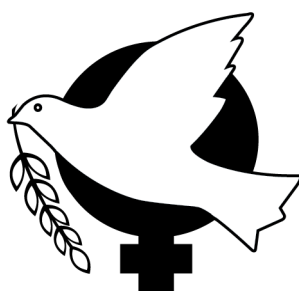


Remissvar *Sveriges medlemskap i Nato* (Ds 2022:24)

Mottagare: Utrikesdepartementet
ud.remissvar@regeringskansliet.se
ud.rs@gov.se

Diarienummer: UD2022/14304
16 november 2022



IKFF

Remissvar på *Sveriges medlemskap i Nato* (Ds 2022:24)

av

Internationella Kvinnoförbundet för Fred och Frihet
IKFF

info@ikff.se

1 Inledning

Den ena dagen hette det att freden var tryggad, den andra att kriget var oundvikligt. De flesta hyllade det senare. Inte så mycket därför att förhållandena pekade på nödvändigheten av ett blodigt avgörande, men när ordet "krig" nu en gång uttalats slutar kedjan av händelser oftast i just krig. Man matar odjuret i mörkret. Till slut kryper nästan alltid besten fram och vill ha mer.

- Bertha von Suttner, *Ned med vapnen*, 1889

Utvecklingen i världen just nu är skrämmande. Rysslands folkrättsvidriga invasion av Ukraina har påmint människor i Sverige om krigets fasor. Krigets konsekvenser sträcker sig långt bortom Europa och orsakar hunger och fattigdom världen över.

En annan skrämmande utveckling är responsen på kriget i Ukraina. Länder som Sverige fattar beslut med enorma och oåterkalleliga konsekvenser. Beslut som att ansöka om medlemskap i Nato tas i rasande fart, utan tillräcklig information, analys eller demokratisk process.

Sverige militariserar i en ökande takt, och med militariseringen följer minskat demokratiskt utrymme, ökad villighet att använda våld, omfördelning av resurser från civil till militär verksamhet samt en ökad rädsla och osäkerhet i samhället. Militarism är tron på att samhällsproblem kan lösas med våld. Militarisering är den process genom vilken samhällen förbereder sig för väpnad konflikt och våld.

IKFF har under våra hundra år av fredsarbete verkat för att bygga fred under och efter de båda världskriegen, följt den militära upprustningen, och sett hur den gång på gång misslyckats med att förhindra att krig bryter ut. Upprustningen har lett till att konflikter som hade kunnat lösas fredligt, om resurser funnits för diplomati, medling och motverkande av fattigdom och orättvisor, istället har lett till utbrott av väpnat våld och krig. Väpnat våld kräver vapen. Upprustning möjliggör krig. Vi har också sett hur avgörande föreställningar om kön, om manligt och kvinnligt, är för att legitimera och driva krig och militarisering – och hur ökad jämställdhet fungerar konfliktförebyggande.

Att gå med i Nato presenteras som ett "enkelt" svar på en extremt komplex situation. Det finns inga enkla lösningar när det handlar om att skapa fred. Fredsbyggande och konfliktförebyggande tar tid och resurser och måste innefatta alla delar av ett samhälle.

Konfliktförebyggande och avskräckning (ibland kallat "konfliktavhållande" eller "tröskelhöjande") är väsensskilda saker. Konfliktförebyggande arbete syftar till att sociala och politiska konflikter ska kunna hanteras fredligt genom civila institutioner och utan att människor kommer till skada. Avskräckning syftar till att hota en potentiell motståndare med så omfattande våld och hämnd att den ska bedöma att det är omöjligt att "vinna" en väpnad konflikt. Det är ett högt spel – om någon missbedömer blir de mänskliga och samhälleliga kostnaderna enorma. Det innebär död, lidande, förstörelse och flykt. Att välja mellan

förebyggande och avskräckning är ett val mellan att investera i förmågan att förbättra livet för andra människor, eller förmågan att döda andra människor.

Promemorian *Sveriges medlemskap i Nato* (Ds 2022:24, härnäst ”promemorian”) tar inte upp några mänskliga, politiska eller sociala kostnader för ett eventuellt svenskt medlemskap i Nato. Den saknar konsekvensanalyser kring centrala frågor som jämställdhet, klimat, självbestämmande, demokrati och transparens, urfolksrättigheter, barnperspektiv, och alternativ som konfliktförebyggande. Den saknar belägg för sina säkerhetspolitiska slutsatser och diskuterar inte hur ett svenskt Natomedlemskap skulle påverka säkerheten för människor i och utanför Sverige. Promemorian saknar dessutom en analys av den säkerhetspolitiska utvecklingen sedan maj 2022 och de konsekvenser som Natoansökan redan har haft för Sverige.

