarsberedningen vill understryka att folkrätten och en regelbaserad världsordning är

centrala och långsiktiga utrikes- och säkerhetspolitiska intressen för Sverige.

Den europeiska säkerhetsordningen som normativt system äger alltjämt giltighet och måste utgöra grunden i förhållandet mellan samtliga europeiska stater, inklusive Ryssland. Ryssland har åtminstone sedan president Putins tal vid säkerhetskonferensen i München 2007 stegvis fjärrat sig från den europeiska säkerhetsordningen och ställde sig i och med den fullskaliga invasionen av Ukraina definitivt utanför denna. Därmed tillhandahåller den europeiska säkerhetsordningen i dagsläget inte något skydd mot det allvarliga hot som Rysslands agerande utgör.

Ryssland anser sig vara i konflikt med hela västvärlden. Ur ryskt perspektiv är konflikten existentiell och långsiktig. Ryssland bedöms därmed utgöra det allvarligaste hotet mot Europa under lång tid framöver.

Ryssland använder militärt våld i ett försök att framtvunga en annan säkerhetsordning än den hittillsvarande. Att acceptera detta skulle direkt motverka internationell fred och säkerhet. En uppdelning av Europa i intressesfärer som ytterst grundas på militärt våldskapital skulle kraftigt inskränka Sveriges grundläggande säkerhetsintressen, inklusive vår rätt att själva göra utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska vägval, och därtill radikalt försämra Sveriges militärstrategiska läge.

Försvarsberedningen anser att Sverige, EU och det bredare västliga samfundet inte kan medverka till samtal med Ryssland om en överenskommelse som skulle leda till legitimering av brott mot folkrätten och den europeiska säkerhetsordningens principer och åtaganden. Sverige kan inte heller medverka till att uppnå uppgörelser och överenskommelser som bygger på eftergifter och kompromisser i förhållande till den europeiska säkerhetsordningens grundläggande principer.

För att återställa respekten för den europeiska säkerhetsordningen krävs olika åtgärder; rättsligt, politiskt, ekonomiskt och på andra sätt, även avseende ansvarsutkrävande, vilket kräver ett stort mått av säkerhetspolitisk uthållighet. Att inte utkräva ansvar riskerar att urholka värdet av nu gällande ordning och skulle de facto innebära att vi accepterar urskillningslös militär våldsanvändning som politiskt medel.

Försvarsberedningen konstaterar att det inte finns något motsatsförhållande mellan en normativ, regelbaserad ordning och militär avskräckningsförmåga. Militär förmåga och avskräckning är viktiga komponenter i ansträngningarna för att upprätthålla och manifestera den europeiska säkerhetsordningen, i kombination med politiska, ekonomiska och diplomatiska verktyg.

Det är viktigt att skilja mellan å ena sidan det beslutsamma och långsiktiga försvaret av den existerande europeiska säkerhetsordningen som normativt ramverk och å andra sidan förändringar inom säkerhetsarkitekturen, som handlar om nödvändiga vägval och beslut för att kunna hantera Rysslands aggressiva agerande. Exempel på sådana beslut är Finlands medlemskap och Sveriges kommande medlemskap i Nato, alliansens ökade tonvikt vid avskräckning och försvar, närmandet mellan EU och Storbritannien, liksom uteslutandet av Ryssland ur Europarådet.

Nato verkar för att folkrätten respekteras och att principerna för den europeiska säkerhetsordningen upprätthålls, med FN-stadgan som grund. En stats rätt till individuellt eller kollektivt självförsvar i händelse av ett väpnat angrepp utgör en grundläggande folkrättslig princip som kommer till uttryck i artikel 51 i FN-stadgan. Artikel 51 i FN-stadgan är också uttryckligen grunden för de kollektiva försvarsåtgärderna enligt nordatlantiska fördraget.

Genom Finlands medlemskap och Sveriges kommande medlemskap i Nato utökas samarbetet mellan länder som värnar folkrätten, FN-stadgan och den europeiska säkerhetsordningen. Sverige kommer därmed få inflytande i ytterligare en organisation som är central för att upprätthålla den regelbaserade världsordningen.

Sedan början av 2022 har EU tillsammans med internationella partner infört omfattande sanktioner mot Ryssland. Länder som USA, Kanada, Storbritannien, Australien, Nya Zeeland, Japan, Sydkorea, Norge och Schweiz har infört liknande sanktioner. Syftet med sanktionerna är i första hand att Ryssland ska upphöra med sin aggression genom kännbara konsekvenser för landets ekonomi och att förmågan att fortsätta anfallskriget ska motverkas. Sanktionerna har en viktig signalverkan även i förhållande till andra länder genom att synliggöra möjliga konsekvenser av att bryta mot folkrätten.

Det omfattande internationella försvarsmaterielstödet till Ukraina ska dessutom ses som en solidaritetshandling gentemot

Ukraina som agerar i självförsvar i enlighet med FN-stadgans artikel 51 och en mycket kraftig markering mot Rysslands brott mot folkrätten.

För att hantera det ryska hotet bedömer Försvarsberedningen att den europeiska säkerhetsarkitekturen fortsatt kommer behöva utvecklas. Sverige bör även framgent spela en aktiv roll i denna process.

8 Nato och Sveriges medlemskap

Sveriges kommande medlemskap i Nato innebär den största förändringen av svensk säkerhetspolitik på över 200 år. Som allierad kommer Sverige omfattas av de ömsesidiga försvarsgarantier som följer av artikel 5 i nordatlantiska fördraget. Därmed kommer det att finnas en fördragsfäst utfästelse från övriga allierade om att Sverige får stöd i händelse av ett väpnat angrepp. På motsvarande sätt gör Sverige en utfästelse att bistå övriga allierade i försvaret av dessa länder om de angrips.

Försvarsberedningen konstaterar att Natos avskräckning fungerar. Ett Natomedlemskap stärker Sveriges säkerhet och bidrar till att stärka säkerheten och stabiliteten i vårt närområde och i det euroatlantiska området som helhet. De nordiska länderna blir medlemmar i samma försvarsallians. Finskt Natomedlemskap ökar svensk säkerhet. Natomedlemskapet ökar den svenska försvarsförmågan genom större möjligheter att samarbeta med allierade i fred, kris och krig. Som allierad omfattas Sverige av Natos nukleära och konventionella avskräckningsförmåga.

Det kommande Natomedlemskapet får långtgående politiska och praktiska konsekvenser för Sverige. Nato är USA:s instrument för försvarsåtaganden i Europa och det viktigaste forumet för säkerhetspolitisk dialog med Europa. Genom Sveriges medlemskap stärks den transatlantiska länken, och Nato blir Sveriges viktigaste försvarspolitiska arena. Sveriges försvarsförmåga kommer att utgöra en del i det kollektiva försvaret.

8.1 Nato och kollektivt försvar

Nato är en försvarsallians som består av både en politisk och en militär del. Natos främsta uppgift är det kollektiva försvaret och att

bevara fred och säkerhet. Som medlem får Sverige ökad insyn och större möjligheter till inflytande i frågor av central betydelse för europeisk och transatlantisk säkerhet. Sverige kommer som allierad att delta fullt ut i de säkerhets- och försvarspolitiska diskussionerna och beslutsfattandet inom Nato. Det innebär att Sverige kommer att delta aktivt i utvecklingen av Nato som säkerhets- och försvarspolitisk aktör.

Nordatlantiska fördraget utgör grunden för Nato. Kärnan i fördraget är det kollektiva försvaret. En stats rätt till individuellt eller kollektivt självförsvar i händelse av ett väpnat angrepp utgör en grundläggande folkrättslig princip som kommer till uttryck i artikel 51 i FN-stadgan. Artikel 51 i FN-stadgan är också uttryckligen grunden för de kollektiva försvarsåtgärderna som stipuleras i nordatlantiska fördraget. Nato är den tydligaste manifestationen av den transatlantiska länken och den centrala aktören för europeisk säkerhet. Att Nato upprätthåller förtroendet för de kollektiva försvarsgarantierna är centralt för Natos avskräckning och för att bevara freden i det euroatlantiska området.

Sedan Rysslands stora satsningar på militär förmåga, alltmer aggressiva agerande från 2007 och inledning av kriget mot Ukraina 2014 har Natos fokus på territoriellt försvar inom ramen för det kollektiva försvaret ökat. Alliansen har från 2014 till 2022 stärkt sin beslutsförmåga, beredskapen har höjts på delar av de tillgängliga förbanden och förstärkningar till alliansens östra flank har förberetts. Åtgärderna har i första hand syftat till att visa enighet och återförsäkra utsatta allierade. De främsta konkreta åtgärderna har varit en reformerad ledningsstruktur, etablering av allierad trupp i Polen och de baltiska staterna, samt förnyad operativ planering och utökad övningsverksamhet. De allierade har även gjort förstärkningar inom logistikområdet, inklusive förhandslagring av materiel. Ländernas stats- och regeringschefer har kommit överens om att stärka motståndskraften, minska sårbarheterna och säkerställa att alliansen kan verka i fred, kris och konflikt med militära medel.

8.1.1 Natos strategiska koncept

På Natotoppmötet i Madrid i juni 2022 antog Nato sitt åttonde strategiska koncept. Näst efter nordatlantiska fördraget är det strategiska konceptet det viktigaste inriktande dokumentet inom Nato. Alliansens strategiska koncept var tidigare hemligstämplade och gav övergripande inriktning till alliansens avskräckning och försvar mot Sovjetunionen och övriga Warszawapakten. Sedan kalla krigets slut är koncepten offentliga och har med tiden fått en bredare politisk prägel. Koncepten beskriver Natos strategi och syfte, organisationens grundläggande uppgifter och värden samt de utmaningar och möjligheter som den säkerhetspolitiska miljön innebär. Konceptens viktigaste funktion är att slå fast de hot och uppgifter som är dimensionerande för alliansen.

Natos föregående strategiska koncept från 2010 var främst präglat av den dåvarande multinationella insatsen i Afghanistan. Ryssland beskrevs som en strategisk partner, Kina omnämndes inte och krishantering och säkerhetssamarbete framhölls som lika viktigt som kollektivt försvar.

Natos strategiska koncept från 2022 beskriver en omvärld präglad av instabilitet, stormaktsrivalitet och kamp mellan demokratiska och auktoritära stater med motstridiga strategiska intressen. Ryssland framhålls som det mest signifikanta och direkta hotet mot de allierades säkerhet. Ryssland använder konventionella förmågor, såväl som cyber- och hybridaktiviteter, mot de allierade och deras partner. Hotet från Ryssland hanteras genom en förstärkning av alliansens avskräckning och försvar samt genom utökad motståndskraft.

