

ALLVARSTID

Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport 2023

Sammandrag

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

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.

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 totalförsvar 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.

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.

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 bidrar 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 försvarspolitiken. 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

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 totalförsvar.

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.

Försvarsberedningen anser att Sveriges totalförsvar över tid måste dimensioneras för att effektivt kunna möta ett militärt angrepp.

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.

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. 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.

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.

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. Den ökande geopolitiska maktkampen och Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har accentuerat betydelsen av militär och civil försörjningssäkerhet. En höjd nationell försvarsförmåga förutsätter en fungerande materielförsörjning såväl i fred som kris och krig. Försvarsberedningen konstaterar att Sverige behöver se över den egna försörjningssäkerheten när det gäller livsmedel och vatten.

Försvarsutgifterna i världen har ökat kontinuerligt sedan 2015. Kinas försvarsutgifter har mer än sexdubblats sedan 2000. Även Ryssland har ökat sina försvarsutgifter sedan början av 2000-talet, genom en tredubbling till 2021. 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. 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.

Allt fler samhällssektorer präglas av ökad digitalisering och sammankoppling av informationssystem och infrastruktur. Digitaliseringen medför samtidigt komplexa beroendekedjor där en aktörs svagheter kan utgöra en risk för andra aktörer. 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.

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. Kampen om teknisk kunskap innebär också ett stort underrättelsehot mot industrialiserade länder.

Det pågår en upprustning av kärnvapenarsenaler, såväl kvalitativt som kvantitativt, framför allt i Kina och Ryssland. 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. Osäkerheterna kring möjlig användning av kärnvapen har därtill ökat till följd av Rysslands alltmer aggressiva retorik. Kärnvapenhotet i sig är ett maktmedel för Ryssland.

Kopplingen mellan klimat och säkerhet är tydlig. Klimatförändringar utgör ett hot i sig och ökar internationella spänningar och instabilitet samt fördjupar existerande konflikter. 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.

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. I Europa utgör den våldsbejakande islamistiska miljön, den våldsbejakande högerextremistiska miljön och annan politisk extremism de främsta terroristhoten.

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.

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. Ett storkrig i Europa är idag en realitet och Ryssland har inriktat sig på en långvarig konflikt med väst. Riskerna 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.

Sverige behöver därmed utforma sin säkerhetspolitik och dimensionera sitt försvar efter spännvidden i det hot Ryssland utgör under lång tid framöver. Ett aggressivt Ryssland, med såväl förmåga som vilja att föra krig under lång tid, bör utgöra den huvudsakliga grunden för utvecklingen av det svenska totalförsvaret.

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

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. Forsvarsberedningen anser att Sverige aktivt ska stödja Ukraina på deras väg mot ett EU-medlemskap och att förhandlingar bör inledas så snart som möjligt.

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.

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

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.

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. Den övergripande konflikten mellan Ryssland och väst påverkar även den säkerhetspolitiska situationen i Arktis och visar på Arktis militärstrategiska betydelse. Som medlem och kommande medlem i Nato blir Finland och Sverige en del av Natoländernas kollektiva försvar, vilket förändrar de militärstrategiska förutsättningarna i närområdet. Forsvarsberedningen bedömer att Ryssland även fortsatt har intresse av att försöka påverka Sveriges och Finlands utformning av Natomedlemskapet, och därmed i förlängningen Natos samlade förmåga i regionen.

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.

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.

Kinas geopolitiska ambitioner utmanar långsiktigt den globala säkerheten och den regelbaserade världsordningen, och därmed även svensk och europeisk säkerhet.

Maktkoncentrationen till kommunistpartiets generalsekreterare har gradvis stärkts och bekräftades vid det kinesiska kommunistpartiets tjugonde partikongress hösten 2022 med Xi Jinpings tredje mandatperiod. Nationell säkerhet och kontroll, snarare än ekonomisk tillväxt, har kommit att dominera politiken alltmer under Xi Jinping. 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.

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. 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. Det kinesiska underrättelsehotet mot Sverige har breddats och fördjupats.

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 resursprioritering mellan Europa och den indopacifiska regionen. Dynamiken 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. 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.

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

Säkerhetsläget i såväl Sveriges närområde som globalt präglas av instabilitet och oförutsägbarhet. 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.

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.

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.

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.

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.

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.

Kriget har samtidigt understrukt 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.

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: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.

Våren 2022 ansökte Ukraina, Moldavien och Georgien om EU-medlemskap. Försvarsberedningen anser att Sverige har ett starkt säkerhetspolitiskt intresse av att dessa länders europeiska vägval stöds fullt ut på meritbaserade grunder.

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. 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.

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.

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.

Försvarsberedningen konstaterar att många av de problem som även tidigare påverkat den säkerhetspolitiska utvecklingen på den afrikanska kontinenten alltjämt består. 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.

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. Närvaron av internationella aktörer som inte delar västvärldens samhällssyn och demokratiska värderingar riskerar att leda till ökad instabilitet i delar av Afrika.

Den snabbt föränderliga säkerhetspolitiska utvecklingen i den indopacifiska regionen är av stor betydelse för de globala maktförhållandena och stabiliteten. 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.

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 Sydkinesiska havet och ökad ekonomisk påverkan i Sydostasien och Stilla havet.

7. Den regelbaserade världsordningen

Den regelbaserade världsordning 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 världsordningen. 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 världsordning 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.

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 alljämt giltighet och måste utgöra grunden i förhållandet mellan samtliga europeiska stater, inklusive Ryssland.

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. 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.

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.

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.

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 behöver 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 utpräglande 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 robotförsvar.

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 totalförsvar 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 robotförsvar. 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 näringsliv 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.

Försvarmakten 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 marinstridskrafter 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 Esrange 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.