IKFF:s remissvar belyser omfattande brister i promemorian, och vi menar att promemorian inte utgör ett tillräckligt underlag för att Sveriges riksdag ska kunna fatta ett informerat beslut om ett svenskt Natomedlemskap.

Promemorians bristande kvalitet är inte huvudorsaken till att IKFF motsätter sig förslaget om att Sverige ska bli medlem i Nato. Orsaken till IKFF:s ställningstagande att Sverige bör stå utanför Nato är de negativa och oåterkalleliga konsekvenser som ett Natomedlemskap skulle innebära för fred och säkerhet i Sverige och i världen.

*Jag rustar mig för defensiven,
Du rustar dig för offensiven,
Jag måste rusta, när du rustar,
Och när du rustar, rustar jag,
Alltså låt oss rusta,
Låt oss rusta, rusta mer för varje dag!*

- Bertha von Suttner, *Ned med vapnen*, 1889

1.1 Remissvarets upplägg

Remissvarets upplägg följer upplägget i promemorian *Sveriges medlemskap i Nato* (Ds 2022:24). I tillägg till kommentarer på det underlag som presenteras i promemorian innehåller remissvaret genomgående analyser och konsekvensbedömningar som har utelämnats i promemorian. I inledningen presenteras IKFF och remissvaret introduceras. Kapitel 2 beskriver hur ärendet för remissen presenteras som ett juridiskt beslut, medan det i själva verket är ett politiskt beslut med långtgående risker och konsekvenser.

Kapitel 3 diskuterar hur promemorian utelämnar händelseutvecklingen sedan maj i sin analys, både i Sverige, Ukraina och övriga världen, och de allvarliga bristerna i processen kring Sveriges ansökan om Natomedlemskap. Kapitel 4 beskriver hur Natos metoder, principer och inte minst agerande motarbetar ansträngningar för att bygga fred och säkerhet. Här tas även kärnvapen upp.

I kapitel 6 presenterar vi en egen säkerhetsanalys som visar bristerna i den snäva analys som gjorts i promemorian. Det är ett längre kapitel som demonstrerar vikten av ett genusperspektiv och hur föreställningar om kön påverkar utrikes- och säkerhetspolitiken. Kapitel 7 belyser framför allt aspekter som kräver vidare utredning i förhållande till de förslag som presenteras. De berör frågor som straffrihet, korruption, ansvarsutkrävande och transparens, och vikten av att Sverige begränsar våldsanvändningen för militärer som verkar inom Sverige.

Det sista kapitlet, kapitel 9, är det längsta. Där beskriver vi konsekvenserna ett svenskt Natomedlemskap riskerar att ha. Vi belyser omfattande brister i promemorians konsekvensanalys och lyfter områden som behöver utredas vidare. En sådan brist är att promemorian hävdar att Natomedlemskapet inte kommer ha konsekvenser för Sveriges utrikes-säkerhets- och nedrustningspolitik, trots att vi redan sett en tydlig förändring sedan ansökan lämnades in. Inte minst är detta synligt i frågan om kärnvapen. Andra konsekvenser som diskuteras handlar bland annat om påverkan på arbetet med FN:s agenda för kvinnor, fred och säkerhet, jämställdhet, klimat och miljö, och Sveriges urfolk, samerna.

1.2 Om avsändaren

Internationella Kvinnoförbundet för Fred och Frihet, IKFF, är en feministisk fredsorganisation vars syfte är att sammanföra personer som enas i sin beslutsamhet att studera, informera om och avskaffa de grundläggande orsakerna till konflikter och legitimeringen av krig. Vårt fokus ligger på konfliktförebyggande arbete, FN:s agenda för kvinnor, fred och säkerhet samt nedrustning genom politisk påverkan och opinionsbildning. IKFF driver tillsammans med andra organisationer kampanjen ICAN i Sverige, som tilldelades Nobels fredspris år 2017.

IKFF är den svenska sektionen av Women's International League för Peace and Freedom (WILPF) som grundades år 1915. Organisationen finns i omkring 50 länder, med huvudkontor i Genève och New York. IKFF har varit verksamma i Sverige sedan år 1919.

1.3 Sammanfattning

IKFF motsätter sig ett svenskt medlemskap i Nato. Nato och militära medel kan inte bygga fred och säkerhet. Nato är en del av den militarism och upprustning som möjliggör krig. Ett svenskt medlemskap i Nato skulle minska Sveriges möjligheter att arbeta för konfliktförebyggande, fredsbyggande, mänsklig säkerhet, nedrustning och jämställdhet.