I konceptet konstateras att auktoritära stater blandar sig i allierades demokratiska processer och institutioner, genomför skadliga aktiviteter i cyberrymden och rymden, sprider desinformation, använder migration som påverkansmedel, manipulerar energiförsörjning och använder ekonomiska påtryckningar. I konceptet slås fast att Natos tre huvuduppgifter fortsatt är: (1) avskräckning och försvar, (2) civil och militär krishantering och förebyggande av kriser, samt (3) säkerhetssamarbete.

Konceptet bekräftar Natos så kallade 360-gradersansats, det vill säga alliansens beredskap att hantera alla hot och utmaningar i alla

riktningar över land-, luft-, sjö-, cyber- och rymddomänerna. Natos roll i kampen mot terrorism är en integrerad del av denna ansats.

Nato har reducerat relationen till Ryssland sedan 2014. Som svar på Rysslands illegala annektering av Krim och kriget i östra Ukraina suspenderade Nato allt praktiskt samarbete med Ryssland. Som ett resultat av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina den 24 februari 2022 konstateras i det strategiska konceptet att Ryssland inte kan anses vara en partner till alliansen, även om Nato fortsatt är berett att upprätthålla kommunikationskanaler för att hantera och reducera risker, förhindra oavsiktlig eskalering och öka transparensen.

Terrorism beskrivs som det mest direkta asymmetriska hotet mot medborgare i de allierade länderna och mot internationell fred och välstånd. Terrorismbekämpning framhålls som nödvändig för Natos kollektiva försvar och bidrar till alla tre huvuduppgifter. Även konflikter och instabilitet i Afrika och Mellanöstern påverkar de allierades säkerhet.

Kina beskrivs som en utmaning mot alliansens intressen, säkerhet och värderingar. Det konstateras att Kinas hybrid- och cyberoperationer samt desinformationskampanjer skadar Nato. Kina anses också söka kontroll över nyckelteknologier och industriella sektorer, kritisk infrastruktur och strategiska resurser samt leveranskedjor. I konceptet framhålls att Nato är öppet för dialog med Kina i syfte att värna alliansens säkerhetsintressen. Det fördjupade strategiska partnerskapet mellan Kina och Ryssland och ländernas försök att underminera den regelbaserade världsordningen anses strida mot alliansens värderingar och intressen.

Av det strategiska konceptet framgår att Nato ska intensifiera sin digitala omställning, att de allierade ska arbeta för en mer robust, integrerad och sammanhängande strategi för att bygga nationell och kollektiv motståndskraft mot militära och icke-militära hot och utmaningar, och för att identifiera och begränsa strategiska sårbarheter och beroenden, till exempel i fråga om kritisk infrastruktur, försörjningskedjor och hälso- och sjukvård.

Cyberhot innefattar antagonistiska aktörer som försöker skada allierades kritiska infrastruktur, störa offentliga tjänster, inhämta underrättelser, stjäla immateriella rättigheter och försvåra militära aktiviteter. Nato konstaterar att strategiska konkurrenter och potentiella motståndare investerar i teknologier på ett sätt som kan begränsa de allierades tillgång till och frihet att agera i rymden.

Framväxande och omvälvande teknologier anges vara en fråga om global konkurrens och teknologisk överlägsenhet som påverkar graden av framgång vid en eventuell konflikt.

I det strategiska konceptet framhålls att urholkningen av regimerna för rustningskontroll, nedrustning och icke-spridning påverkar den strategiska stabiliteten negativt. I sammanhanget omnämns Ryssland, Iran, Nordkorea, Syrien och Kina som länder vars agerande på olika sätt motverkar transparens och förtroendeskapande verksamhet.

Nato konstaterar i konceptet att klimatförändringarna förstärker hot och kommer att ha en djupgående påverkan på alliansens säkerhet. Klimatförändringar är en kris i sig och kan förstärka konflikter och geopolitisk konkurrens. Natos eget mål är att bli den ledande internationella organisationen vad gäller att förstå och anpassa sig till klimatförändringarnas påverkan på säkerhet.

I det strategiska konceptet beskrivs EU som en unik och central partner till Nato och det konstateras att organisationernas medlemsländer delar samma värderingar. Nato och EU kompletterar och stärker varandra och det strategiska partnerskapet ska fördjupas inom en rad områden, bland annat vad gäller militär rörlighet och avseende cyberhot och hybridhot.

8.1.2 Avskräckning och försvar

I enlighet med artikel 3 i nordatlantiska fördraget ska varje allierad var för sig och tillsammans, genom kontinuerlig och effektiv egen beredskap och ömsesidigt bistånd, upprätthålla och utveckla sin individuella och kollektiva förmåga att motstå väpnat angrepp. En central del i Natos avskräckning är de ömsesidiga försvarsgarantier som följer av artikel 5 i nordatlantiska fördraget.

Försvarsberedningen konstaterar att kärnvapenavskräckningen i Nato är avsedd att motverka konflikter, aggressioner och eskalering. Natos koncept för avskräckning och försvar bygger på en kombination av kärnvapenförmåga, konventionella förmågor och robotförsvar som kompletteras med rymd- och cyberförmågor. I Natos strategiska koncept anges att kärnvapens huvudsakliga syfte är att bevara fred, förhindra utpressning och avskräcka aggression

och utgöra den yttersta garanten för de allierades försvar och säkerhet.

Vidare konstateras i konceptet att så länge det finns kärnvapen i världen kommer Nato att vara en kärnvapenallians. Samtidigt är Nato engagerat i rustningskontroll, nedrustning och icke-spridning med ett uttalat mål om att skapa förutsättningar för en värld fri från kärnvapen.

I Natos strategiska koncept konstateras att omständigheterna vid vilka Nato kan behöva använda kärnvapen är extremt avlägsna. Användning av kärnvapen mot någon av de allierade skulle förändra en konflikt i grunden. Nato konstaterar att alliansen har förmågor och beslutsamhet att orsaka en motståndare förluster som vida skulle överträffa de fördelar som en motståndare strävar efter att uppnå.

I konceptet anförs vidare att Natos avskräckning ska syfta till att avskräcka från varje möjlighet till aggression. Natos förmåga att upprätthålla tillträde till rymden och cyberrymden är enligt alliansen centralt för effektiv avskräckning och effektivt försvar. Nato konstaterar att en eller flera skadliga och uppsåtliga cyberaktiviteter, eller fientliga operationer mot, från eller i rymden, kan nå nivån av väpnat angrepp och leda till att Nordatlantiska rådet åberopar artikel 5 i nordatlantiska fördraget. Även hybridoperationer mot allierade kan nå nivån av väpnat angrepp och leda till åberopande av artikel 5.

Som en följd av Rysslands fullskaliga invasion på Ukraina pågår en omställning inom Nato, från återförsäkran och avskräckning, via en begränsad framskjuten närvaro kopplad till förstärkningar, till vad alliansen kallar framskjutet försvar. Genom det så kallade *enhanced Vigilance Activities*-formatet (eVA), som genomförts sedan Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina inleddes, har Natos närvaro förstärkts i Estland, Lettland, Litauen och Polen samt utökats till Bulgarien, Rumänien, Slovakien och Ungern.

I Estland, Lettland, Litauen och Rumänien kompletteras närvaron med på förhand identifierade allierade förstärkningar för att kunna skapa förband av brigadstorlek. Tyskland ansvarar för en brigadstridsgrupp till Litauen och på liknande sätt ska Frankrike, Kanada och Storbritannien med stöd av andra allierade förbereda ytterligare förband för att kunna förstärka Rumänien, Lettland respektive Estland. Dessa förstärkningsförband grupperas inte i värdländerna utan ska öva kontinuerligt i och med respektive

värdland. Denna fredstida närvaro är en del i Natos avskräckningsåtgärder och försvarsförberedelser.

Med utgångspunkt i Natos militärstrategi från 2019 och konceptet för avskräckning och försvar från 2020 (*Deterrence and Defence of the Euro-Atlantic Area*, DDA) utarbetas en ny operationsplanering. I planeringen kommer nya behov och eventuella brister av olika slag att identifieras. De samlade behoven kommer att vara ett viktigt underlag vid utformningen av de allierades nationella styrkor. Detta får också implikationer för Natos ledningsstruktur, styrkestruktur och förmågeplanering.

Nato genomför förstärkningar av förmågan till kollektivt försvar. Det strategiska konceptet aviserar en omstöpning av Natos styrkestruktur för att uppfylla den höjda ambitionen. Sedan 2014 har Natos snabbinsatsstyrka (*NATO Response Force*, NRF) med upp till 40 000 soldater med beredskap från fem till 45 dagar utgjort Natos förstärkningsstyrka. De allierade har turats om att årligen anmäla in förband till styrkan. Natos snabbinsatsstyrka har av vissa allierade uppfattats vara förenad med höga kostnader och det har funnits problem med resurssättning och logistisk.

Med den nya styrkestrukturen höjs ambitionen. Förbandsindelningen kopplas till hur allierade ska kunna lösa Natos tre huvuduppgifter. Den nya styrkestrukturen kommer att omfatta tre olika beredskapsnivåer: nivå 1 med mer än 100 000 soldater med upp till 10 dagars beredskap, nivå 2 med omkring 300 000 soldater med upp till 30 dagars beredskap och nivå 3 med minst 500 000 soldater med upp till 180 dagars beredskap. En ny lättare snabbinsatsstyrka skapas också inom ramen för förbanden i nivå 1, den så kallade *Allied Reaction Force* (ARF). Syftet med ARF är att ha resurser att snabbt kunna etablera eller förstärka allierad närvaro i en geografisk riktning, i enlighet med Natos 360-gradersansats. ARF bidrar därmed till att höja Natos beredskap att agera.

Natos arbete med styrkestrukturens utformning sker parallellt med utarbetande av ny operationsplanering som syftar till att Nato ska kunna uppträda i flera riktningar och som ytterst ska kunna användas för att möta en kvalificerad motståndare som förfogar över kärnvapen. I den övergripande strategiska operationsplanen fördelas ansvaret för specifika geografiska områden mellan de tre staberna på operativ nivå. En bärande idé är att stater belägna längs alliansens

östra gräns i stor utsträckning ska ha sina styrkor allokerade för försvarsinsatser i sin region (*in place forces*).

De allierade har också beslutat att det ska finnas styrkor med viss förmåga att delta i operationer utanför det egna territoriet, det vill säga styrkor som kan avdelas regionalt. Försvarsberedningen konstaterar att Natos operationsplanering och nya styrkestruktur kommer att ha omfattande påverkan på utformningen av Natos försvar av det euroatlantiska området och också på sikt påverka vilka förmågekrav som kommer att ställas på Sverige och övriga allierade.

Natos avskräckning och kollektiva försvar underbyggs av alliansens förmågeplaneringsprocess (*NATO Defence Planning Process*, NDPP). Syftet med NDPP är att harmonisera de allierades nationella förmågeplanering och förmågeutveckling och således tillgängliggöra militära förmågor för att genomföra Natos kärnuppgifter. Inom NDPP understryks även civil förmåga att motstå angrepp och stötta militära operationer. Processen sker i planeringscykler om fyra år men varje cykel bygger på de föregående cyklerna med ett medellångt tidsperspektiv (7–19 år) och innebär ett samarbete mellan Natos staber och enskilda nationer genom hela cykeln.

Varje cykel inleds med att en ny politisk inriktning fastställs av de allierade. I den politiska inriktningen (*Political Guidance*) formuleras den grundläggande ambitionsnivån för den kommande förmågeutvecklingsprocessen. I processens efterföljande steg fastställs grundläggande militära kravställningar som sedermera tilldelas allierade som så kallade förmågemål (*Capability Targets*). Under en cykel genomförs två omgångar av uppföljning av allierades försvarsförmåga och tilldelade förmågemål, en så kallad förmågeöversyn (*Capability Review*). Fastställandet av respektive allierades förmågeöversyn och förmågemål sker i så kallat *minus en-format*, vilket innebär att det land som behandlas i en översyn och som tilldelas förmågemål inte har rösträtt vid förhandlingen mellan de allierade. Detta är den enda process i Nato som inte följer den strikta konsensusprincipen.

I februari 2023 fastställde Nato en ny politisk inriktning. Denna stipulerar att det i innevarande planeringscykel (2022–2026) läggs ett större fokus på territoriellt förvar inom ramen för det kollektiva försvaret, i enlighet med det strategiska konceptet. Den tidigare politiska inriktningen från 2019 var präglad av kraven på operationer

utanför Natoterritoriet och på så kallad expeditionär förmåga, det vill säga för operationer liknande den som Nato genomfört i Afghanistan. Den stipulerade också en så kallad förmågebaserad utgångspunkt där de konkreta hoten hade en underordnad roll. I den nya politiska inriktningen ska förmågeplaneringen ha en tydligare hotbaserad ansats och beakta geografiska förutsättningar.

De allierade beslutade 2022 att Sverige, som inbjudet land till Nato, ska integreras interimistiskt i förmågeplaneringsprocessen. I februari 2023 tilldelades Sverige interimistiska förmågemål och en interimistisk förmågeöversyn godkändes. De interimistiska förmågemålen och den interimistiska förmågeöversynen bygger på den politiska inriktningen från 2019 varför den nya förändrade politiska inriktningen från februari 2023 inte är inarbetad. Som allierad kommer Sverige att få nya förmågemål 2025 som utgår från den nya politiska inriktningen.

Försvarsberedningen konstaterar att deltagandet i förmågeplaneringsprocessen och arbetet med de tilldelade förmågemålen utgör en viktig del i Sveriges integrering i Nato. Att så långt som möjligt harmonisera den nationella förmågeplaneringen med övriga allierade är en viktig och arbetskrävande uppgift. Sveriges nationella förmågebehov utgör den centrala utgångspunkten i detta arbete.

Försvarsberedningen konstaterar också att Sverige i förhållande till Natos förmågeplaneringsprocess och Natos operationsplanering behöver formulera ståndpunkter rörande utformningen av de svenska stridskrafterna, inklusive hur dessa ska kunna bidra solidariskt till det kollektiva försvaret.

Värnplikten kommer fortsatt utgöra grunden för Försvarsmaktens framtida personalförsörjning. Svenska förband med värnpliktiga blir en del i Natos kollektiva försvar i enlighet med artikel 3 och 5 i nordatlantiska fördraget.

En fördelning av försvarsanstängningarna (*burden sharing*) mellan de allierade är centralt för att bland annat stärka sammanhållningen i alliansen. Den tydligaste manifestationen för denna fördelning är att alla allierade ska avdela minst två procent av BNP till det militära försvaret. Alla allierade ska solidariskt bidra efter förmåga.

De allierade ska upprätthålla och utveckla sin individuella och kollektiva förmåga att stå emot väpnade angrepp. Det finns dock inget krav på att ett medlemsland enskilt ska kunna försvara sig fullt

ut utan stöd från andra allierade. Genom det kollektiva försvaret skapas ett starkare och mer komplett försvar av samtliga allierade.

Enskilda allierade har olika försvarslösningar. USA har globala försvarsåtaganden, vilket motiverar ett större och mer omfattande försvar än vad som skulle krävas om försvaret bara byggdes upp för att försvara Natos territorium. Estland, Lettland och Litauen, som inte har ett försvar med tillräcklig förmågebredd för försvar av det egna territoriet, bygger sitt försvar på stöd från andra allierade. Island har inte något militärt försvar utan förlitar sig på ett försvarsavtal med USA sedan 1951.

Flera allierade har också behov av försvarsförmåga som inte direkt efterfrågas av de andra allierade inom ramen för Nato. Det gäller till exempel Norge och Danmark som har särskilda nationella behov kopplade till bland annat Arktis.

Natos militära ledningsstruktur utgörs av staber på strategisk nivå (*Strategic Commands*), staber på operativ nivå (*Joint Force Commands*) och staber för stridskraftsvis ledning. Natos högste befälhavare i Europa (*Supreme Allied Commander Europe*, SACEUR) har fått i uppdrag att utveckla Natos militära ledningsstruktur för att möta en förändrad hotbild. Utformningen av Natos militära ledningsstruktur kommer att beslutas i Nordatlantiska rådet efter politiska överläggningar mellan de allierade.

Utvecklingen inom Nato vad gäller avskräckning och försvar innebär att de allierades stridskrafter sammantaget får en ökad förmåga och en högre beredskap. Större krav kommer att ställas på europeiska allierades bidrag till det gemensamma försvaret av Europa.

Försvarsberedningen konstaterar att en stor del av Natos samlade militära förmåga utgörs av amerikanska styrkor och förmågor, vilka därmed är centrala för att upprätthålla en trovärdig avskräckning gentemot Ryssland. För nuvarande amerikanska president-administration har Nato en prioriterad plats i amerikansk säkerhets- och försvarspolitik. En ökad prioritering av den indopacifiska regionen och olika inrikespolitiska hänsyn kan dock påverka USA:s framtida strategi och militära närvaro i Europa. Detta kan bland annat begränsa USA:s möjligheter att inom ramen för Natos planering avdela förstärkningsresurser för Europa. Kraven väntas

därmed öka på europeiska allierade att bidra till alliansens samlade militära förmåga.

8.1.3 Kärnvapenavskräckning

Kärnvapen utgör Natos yttersta verktyg för avskräckning. Kärnvapnens relevans för samarbetet inom Nato har fått ökad aktualitet. Skälen till detta är bland annat Rysslands återkommande hot om att använda kärnvapen och besked om utplacering av substrategiska kärnvapen i Belarus, samt Kinas modernisering och upprustning av landets kärnvapenarsenal.

Nato som organisation förfogar inte över kärnvapen utan dessa är nationella resurser och kontrolleras av de stater som innehar dem. Ett beslut om insats med kärnvapen delegeras aldrig till Nato eller den militära nivån. USA:s president är den ende som kan beordra insats med amerikanska kärnvapen inklusive de som landet delar med alliansen, genom det så kallade nukleära delningsprogrammet (*nuclear sharing*). Den brittiske premiärministern är den ende som kan beordra insats med brittiska kärnvapen och Frankrikes president den ende som kan beordra insats med franska kärnvapen.

USA, Frankrike och Storbritannien understryker att kärnvapen är defensiva vapen och att varje användning av dem skulle förändra en konflikts karaktär i grunden. Därför strävar de tre kärnvapenstaterna efter att enskilt och inom Nato särskilja kärnvapen från konventionella förmågor så långt det är möjligt. Detta görs också för att hålla tröskeln för användning av kärnvapen så hög som möjligt.

Kärnvapenavskräckningen i Nato grundar sig på USA:s så kallade utsträckta avskräckning (*extended deterrence*). USA har officiellt utsträckt avskräckning till samtliga Natomedlemmar, Australien, Japan och Sydkorea. Detta innebär att USA försäkrat dessa länder, och signalerat till eventuella motståndare, att en attack på något av dessa länder kan komma att besvaras med amerikanska kärnvapen. Denna försäkran benämns även kärnvapenparaplyet.

USA placerade substrategiska kärnvapen i Europa från mitten av 1950-talet och på 1960-talet uppgick antalet till flera tusen. Detta berodde framför allt på dåvarande Sovjetunionens överlägsenhet med konventionella styrkor och senare dess utplacering av medeldistanskärnvapenrobotar vilka hotade Västeuropa. Större

delen av dessa vapen har dragits tillbaka och demonterats sedan kalla krigets slut. I dag finns ett hundratal kvar under det nukleära delningsprogrammet som infördes i mitten på 1960-talet. Samtidigt etablerades kommittén för Natos avskräcknings- och kärnvapenpolitik (*Nuclear Planning Group*, NPG) där alla allierade utom Frankrike deltar.

USA garanterar alliansens kärnvapenavskräckning med både strategiska och substrategiska kärnvapen och Storbritannien med sina strategiska kärnvapen. Frankrike har en självständig kärnvapenpolicy och inte en lika tydlig roll i det kollektiva försvaret av alliansen. Detta tar sig bland annat uttryck i att landet inte deltar i Natos kärnvapenplanering.

USA, Frankrike och Storbritannien har olika plattformar och bärare för kärnvapen. USA har en så kallad triad som innebär att landet förfogar över markbaserade interkontinentala ballistiska robotar (*Intercontinental Ballistic Missiles*, ICBMs), flygplan som kan bära kärnvapen (både så kallade frifallsbomber och luftburna kryssningsrobotar) samt ubåtar som kan avfyra interkontinentala ballistiska robotar (*Submarine Launched Ballistic Missiles*, SLBMs). Frankrike har en så kallad dyad bestående av ubåtar och flygplan, och Storbritannien har endast ubåtar.

Kärnvapnen som USA placerat i Europa har låg laddningsstyrka och benämns därför substrategiska kärnvapen. Dessa är så kallade frifallsbomber som är ämnade att släppas från flygplan anpassade för att bära kärnvapen (*Dual Capable Aircraft*, DCA). Sju länder inom Nato opererar flygplan med denna kapacitet: USA, Belgien, Tyskland, Nederländerna, Italien, Grekland och Turkiet. Dessa länders bidrag med DCA-flygplan är centrala för Natos kärnvapenavskräckning.

I Europa finns för närvarande ett hundratal amerikanska kärnvapen av typen B-61 utplacerade på amerikanska anläggningar i några allierade länder. Ett arbete med att uppgradera och livstidsförlänga dessa håller på att slutföras, bland annat genom att tillse att höga krav på säkerhet och funktion bibehålls framgent.

Konsultationerna i NPG rör flera aspekter av kärnvapen, bland annat användning, basering, vapensystem, ledning och samband, men även rustningskontroll. Alla beslut i NPG fattas med konsensus. Om en situation skulle uppstå där kärnvapenanvändning

aktualiseras skulle beslutsprocessen främst involvera Nordatlantiska rådet, NPG, USA:s president samt SACEUR.

Alla allierade förutsätts stödja Natos gemensamma doktrin för avskräckning, inklusive den funktion kärnvapen har för alliansens avskräckning och försvar. Försvarsberedningen konstaterar att Sveriges ansökan om medlemskap i Nato lämnats in utan förbehåll och med starkt parlamentariskt stöd. I likhet med Utrikesutskottet (betänkande 2022/23:UU16) anser Försvarsberedningen att det på samma sätt som i övriga nordiska länder inte finns skäl att ha kärnvapen på svenskt territorium i fredstid. Någon särskild lagstiftning om detta är emellertid inte aktuell.

Som allierad är Sverige en del av alliansens samlade avskräckning och försvar. Det är därför viktigt att delta aktivt i Natos arbete på detta område och upparbeta nationell kunskap om kärnvapens roll och funktion. Här ingår kunskap om hur kärnvapen både särskiljs och kopplas samman med Natos konventionella stridskrafter, både inom ramen för övningsverksamhet och operationer.

Parallellt med kärnvapenavskräckning arbetar Nato aktivt för nedrustning. Alliansen vidhåller ett starkt engagemang för rustningskontroll, nedrustning och icke-spridning med ett uttalat mål om att skapa förutsättningar för en värld fri från kärnvapen. Detta är i linje med samtliga allierades åtaganden inom ramen för Icke-spridningsavtalet (NPT) som med sina 191 statsparter är hörnstenen i det globala nedrustnings- och icke-spridningsarbetet och det enda avtal där de fem erkända kärnvapenstaterna har gjort rättsliga och politiska åtaganden om nedrustning.

Genom Stockholmsinitiativet för kärnvapenedrustning som lanserades 2019 bidrar Sverige till att försöka vända den negativa trenden när det gäller nedrustning och icke-spridning.

8.1.4 Civil motståndskraft

Principen om civil motståndskraft (*resilience*) är förankrad i artikel 3 i nordatlantiska fördraget. Artikel 3 ger Nato verktygen för att genomföra sina kärnuppgifter och då särskilt det kollektiva försvaret. Varje allierads individuella åtgärder för att upprätthålla och stärka den civila motståndskraften reducerar sårbarheten hos alliansen som helhet och höjer tröskeln för en angripare.

Denna motståndskraft är framför allt ett nationellt ansvar. Natos stats- och regeringschefer har upprepade gånger betonat att varje allierad måste vara tillräckligt robust och anpassningsbar för att hantera kriser som alliansen planerar att möta. Militära åtgärder för att försvara alliansens territorium och befolkning behöver kompletteras med robusta civila åtgärder och förberedelser för att reducera sårbarheterna och riskerna samt konsekvenserna vid ett angrepp.

Inom Nato har de civila åtgärderna och förberedelserna (*civil preparedness*) inriktats mot tre kritiska funktioner: förmågan att upprätthålla politiskt beslutsfattande och centrala ledningsfunktioner, säkerställandet av viktiga samhällsfunktioner och civilt stöd till militära operationer. Dessa tre kritiska funktioner har brutits ner i sju grundkrav (*Baseline Requirements*) för nationell motståndskraft mot vilka de allierade kan mäta sina åtgärder. Dessa är 1) säkerställande av politiskt beslutsfattande och centrala ledningsfunktioner, 2) robust energiförsörjning, 3) effektiv hantering av okontrollerade befolkningsrörelser, 4) robusta system för livsmedels- och dricksvattenförsörjning 5) hantering av maskadeutfall, 6) motståndskraftiga civila kommunikationssystem och 7) robust transportsystem.

Militära styrkor, särskilt de som är insatta i operationer i kris och konflikt, är beroende av civilt stöd för att kunna fullfölja sina uppdrag, bland annat vad gäller transporter, samband, energi och grundläggande förnödenheter som till exempel matvaror och vatten. De civila åtgärderna och förberedelserna syftar till att säkerställa att dessa sektorer kan motstå angrepp eller störningar och fortsatt ge stöd till Natos militära operationer. Natos policy rörande motståndskraft leds av en kommitté (*Resilience Committee*) som rapporterar direkt till Nordatlantiska rådet.

8.1.5 Organisationsstruktur

Nato är en mellanstatlig organisation där beslut fattas i konsensus. Det högsta beslutande politiska organet i Nato är Nordatlantiska rådet (*North Atlantic Council, NAC*). För att rådet ska kunna fatta beslut krävs därmed enhällighet bland medlemsstaterna. Arbetet i nordatlantiska rådet leds av Natos generalsekreterare. I det dagliga

arbetet har varje medlemsstat en permanent representant i NAC (ambassadör till Nato). Nordatlantiska rådet kan mötas och fatta beslut på ambassadörs-, minister- samt stats- och regeringschefsnivå. När stats- och regeringscheferna möts kallas det Natotoppmöte (*NATO summit*).

Under nordatlantiska rådet finns ett stort antal kommittéer som täcker allt från politiska till tekniska, ekonomiska, infrastrukturella eller operativa frågor. Vissa av kommittéerna stöds av arbetsgrupper. Vanligtvis förhandlas frågor i någon av kommittéerna under rådet och ofta fattar rådet beslut genom tyst procedur efter avslutad förhandling i relevant kommitté. Besluten fattas vanligtvis inte genom omröstning. Större frågor avhandlas huvudsakligen när NAC sammanträder i utrikes- eller försvarsministerformat och rådet noterar, undertecknar eller godkänner styrdokument, uppdrag eller politisk-militära råd.

Medlemsländerna företräds i kommittéerna av representanter från respektive lands Natodelegation. Sammanträdena leds vanligtvis av stabspersonal från den internationella civila staben (*International Staff*) eller den internationella militära staben (*International Military Staff*, IMS). Nationella experter reser ofta till Natohögkvarteret i Bryssel för att delta på kommittémöten.

Kommittéerna är en central del i alliansens politiska beslutsfattande. De tillhandahåller ramverket inom vilket medlemsstaterna kan utbyta information, konsultera med varandra och fatta beslut med konsensus. Bland de viktigaste kommittéerna finns Natos kommitté för försvarspolitik och förmågeplanering (*NATO Defence Policy and Planning Committee*, DPPC), biträdandekommittén (*Deputies Committee*, DPRC), policykommittén för operationer (*Operations Policy Committee*, OPC) och resilienskommittén (*Resilience Committee*, RC). Ett antal resurs-, budget- och investeringskommittéer har också centrala roller i styrningen av alliansen.

Konferensen för de nationella försvarsmaterieldirektörerna (*Conference of National Armaments Directors*, CNAD) fungerar som en kommitté. I CNAD hanteras bland annat frågor rörande interoperabilitet. I CNAD representeras respektive allierad av en tillresande nationell försvarsmaterieldirektör men i det dagliga arbetet av representanter från de allierades Natodelegationer.

Det finns en särskild kommitté för Natos avskräcknings- och kärnvapenpolitik (NPG) där alla allierade är representerade utom Frankrike som inte deltar i Natos kärnvapenplanering. Frågor rörande Natos kärnvapenplanering beslutas därför i NPG och inte i Nordatlantiska rådet.

Det högsta militära organet inom Nato är militärkommittén (*Military Committee, MC*). Militärkommittén ger konsensusbaserade råd i militära frågor till Nordatlantiska rådet (i praktiken ofta till någon av de övriga politiska kommittéerna). Militärkommittén omsätter också de politiska besluten i styrningar till Natos strategiska militära befälhavare SACEUR respektive *Supreme Allied Commander Transformation (SACT)*. Militärkommittén är en nödvändig länk mellan den politiska beslutsprocessen och Natos militära ledningsstruktur.

Militärkommittén består av medlemsstaternas försvarschefer eller försvarsstabschefer. I det löpande arbetet företräds medlemsstaterna i kommittén av militära representanter som är knutna till respektive nationella delegation vid Nato.

8.2 Försvarsindustrifrågor

Natos initiativ för försvarsinnovation, *Defense Innovation Accelerator for the North Atlantic (DIANA)* och industriforumet *NATO Industry Forum (NIF)* är viktiga drivkrafter och format i utveckling och skydd av ny teknik, inklusive utveckling av den europeiska industribasen och innovationskraft. *NATO Industry Forum* är Natos viktigaste plattform för samarbete med försvarsindustrin. Forumet samlar deltagare från de allierades försvarsmakter, försvarsindustri, regeringar, Natos ledningsstrukturer med flera. Forumet är centralt för den strategiska dialogen mellan Nato, dess medlemsländer och industrin i frågor om Natos förmågeplanering och förmågeutveckling och hur dessa konkret kan realiseras.

Sveriges kommande medlemskap i Nato förändrar förutsättningarna för svensk krigsmaterielexport och förbättrar möjligheterna för svensk försvarsindustri. Fortsatt utveckling av svensk försvarsteknologi ger ett tillskott till alliansens kollektiva försvar.

8.3 Åtaganden som allierad

Som Natomedlem åtar sig Sverige helheten i det nordatlantiska fördraget. I enlighet med artikel 5 i nordatlantiska fördraget åtar sig Sverige som allierad att utan dröjsmål kunna lämna stöd i händelse av ett väpnat angrepp mot någon av Natos medlemsstater. Det innebär en förpliktelse gentemot de andra staterna som är medlemmar i Nato och riktar sig inte mot Nato som organisation. Alliansens kollektiva försvar bygger dock på att militära styrkor från enskilda medlemsländer ställs under Natobefäl.

Som Natomedlem åtar sig Sverige alla bindande åtaganden som beslutats inom alliansen sedan dess tillkomst. De två huvudkomponenterna är dels alla beslut som fattats i Nordatlantiska rådet, dels vissa internationella avtal som ingåtts mellan medlemsstaterna. Här innefattas exempelvis Natos strategiska koncept, Natos fastställda målsättningar vad gäller försvarsutgifter för allierade, Natos politik om samarbete med partnerländer samt de principer som gäller för Natos utvidgning i enlighet med artikel 10 i nordatlantiska fördraget.

Som medlem i Nato behöver alltså Sverige förhålla sig till en rad redan fattade beslut och fastställda inriktningar. Vissa förutsättningar är givna för samtliga allierade, som till exempel, Natos förmågeplaneringsprocess, förmågemål, operationsplanering och konceptet för avskräckning och försvar.

Som allierad görs åtaganden om att bidra solidariskt och konstruktivt till säkerheten i det euroatlantiska området genom att uppfylla de krav som följer av det nordatlantiska fördraget. Detta gäller kärnuppgifterna avskräckning och försvar, krisförebyggande och krishantering samt säkerhetssamarbete. Medlemsländerna förväntas bidra till hela alliansens säkerhet genom att ställa sig bakom Natos 360-gradersansats avseende hot och utmaningar, inklusive bekämpandet av terrorism i enlighet med Natos politik på detta område.

Som allierad utgör den nationella försvarsförmågan en del av alliansens kollektiva försvar i enlighet med artikel 3 i nordatlantiska fördraget. De allierade åtar sig att utveckla sina nationella försvar, inklusive civila försvar, som integrerade delar i ett kollektivt försvar med övriga allierade. Utgångspunkten för utformningen av allierades nationella försvar följer av alliansens strategiska koncept,

ambitionsnivån i förmågeplaneringsprocessen och de militära myndigheternas operationsplanering.

Artikel 3 utgör även grunden för det arbete som Nato och de allierade bedriver för att stärka samhällets motståndskraft och säkerställa samhällsviktiga funktioner. Detta arbete är i första hand ett nationellt ansvar men till del också ett kollektivt åtagande.

Som allierad ställer sig Sverige bakom Natos kärnavapendoktrin och strategiska avskräckning och blir formell part i Natos policy och gemensamma agerande kring konventionell rustningskontroll, Natos transparens- och förtroendeskapande åtgärder samt rustningskontroll, nedrustning och icke-spridning av kärnvapen. Det senare sker med grund i samtliga allierades åtaganden under Icke-spridningsavtalet (NPT). I Natos strategiska koncept anges att strategisk stabilitet är grundläggande för de allierades säkerhet. Detta uppnås genom en kombination av effektiv avskräckning och försvar, nedrustning och rustningskontroll och ömsesidig politisk dialog.

Som allierad kommer Sverige integreras i Natos strukturer, däribland Natos lednings- och styrkestruktur och Natos operationsplanering. Detta innebär bland annat bidrag med personal till Natos civila och militära myndigheter, inklusive staber och högkvarter. Försvarsberedningen konstaterar att detta kommer att ställa ökade krav på bland annat Försvarsmaktens personalförsörjning.

8.4 Geostrategiska konsekvenser

Östersjöregionen och Nordkalotten är båda delar i ett försvars- och säkerhetspolitiskt sammanhang. Med Finlands Natomedlemskap och Sveriges kommande medlemskap förändras den militärstrategiska situationen i norra Europa. Med Finland och Sverige i Nato är samtliga länder runt Östersjön, förutom Ryssland, medlemmar i alliansen. Nato får därmed en avsevärt längre landgräns mot Ryssland och det skapas ett mer sammanhängande operationsområde i norra Europa som ger samverkansfördelar. Nato får en sammanhängande östlig flank som sträcker sig från den europeiska delen av Arktis i norr till Medelhavet i söder.

Svenskt och finskt territorium blir en del av alliansens samlade försvarslösning såväl inom ramen för nationell operationsplanering

som Natos gemensamma operationsplanering. Strategiskt viktiga områden i Sverige kommer att kunna nyttjas för försvaret av andra allierades territorium. Natos strategiska och operativa djup ökar och knyter Arktis, Nordatlanten och Östersjön tätare samman, ur ett strategiskt och operativt perspektiv.

Svenskt och finskt territorium blir centralt för de allierades försvar av Nordeuropa och den transatlantiska länken. Nödvändiga förberedelser underlättas, bland annat vad gäller möjligheter till framflyttning av allierade förband och underhåll till och inom Östersjöregionen och Nordkalotten i händelse av konflikt, liksom avseende försvaret av norra Norge och Finland.

Nordkalotten, Nordatlanten och Östersjöinloppen utgör viktiga områden i försvaret av transportleder till och från Nordamerika. Svenskt territorium får därmed stor betydelse för alliansens möjligheter att försvara Norge, Finland, Estland, Lettland och Litauen. Försvaret av Polen, Tyskland och Danmark underlättas. Med Sverige och Finland som allierade stärks sammantaget Natos försvarsförmåga och därmed säkerheten för alla allierade.

Vid sidan av Svarta havet är Sveriges närområde fortsatt den region i Europa där Rysslands intressen tydligast ställs mot övriga europeiska länders och USA:s intressen. Ryssland ställs på Nordkalotten och i Arktis inför en förändrad strategisk realitet som den ryska militära planeringen måste ta hänsyn till. Alliansen kommer närmare Rysslands strategiskt viktiga basområde på Kolahalvön, Rysslands strategiska ubåtar, samt Rysslands näst största stad Sankt Petersburg.

Försvarsberedningen bedömer att Ryssland kommer att kompensera för denna nya strategiska realitet, bland annat genom förändringar av rysk militär planering. Det är bland annat i ljuset av detta de ryska planerna att sätta upp en ny armékår och flera nya divisioner i Leningrads militärområde ska ses.

8.5 Sveriges övriga säkerhets- och försvarspolitiska samarbeten

De senaste åren har Sveriges internationella samarbeten fördjupats och utvecklats. Internationella försvarssamarbeten har bidragit till att höja det nationella försvarets förmåga och interoperabilitet och

tjänat ett viktigt säkerhetspolitiskt syfte. Samarbetena har utgjort en integrerad del av den solidariska säkerhetspolitiken, som förutsatt att Försvarsmakten och andra myndigheter kunnat verka tillsammans med andra.

Exempel på multilaterala försvarssamarbeten där Sverige ingår är det nordiska försvarssamarbetet *Nordic Defence Cooperation* (Nordefco), den brittiskeledda snabbinsatsstyrkan *Joint Expeditionary Force* (JEF), det franskeledda militära samarbetet *European Intervention Initiative* (E2I) och det av Tyskland initierade förmågeinitiativet *Framework Nation Concept* (FNC).

Inom EU har ett brett säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete etablerats. Det inkluderar verktyg för gemensam förmågutveckling och anskaffning, ramverk för cyber- och rymdfrågor samt stärkandet av den europeiska försvarsindustriella basen. Militära och civila krishanteringsinsatser genomförs utanför unionen. Dessa instrument har också kommit till nytta i stödet till Ukraina, bland annat genom nyttjandet av den europeiska fredsfaciliteten. Den strategiska kompassen som antogs i mars 2022 pekar ut riktningen för ett fördjupat samarbete, och harmonierar i stor utsträckning med Natos strategiska koncept. En tydlig arbetsfördelning och ett fördjupat samarbete mellan EU och Nato är avgörande. Sveriges förutsättningar att verka för detta underlättas som medlem av Nato.

Parterna i det nordatlantiska fördraget förbinder sig att bidra till varandras säkerhet. Försvarsberedningen konstaterar att detta påverkar de allierades försvars- och säkerhetspolitiska relationer även inom samarbetsformat utanför Nato, liksom i bilaterala relationer mellan Natoländer. Bilaterala och multilaterala överenskommelser och förberedelser mellan allierade kompletterar åtaganden till Nato och är ofta en förutsättning för att ett enskilt medlemsland, såväl som Nato, ska kunna nyttja sina förmågor och genomföra operationer i fred, kris och krig. Särskilt tidigt i en kris eller konflikt kan etablerade bi- och multilaterala försvarssamarbeten fungera som ett komplement till Nato.

Försvarsberedningen anser att det ligger i Sveriges intresse att ha ett trovärdigt försvar som i ett regionalt perspektiv kan hantera kriser även som komplement till Nato. Det nordiska försvarssamarbetet Nordefco och den brittiskeledda snabbinsatsstyrkan JEF är exempel på samarbeten som är viktiga mot bakgrund av ett regionalt fokus och samarbetenas alltmer operativa prägel, så även det franskeledda

E2I. Det gäller även samarbeten på civil sida som syftar till ökad motståndskraft och förmåga att samverka operativt över gränserna.

Sveriges försvarssamarbete med Finland utgör en tyngdpunkt i svensk försvars- och säkerhetspolitik. Försvarssamarbetet tar utgångspunkt i gemensamma geostrategiska intressen och omfattar gemensam operationsplanering och förberedelser för ett gemensamt användande av civila och militära resurser i olika scenarier, inklusive i kris och krig. Det är viktigt att Sverige och Finland inom ramen för respektive lands medlemskap i Nato bibehåller och utvecklar detta samarbete.

Med Sverige och Finland som Natomedlemmar blir det nordiska försvarssamarbetet ett samarbete mellan allierade. Det skapas förutsättningar för ett än djupare och närmare nordiskt försvars- och säkerhetspolitiskt samarbete, som ska inkludera gemensam operationsplanering och operativ verksamhet i fred, kris och krig. Det är viktigt att prioritera försvarssamarbeten som bidrar till Försvarsmaktens förmågeutveckling och operativa förmåga och som stärker alliansens samlade kollektiva försvarsåtgärder.

Sveriges stora betydelse för alliansens förmåga att försvara Estland, Lettland och Litauen bör beaktas, särskilt vid Försvarsmaktens framtida utveckling och planering inom ramen för Nato. Det ligger också i Sveriges intresse att knyta tongivande Natoländer till militär verksamhet i närområdet för att uppnå en så stor försvarsförmåga som möjligt och därmed bidra till Natos samlade avskräckning. Ett fortsatt och utvecklat försvarssamarbete med exempelvis USA, Storbritannien, Tyskland, Frankrike, Nederländerna och Polen är därför viktigt.

Genom Sveriges medlemskap i Nato förbättras förutsättningarna för att fortsätta fördjupa försvarssamarbetet med USA även utanför Nato. Frågor av ömsesidigt intresse inkluderar att slutföra förhandlingarna av ett bilateralt avtal om försvarssamarbete, ett så kallat *Defence Cooperation Agreement* (DCA). Avtalet kommer att reglera förutsättningarna för amerikanska styrkor att verka i Sverige. Det rör sig bland annat om frågor om amerikansk militär personals rättsliga status, tillgång till baseringsområden, förhandslagring av materiel, skatter och tullar. Avtalet kommer att skapa förutsättningar för amerikanskt militärt stöd om säkerhetsläget så kräver och får därmed stor betydelse för Sveriges säkerhet.

Andra prioriterade områden i samarbetet med USA rör materielutveckling och försvarsforskning, utvecklat samarbete med det amerikanska Europakommandot i Stuttgart (US EUCOM) och möjligheter till gemensam bilateral operationsplanering.

8.6 Svenska prioriteringar

Nato bidrar till den multilaterala och regelbaserade världsordningen. Inom ramen för det kommande Natomedlemskapet ska Sverige verka för att den europeiska säkerhetsordningen upprätthålls och folkrätten respekteras, med FN-stadgan som grund. Sverige ska som allierad aktivt verka för sammanhållningen inom Nato. Det svenska Natomedlemskapet har ett brett stöd i Sveriges riksdag. Försvarsberedningen konstaterar att den folkliga förankringen är av stor betydelse för vårt medlemskap och försvarsvilja. I arbetet med detta behövs bland annat civilsamhället engageras.

Försvarsberedningen betonar att Sverige som Natomedlem ska fortsätta främja grundvärden i svensk utrikes- och säkerhetspolitik, stå upp för folkrätten, mänskliga rättigheter och jämställdhet och vara en stark röst för rustningskontroll, nedrustning och icke-spridning. Nato är det främsta forumet för transatlantiska säkerhets- och försvarspolitiska konsultationer. Försvarsberedningen betonar vikten av att Sverige som allierad aktivt deltar i den säkerhets- och försvarspolitiska diskussionen inom Nato.

Försvarsberedningen konstaterar att Sveriges militära förband karaktäriseras av stor professionalism, hög kompetens och flexibilitet, även i en internationell jämförelse. Försvarsmaktens förband kommer att vara en stor tillgång för Nato. Som allierad kommer Sverige delta i de gemensamma operations- och förmågeplaneringsprocesserna. Dessa planeringar kommer att utgöra ingångsvärden avseende Sveriges del av Natos avskräckning och försvarsförmåga.

Försvarsberedningen anser att Sveriges geostrategiska läge samt säkerhetspolitiska intressen ska utgöra utgångspunkterna i utformandet av Sveriges roll som allierad. I detta bör ingå ett solidariskt regionalt ansvarstagande som i första hand utgår från Östersjöområdet och Nordkalotten, med den särskilda kompetens utpräglad i dessa miljöer kräver.

En huvuduppgift för Sverige inom Nato bör vara att underlätta och effektivt delta i det kollektiva försvaret av Nordeuropa, inklusive försvaret av Finland, Danmark, Norge, Estland, Lettland och Litauen. Som allierad behöver Sverige stärka förmågan att uppträda med större förband utanför svenskt territorium främst i grannländerna, vara en integrerad del i Natos marina planering för Östersjön, Västerhavet och i tillämpliga delar Nordatlanten samt avseende gemensamt och integrerat luft- och robotförsvaret.

Sveriges försvarsförmåga blir en del i det kollektiva försvaret och Sveriges bidrag till Nato ska öka alliansens samlade försvarsförmåga. Sverige ska kunna motstå ett väpnat angrepp och försvara det egna territoriet inom ramen för ett kollektivt försvar. Försvarsberedningen anser därför att Sverige har ett ansvar att fortsätta stärka det nationella försvaret, inklusive samhällets motståndskraft, genom ett samlat totalförsvaret bestående av militärt och civilt försvar. Detta inkluderar även försvarsåtgärder som inte nödvändigtvis är direkt efterfrågade av alliansen men som är viktiga för den samlade trovärdigheten och förmågan i Sveriges nationella försvar.

Det ligger i Sveriges intresse att bidra solidariskt och pragmatiskt till hela Natos säkerhet i enlighet med alliansens 360-gradersperspektiv på avskräckning och försvar. Försvarsberedningen konstaterar att regeringen redan kommunicerat ett antal intentioner vad gäller Sveriges kommande medlemskap i Nato. Det handlar om att i olika delar bidra till Natos luftrumsövervakning, Natos stående fartygsförband, Natos framskjutna närvaro och bidrag inom ramen för det så kallade 360-gradersperspektivet. Sverige har därtill förbundit sig att delta i *European Sky Shield Initiative* (ESSI) om närmare europeiskt samarbete med syfte att förstärka Natos integrerade luft- och robotförsvaret. Utöver detta ska Sverige vara en aktiv och konstruktiv allierad i utvecklingen av Natos avskräckning och försvar. Sverige blir även en integrerad del i de allierades gemensamma operationsplanering.

Den svenska förmågan att kunna stödja andra allierade (bland annat genom värdlandsstöd) är avgörande för att alliansen ska kunna verka i vår del av Europa. Sverige förväntas kunna upplåta territorium, bland annat genom att utgöra ett uppmarsch- och basområde för allierade mark-, sjö- och flygstridskrafter samt tillhandahålla försörjnings- och transiteringsområden för allierades

styrkor. Genom att möjliggöra ett tidigt agerande även i fredstid kan Sverige bidra till att stärka det kollektiva försvaret.

Svenska mark- och flygstridskrafter kommer att få uppgifter i såväl Östersjöregionen som på Nordkalotten medan de svenska sjöstridskrafterna kommer få uppgifter inom ramen för alliansens operationer i Östersjön och Västerhavet. De svenska stridskrafterna ur samtliga försvarsgrenar måste också kunna delta i försvaret av Natos östra flank och i andra operationer i enlighet med Natos övergripande uppgifter. Sverige har alltså ett ansvar att försvara det egna mark-, luft- och sjöterritoriet.

Det kommer att vara avgörande för Sverige och Nato att upprätthålla förbindelser västerut, bland annat via västkusten och Göteborg, via västra Svealand till Osloområdet samt via Jämtland och Norrbotten till de norska hamnarna i Trondheim och Narvik samt via Öresundsområdet. Transportvägarna genom Sverige blir också centrala för övriga allierade i försvaret av de östra medlemsländerna. Om sjövägarna i Nordatlanten störs så försvåras möjligheterna för USA och Nato att förstärka och försvara de nordliga och östliga allierade. Sjöförbindelserna till och i Östersjöområdet är också viktiga för Natos förstärkningsoperationer.

Värdlandsstödet och därmed sammanhängande logistik och underhållsresurser behöver utvecklas i nära samarbete med våra grannländer, framför allt Norge, Finland och Danmark. Värdlandsstödet måste ses som en integrerad del i en övergripande nationell logistikmodell där staten, kommuner, regioner och näringslivet är en del i planeringen och omfattar bland annat transporter, drivmedels- och elförsörjning, sjukvård, elektroniska kommunikationer med mera. Värdlandsstödet kommer därmed även innebära uppgifter för det civila försvaret. Försvarsberedningen vill framhålla att dessa förberedelser, till exempel förhandslagring, vanligtvis är bilaterala åtaganden mellan allierade och formellt inte en fråga som hanteras av Nato som organisation.

Försvarsmakten har god förmåga att verka i subarktisk miljö och i ödemarksterräng där tillgången till civil infrastruktur är begränsad. Många allierade saknar sådan förmåga. Att bidra med militära resurser anpassade för nordiska förhållanden bör därför utgöra en särskild prioritet för Sverige, en så kallad regional kompetens. Sverige har också en unik förmåga att uppträda med marin-

stridskrafter i den krävande och säregna miljö som finns i Östersjön. Även detta är att betrakta som en unik regional kompetens och bör därför utgöra en särskild prioritet för Sverige. Det blir därmed också centralt för Sverige att kunna erbjuda övnings- och träningsmöjligheter för allierade på svenskt territorium för mark-, marin- och flygförband. Detta stärker interoperabiliteten inom alliansen och därmed också förmågan att kollektivt försvara Sverige.

Med finskt och svenskt Natomedlemskap blir det nordiska försvarssamarbetet ett samarbete mellan allierade. Ett fördjupat nordiskt försvarssamarbete stärker säkerheten och bidrar till stabilitet i Norden. På så sätt stärks också alliansens kollektiva försvar och säkerheten i det euroatlantiska området som helhet. Det nordiska försvarssamarbetet utgör ett signifikant bidrag till alliansens försvarsförmåga i norra Europa.

I händelse av kris eller krig kan Norden komma att utgöra ett sammanhållet operationsområde. Det nordiska försvarssamarbetet ska innefatta gemensam operationsplanering och förberedelser för gemensamt eller koordinerat operativt agerande i fred, kris och krig. Försvarsberedningen anser att det nordiska försvarssamarbetet ska inkludera bland annat en fördjupad strategisk dialog, samarbete inom totalförsvarsplanering, värdlandsstöd, militär rörlighet, försörjningssäkerhet, försvarsmaterielsamarbete och logistik.

Ett nära nordiskt försvarssamarbete underlättar samordning av Natos styrkestruktur, ledningsstruktur, operationer och övningar. Försvarsberedningen anser att samtliga nordiska länder på sikt bör vara del av samma Natostab på operativ nivå (*Joint Forces Command, JFC*), något som skulle underlätta samordning av Natos styrkestruktur, ledningsstruktur, operationer och övningar.

Som allierad förväntas Sverige bidra till Natos arbete med att hantera den breda hotbilden, inklusive cyber, rymdfrågor, informationspåverkan, kritisk infrastruktur och strategiska teknologier. Försvarsberedningen konstaterar att Sverige har goda förutsättningar att bidra inom dessa områden med de samlade nationella förmågorna, både inom myndigheter och privat sektor.

Vad gäller rymddomänen har Sverige som rymdnation unika förmågor som kan utgöra bidrag till alliansen. Rymdbasen *Esrangle Space Center* utgör en resurs ur ett försvars- och säkerhetsperspektiv, dels i och med uppskjutningsförmåga av satelliter, dels i och med den geografiska närheten till Nordkalotten och Arktis.

Försvarsberedningen utgår från att regeringen kommer att återkomma till riksdagen med en årlig skrivelse om Nato. Den kan sedan sambehandlas med redogörelsen från riksdagens delegation till Natos parlamentariska församling på samma sätt som exempelvis redan sker med redogörelserna från Nordiska rådet, Europarådet och OSSE. Därmed kommer en årlig riksdagsbehandling till stånd.

Bilaga 1 Avvikande uppfattning Hanna Gunnarsson (V)

Vänsterpartiet står i huvudsak bakom Försvarsberedningens rapport om det säkerhetspolitiska omvärldsläget. Den säkerhetspolitiska situationen i Europa har förändrats och försämrats. Den främsta anledningen till det nya säkerhetspolitiska läget i Europa och för Sverige är Rysslands anfallskrig mot Ukraina. Den ryska fullskaliga invasionen av Ukraina är provocerad, olaglig och oförsvarlig och helt i strid med folkrätten.

Runt om i världen ser vi växande motsättningar, militär upprustning och ökad konfrontation globalt, på vår kontinent och i vårt närområde. Klimatförändring, ekonomisk ojämlikhet och stormakternas kamp om naturresurser förvärrar det säkerhetspolitiska läget och försämrar levnadsvillkoren i många länder. Försvarsberedningen lyfter i sin rapport om säkerhetspolitik även fram de stora civila hoten, framför allt klimatkrisen men även påverkansoperationer, cyberattacker och utländska direktinvesteringar. Jag är glad över samarbetet om dessa frågor, som måste ses som en viktig del av vår säkerhetspolitik framöver.

Utgångspunkten för Sveriges försvars- och säkerhetspolitik ska vara att värna vårt lands säkerhet. Den svenska försvars- och säkerhetspolitiken ska utgå från en självständig analys och strategi som syftar till att skapa trygghet för Sverige och våra medborgare. Sverige ska ha ett starkt och folkligt förankrat totalförsvaret med förmåga att möta de olika former av hot som vårt land kan ställas inför – ytterst en väpnad konflikt. För Vänsterpartiet är det territoriella försvaret av Sverige centralt. Vårt land, vatten eller luftrum ska inte kränkas av andra stater. Därför kommer Vänsterpartiet alltid stödja förslag och beslut som ökar skyddet av Sverige och de svenska medborgarna. En grundläggande utgångs-

punkt för ett robust och motståndskraftigt samhälle är möjligheten för det offentliga att ha kontroll över infrastruktur och annan samhällsviktig verksamhet.

Vänsterpartiet säger nej till ett svenskt Natomedlemskap

Jag och Vänsterpartiet delar däremot inte de analyser och slutsatser som dras vad gäller Sveriges relationer till Nato och ansökan om ett svenskt medlemskap i Nato. Sveriges säkerhets- och försvarspolitik har under mycket lång tid framgångsrikt byggts på att vi genom att inte ingå i militära allianser har bättre möjligheter att skapa trygghet för vår befolkning och hålla svenskt territorium utanför krig. Den militära alliansfriheten ger Sverige möjlighet att självständigt fatta beslut om vårt lands utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik, utan andra länders inflytande eller krav, och utifrån egna behov sluta avtal om samarbeten.

Det är otvivelaktigt att USA har en särställning inom Nato. Organisationen bygger på USA:s militära kapacitet och andra länder förväntas i praktiken agera i enlighet med USA:s intressen. Det är bekymmersamt, inte minst med anledning av att USA återkommande agerat i strid med folkrätten.

Vi anser att ett Natomedlemskap kan leda till ökade risker för Sverige och att Sverige blir en del av de krig och konflikter som Natoländer är involverade i. Därmed äventyras Sveriges trygghet mer genom Natomedlemskap än genom fortsatt nationellt självbestämmande. Vänsterpartiet kritiserar framför allt det faktum att Natomedlemskapet kan resultera i utländska baser på svensk mark och risken för kärnvapen på svenskt territorium, då ett medlemskap i Nato innebär ett åtagande till organisationens kärnvapendoktrin. Sverige ska aldrig vara med och planera, förbereda eller öva på att använda kärnvapen. För att tydliggöra denna linje bör Sverige stifta en lag mot kärnvapen på svenskt territorium i såväl freds- som krigstid, i likhet med Finland, Litauen och Spanien, och utropa sig som en kärnvapenfri zon. Att Sverige fortfarande inte ratificerat FN:s konvention mot kärnvapen efter påtryckningar från just Nato är allvarligt.

Nato består inte bara av länder som ligger oss nära i synen på mänskliga rättigheter och demokrati. Även Turkiet, Ungern och

andra länder som har stora problem med sin syn på mänskliga rättigheter är medlemmar. Det senaste decenniet har det varit en tydlig tillbakagång för demokratin i ett flertal Natoländer. Att gå in i en militär allians med en samling stater som redan nu är inblandade i krig och konflikter som vi inte står bakom, är kontraproduktivt och leder till ökade risker för vårt land.

Av dessa anledningar säger Vänsterpartiet nej till ett svenskt medlemskap i Nato.

För att möta de hot vi står inför krävs ett gott samarbete med våra grannländer, framför allt våra närmaste nordiska grannländer, men även länderna runt Östersjön. Sverige kan inför ett fullskaligt angrepp från en stormakt inte försvaras enbart med ett nationellt militärt försvar. Samarbetet med länderna i vårt närområde skulle i ett sådant läge vara avgörande. Diplomati och internationella samarbeten av olika slag kommer att vara nödvändigt. Internationellt samarbete måste alltid bygga på att Sverige fattar självständiga beslut, men att vi har en nära kontakt och i vissa fall planerar och övar tillsammans med andra länder. Vi menar att Sverige bäst avgör själv hur dessa samarbeten ska utformas och med vilka. Vänsterpartiet är därför motståndare till militariseringen av EU.

Vänsterpartiet har kritiserat den svenska Natoprocessen. Beslutet att lämna in ansökan fattades på väldigt kort tid utan särskilt stor offentlig debatt. Vänsterpartiet krävde en folkomröstning för att beslutet skulle ha stark folklig förankring. Vänsterpartiet har också starkt kritiserat Sveriges avtal med Turkiet och dess krav på svensk lagstiftning och utvisningar. Att andra länder ska tillåtas diktera villkoren för svensk politik är oacceptabelt.

Världen är större än Europa

Jag beklagar att Försvarsberedningens omvärldsanalys är så fokuserad på Europa, USA, Ryssland och Kina. Andra delar av världen nämns kortare, en analys som borde vara mer utvecklad. Även om fokuset på Europa är förståeligt, nu när det pågår ett krig i vår världsdel, är det viktigt att vi inte snävar in vår syn på säkerheten i världen till att vara för fokuserad på vår egen del av världen.

Jag menar även att Försvarsberedningens beskrivning av Turkiet är för allmänt hållen. Det finns goda skäl att ägna utvecklingen i landet ytterligare uppmärksamhet.

Det är uppenbart att Sveriges ansökan om medlemskap i Nato påverkar Sveriges möjlighet och vilja att kritisera Turkiets avsaknad av mänskliga rättigheter, brott mot folkrätten, fängslandet av den politiska oppositionen och attackerna mot den kurdiska befolkningen i Turkiet och i grannländerna. Detta borde ha framgått i beredningens analys.

Under Erdoğan's styre har utvecklingen i Turkiet tagit tydliga steg i helt fel riktning. Sedan det misslyckade kuppförsoket sommaren 2016 har inskränkningarna av de demokratiska fri- och rättigheterna ökat ytterligare. Massarresteringar och begränsningar av yttrandefriheten har varit återkommande, journalister frihetsberövas och den politiska oppositionen är hårt ansatt. Det prokurdiska oppositionspartiet HDP, som länge har förföljts av regimen, hotas av upplösning och tvingades därför ställa upp i senaste valet under ett annat namn. Aktivister som kämpar för mänskliga rättigheter, däribland kvinnors rättigheter, motarbetas, attackerar och gripas.

Israels övergrepp mot de mänskliga rättigheterna, folkrätten och det palestinska folket fortsätter och blir allt grövre. Israels konsekventa brott mot folkrätten är ett hinder för en varaktig fred i Mellanöstern. Ingen fred är möjlig så länge Israel ockuperar Palestina. Samtidigt pågår en allvarlig nedmontering av demokratiska rättigheter i Israel med stora folkliga protester som följd. Vänsterpartiet är djupt oroat över utvecklingen där Israel nu tar stora kliv mot en brutaliserad och alltmer auktoritär regim.

Jag vill också understryka vikten av att stödja internationella organ som syftar till att upprätthålla den regelbaserade världsordningen. Att regeringen minskat engagemanget i multilaterala organisationer som FN genom till exempel minskat bistånd, försvagar viktiga institutioner för fred och säkerhet, och ger ökat spelrum för Kina och Ryssland i framför allt Afrika. Det är av största vikt att FN får goda förutsättningar att arbeta långsiktigt för minskade spänningar i världen.

Sverige har en lång tradition och historia av att ha en aktiv utrikespolitik och att delta med fredsbevarande arbete, medling och stöd till samhällets demokratiska utveckling runt om i världen.

I dagens globaliserade värld hänger världens olika länder ihop mer än tidigare och det är därför nödvändigt att vi har en bred bild av utvecklingen i världen, och en bred analys av hur vi skapar mänsklig säkerhet för alla.

Bilaga 2 Avvikande uppfattning Emma Berginger (MP)

Miljöpartiet ställer sig bakom huvudinriktningen för Försvarsberedningens rapport. Särskilt delar vi bedömningarna av att Sverige behöver anpassa säkerhets- och försvarspolitiken efter det allvarliga säkerhetspolitiska läget med ett fullskaligt invasionskrig i Europa och den hårdnande geopolitiska maktkampen, där Ryssland utgör ett allvarligt och direkt hot mot europeisk och svensk säkerhet på både kort och lång sikt samt där Kina har en bred påverkan på svenska intressen.

Det är särskilt viktigt att Sveriges förmåga att möta kriser, hot och antagonistiska handlingar under gränsen för väpnat angrepp ökar. Vi instämmer i vikten av att värna och upprätthålla den regelbaserade världsordningen, som nu är satt under stark press, och att konfliktförebyggande och diplomatiska medel är viktiga instrument. Miljöpartiet välkomnar fortsatt breda partipolitiska förankringar av försvars- och säkerhetspolitiken där Miljöpartiet kommer att fortsätta att delta aktivt och konstruktivt.

Vi vill dock tydliggöra vår avvikande uppfattning om följande:

Det breda säkerhetspolitiska begreppet

För oss i Miljöpartiet handlar säkerhetspolitik om mer än bara staters territoriella integritet. Vi vill se en säkerhetspolitik för mänsklig säkerhet, demokrati och de mänskliga rättigheterna. Därför menar vi att människors liv och hälsa, vår demokrati, rättssäkerhet och mänskliga rättigheter är en del av Sveriges vitala säkerhetsintresse. Enligt beredningen så omfattas det vitala säkerhetsintresset dock enbart av "vårt lands självständighet,

suveränitet och territoriella integritet”. Det menar vi är ett för snävt perspektiv.

Klimatförändringarna kräver handling

Miljöpartiet anser att klimatpolitiken måste bli mer ambitiös på nationell nivå, och att klimat-, energi- och säkerhetspolitiken måste rikta in sig på att minska vårt beroende av fossil energi. Detta har en direkt påverkan på Sveriges säkerhet här och nu, och i framtiden. Försvarsberedningen lyfter fram klimatförändringarna som ett allvarligt och långsiktigt hot. Det är bra, men med det konstaterandet hade det också varit naturligt att dra slutsatsen att Sveriges försvar behöver anpassas både för att minska verksamhetens klimatpåverkan och för att säkerställa funktionalitet i ett förändrat klimat. Även Sveriges civila försvar och krisberedskap behöver dimensioneras utifrån ett förändrat klimat där efterfrågan på krishantering kan väntas öka. Detta måste bli en mycket mer integrerad del i framtida säkerhets- och försvarspolitiska bedömningar. Både omställning för minskad klimatpåverkan och anpassning för att klara påfrestningarna av ett förändrat klimat behöver vägas in.

Sverige som en självständig utrikespolitisk aktör

Miljöpartiet är drivande för att Sverige ska agera förebyggande för att upprätthålla demokrati och fred, samt arbeta för en kärnvapenfri värld. Vi anser att det bästa för Sverige är att bibehålla vår frihet att välja våra samarbetspartner när det gäller försvars- och säkerhetspolitiska frågor. Därför valde vi att rösta nej till ett svenskt medlemskap i Nato. Miljöpartiet anser att fördjupade försvarssamarbeten med våra nordiska och baltiska grannländer och andra länder som vi värderingsmässigt ligger nära, exempelvis Storbritannien och USA, är positivt och viktigt för Sveriges säkerhet.

En viktig del av Miljöpartiets utrikespolitiska riktning är att Sverige ska vara en självständig, feministisk och stark röst i världen - både i ord och handling. Vi menar att Sveriges förmåga att vara en självständig och rakryggad röst för mänskliga rättigheter, demokrati,

nedrustning och fred är viktig. Vår farhåga är att Sverige som alliansmedlem kommer att anpassa sig i alltför stor utsträckning, och därmed kommer Sverige inte att ha en lika tydlig utrikespolitisk röst för demokrati och mänskliga rättigheter.

En ärlig bild av Turkiet

Att Sverige som kandidatland har förlorat sin förmåga att uttrycka sig självständigt är tydligt när det gäller hur Turkiet beskrivs. Regeringen har haft svårt att kritisera Turkiets demokratiska tillkortakommanden. Inte ens Försvarsberedningen förmår att i nuläget uttrycka sig nyanserat kring Turkiet. Varken Turkiets demokratiska brister eller inre repression omnämns. Turkiet klassas enligt *Freedom House* index som "Not free" och får enbart 32 av 100 möjliga poäng vad gäller mänskliga fri- och rättigheter och ligger därmed bakom länder som Pakistan, Marocko och till och med Haiti. I *The Economist Democracy Index 2022* beskrivs Turkiet som en hybridregim och hamnar på 103 plats i rankningen.

I ett underlag från Utrikesdepartementet från 2021 om mänskliga rättigheter, demokrati och rättsstatens principer framgår att "Respekten för de mänskliga rättigheterna, demokrati och rättsstatens principer urholkas fortlöpande. (...) Inte minst rättsväsendets oberoende och rättssäkerheten har undergrävt." samt att "Den negativa utvecklingen fortsätter avseende yttrande-, press- och informationsfriheten, med trakasserier av rättslig karaktär, frihetsberövanden, hot och våld mot journalister, övervakning, regleringar och självcensur."

Att Turkiet under flera år har stärkt sin relation till Ryssland nämns inte heller trots att detta får konsekvenser för relationen till övriga Nato och USA. Turkiet har inte ställt sig bakom ekonomiska sanktioner mot Ryssland utan fortsätter att både importera gas och olja samt att exportera varor, inklusive varor som bidrar till den ryska krigsindustrin, till Ryssland. Turkiet har dessutom i närtid uttryckt sig hotfullt gentemot grannlandet tillika Natoallierade Grekland.

Turkiets agerande under Sveriges ansökan om medlemskap i Nato är, oavsett vad man tycker om ett sådant medlemskap, anmärkningsvärt. Trots att Sverige är en välfungerande demokrati, har ett försvar som skulle kunna bidra till Natos gemensamma

förmågor och ett långvarigt samarbete med alliansen, samt ett strategiskt läge som är viktigt, väljer Turkiet att blockera Sveriges medlemskap i alliansen. De enda som gynnas av detta agerande är Ryssland.

I *Värnkraft* stod alla partier gemensamt bakom skrivningar som gav en mer korrekt bild av Turkiet än den som presenterats i föreliggande rapport. Miljöpartiet står fortsatt bakom de skrivningarna. Det är oroväckande att Socialdemokraterna, Moderaterna, Sverigedemokraterna, Centerpartiet, Kristdemokraterna och Liberalerna inte vill presentera en rättvisande bild av ett land i en rapport som ska utgöra underlag för nästa försvarsbeslut.

Kärnvapen

Ett medlemskap i Nato innebär att Sverige skriver under på att använda kärnvapen som hot och som en del i en försvarsstrategi, den så kallade avskräckningen, något som Miljöpartiet inte står bakom. Vi är oroade över att Sveriges viktiga arbete för nedrustning av kärnvapen kommer att försvåras när Sverige är medlem i en allians som ytterst vilar på kärnvapenavskräckning. Miljöpartiet vill att Sverige ska fortsätta att arbeta för global nedrustning, särskilt i fråga om ömsesidig nedrustning av kärnvapen som vi vet är ett existentiellt hot mot mänskligheten.

Miljöpartiet menar att Sverige ska vara en kärnvapenfri nation, med en lagstiftning som skapar förutsebarhet och säkrar detta över tid. Sverige bör därför anta en nationell lagstiftning som förbjuder införsel av kärnvapen till Sverige i både freds- och krigstid. Det ska gälla all form av införsel, inte minst stationering och transfer av kärnvapen på svensk mark, på svenskt vatten och i svenskt luftrum. En sådan lagstiftning skulle stärka säkerheten i den skandinaviska regionen och ge en tydlig gemensam avspänning men också vara solidariskt mot våra grannländer som har liknande regelverk.

Vi vill även att Sverige driver principen om *No First Use* (NFU) inom Nato. I nuläget tillämpar Nato principen om *First Use*, vilken tillåter alliansen att som första aktör i en konflikt introducera kärnvapen. Principen försvårar globala nedrustningsinitiativ eftersom den medför att ett överhängande hot om kärnvapen alltid

kvarstår. Ett alternativ till den nu rådande principen är *No First Use* som innebär att Nato aldrig ska vara den part som är först med att använda kärnvapen i en konflikt.

Israel och Palestina

Även avsnittet om Israel och Palestina hade behövts nyanseras. Ockupationen av Palestina och den diskriminering av palestinier som råder är grundorsaken till våldsamheterna som föder extremerna på båda sidorna av konflikten. Det är civila i Palestina och Israel som betalar priset med sina liv för ett cyniskt maktspel. Det yttersta ansvaret för att avsluta konflikten fredligt vilar på Israel som ockupant och militärt överlägsen part. Miljöpartiet stöttar Palestinas rätt att existera och tvåstatslösningen enligt 1967 års gränser. Vi menar att alla frågor om slutlig status, inklusive Jerusalems status, måste lösas genom förhandlingar mellan parterna och inte genom ensidigt agerande. Israel måste respektera internationell rätt och på allvar försöka hitta vägar framåt för en tvåstatslösning, i stället för att fortsätta expandera sina bosättningar på palestinsk mark.

Med ovan gjorda reservationer står vi bakom Försvarsberedningens rapport *Allvarstid*.

Departementsserien 2023

Kronologisk förteckning

1. Ändringar i regelverket om överlämnande enligt en europeisk och nordisk arresteringsorder. Ju.
2. Näringsförbud till följd av förbud att bedriva näringsverksamhet som har meddelats i en annan stat. KN.
3. Statens ansvar för det svenska flygplatssystemet. För tillgänglighet och beredskap. LI.
4. Frågor om val till Sametinget. Ku.
5. Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen. KN.
6. Genomförande av det nya blåkortsdirektivet. Ju.
7. Tilläggsprotokoll 16 till Europakonventionen – en möjlighet för de högsta domstolarna att begära rådgivande yttrande från Europadomstolen. Ju.
8. Förslag på åtgärder för att skapa bättre förutsättningar för kliniska prövningar – för en bättre välfärd och en starkare life science-sektor. KN.
9. En säkrare tillgång till vattenreningskemikalier. LI.
10. En registerlag för Myndigheten för vård- och omsorgsanalys. S.
11. Skjutvapen och explosiva varor – skärpta straff för de allvarligare brotten. Ju.
12. Kontrollstation 2023. Fö.
13. En registerlag för Inspektionen för socialförsäkringen. S.
14. En översyn av vissa frågor om offentliga biträden. Ju.
15. Fler verktyg i socialtjänsternas arbete för att förebygga brott och stärka skyddet för barn. S.
16. Avtal med Finland om polissamarbete i gränsområdet. Ju.
17. Vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser. Ju.
18. Stärkt hyresrättsligt skydd för våldsutsatta kvinnor. Ju.
19. Allvarstid. Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport 2023. Fö.

Departementsserien 2023

Systematisk förteckning

Försvarsdepartementet

- Kontrollstation 2023. [12]
- Allvarstid. Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport 2023. [19]

Justitiedepartementet

- Ändringar i regelverket om överlämnande enligt en europeisk och nordisk arresteringsorder. [1]
- Genomförande av det nya blåkortsdirektivet. [6]
- Tilläggsprotokoll 16 till Europakonventionen – en möjlighet för de högsta domstolarna att begära rådgivande yttrande från Europadomstolen. [7]
- Skjutvapen och explosiva varor – skärpta straff för de allvarligare brotten. [11]
- En översyn av vissa frågor om offentliga biträden. [14]
- Avtal med Finland om polissamarbete i gränsområdet. [16]
- Vistelseförbud på allmän plats och vissa andra platser. [17]
- Stärkt hyresrättsligt skydd för våldsutsatta kvinnor. [xx]

Klimat- och näringslivsdepartementet

- Näringsförbud till följd av förbud att bedriva näringsverksamhet som har meddelats i en annan stat. [2]
- Natura 2000-tillstånd vid ansökan om bearbetningskoncession enligt minerallagen. [5]
- Förslag på åtgärder för att skapa bättre förutsättningar för kliniska prövningar – för en bättre välfärd och en starkare life science-sektor. [8]

Kulturdepartementet

- Frågor om val till Sametinget. [4]

Landsbygds- och infrastrukturdepartementet

- Statens ansvar för det svenska flygplatssystemet. För tillgänglighet och beredskap. [3]
- En säkrare tillgång till vattenreningskemikalier. [9]

Socialdepartementet

- En registerlag för Myndigheten för vård- och omsorgsanalys. [10]
- En registerlag för Inspektionen för socialförsäkringen. [13]
- Fler verktyg i socialtjänsternas arbete för att förebygga brott och stärka skyddet för barn. [15]