I vårt remissvar kritiserar vi beslutsprocessen inför Sveriges ansökan om medlemskap i Nato, de förändringar av Sveriges utrikes- och säkerhetspolitik som skett under ansökningsprocessen utifrån påtryckningar från Natos medlemsstater, och att många centrala perspektiv fortfarande saknas i det beslutsunderlag som nu läggs fram till riksdagen.

Vi pekar ut brister i promemorians säkerhetsanalys och föreslår områden som behöver utredas noggrannare innan ett informerat beslut om medlemskap i Nato kan fattas. De rör bland annat vilka metoder som bygger fred och säkerhet och hur militarism och upprustning påverkar fred, säkerhet och utveckling, jämställdhet, rättssäkerhet, ansvarsutkrävande, klimat och miljö.

Vi pekar även ut brister i promemorians konsekvensbedömning. Utifrån en bättre säkerhetsanalys synliggörs flera negativa konsekvenser av ett svenskt Natomedlemskap, även för de värden som promemorian menar att ett Natomedlemskap ska stärka. Vi beskriver områden som behöver utredas och betonar att ett Natomedlemskap inte kan tillåtas ha vilka konsekvenser som helst. Vi föreslår åtgärder som kan minska eller föregripa de konsekvenser som ett Natomedlemskap riskerar att innebära, exempelvis avseende kärnvapen.

Remissunderlaget presenterar Natomedlemskap som det enda handlingsalternativet för Sverige. Det stämmer inte. Genomgående presenterar vi andra möjliga åtgärder som har bättre möjligheter att skapa fred och säkerhet i världen och därmed även göra Sveriges befolkning säkrare.

1.3.1 IKFF:s ställningstaganden

1.3.1.1 IKFF motsätter sig ett svenskt medlemskap i Nato

IKFF motsätter sig att Sverige ansluter sig till nordatlantiska fördraget (6.2)

IKFF motsätter sig förslaget att riksdagen godkänner avtalet om status för Nato, nationella representanter och organisationens internationella stab (6.3)

IKFF motsätter sig förslaget att regeringen ges befogenheter att begära militärt stöd av Nato (7.1.2)

IKFF motsätter sig bedömningen att riksdagens insyn och inflytande är säkerställt (7.1.3)

IKFF motsätter sig förslaget att lagen om immunitet och privilegier i vissa fall ska omfatta avtalet om status för Nato, nationella representanter och organisationens internationella stab (7.2)

Innehållsförteckning

1 Inledning	2
1.1 Remissvarets upplägg	4
1.2 Om avsändaren	4
1.3 Sammanfattning	5
1.3.1 IKFF:s ställningstaganden	5
1.3.1.1 IKFF motsätter sig ett svenskt medlemskap i Nato	5
2 Ärendet	8
3 Sveriges ansökan om medlemskap i Nato	9
3.i En forcerad och odemokratisk process	9
3.1 Ett förändrat säkerhetspolitiskt läge	10
3.1.1 Bristande analys av Sveriges respektive Ukrainas roll och relation till Ryssland.....	10
3.1.2 Bristande analys av säkerhetsläget	11
3.2 Överläggningarna om det förändrade säkerhetspolitiska läget	11
3.2.1 Promemorian saknar analys av utvecklingen mellan maj och oktober 2022.....	12
4 Nato	13
4.1 Nato är en militärallians	13
4.1.1 Promemorian beskriver Natos dokument, inte Natos ageranden.....	13
4.1.2 Nato består inte bara av demokratier	13
4.1.3 Nato är inte en demokratisk organisation	14
4.2 Nato premierar alltid militära medel	14
4.3 Nordatlantiska fördraget	15
4.4 Natos värderingar, metoder och strategiska koncept	15
4.5 Nato är en kärnvapenallians	16
5 Status för Nato och representanter för tredjestater	16
6 Godkännande av Sveriges medlemskap i Nato	17
6.1 Riksdagens godkännande krävs innan Sverige kan bli medlem i Nato	17
6.2 Godkännande av nordatlantiska fördraget	17
6.2.1 Hur skapas säkerhet?	18
6.2.1.1 Nato missbrukar begreppet mänsklig säkerhet	18
6.2.2 Det går inte att göra en säkerhetsanalys utan en genusanalys	19
6.2.3 Beskyddandet av kvinnor används för att legitimera krig	20
6.2.4 Det spelar roll vems säkerhet som tas på allvar.....	20
6.2.5 Upprustning ökar genusbaserat våld och minskar demokratiskt utrymme.....	21
6.2.6 Att exkludera kvinnor och andra marginaliserade grupper från säkerhetspolitiken är negativt för fred och säkerhet	22
6.2.7 Klimatkrisen och andra kriser måste förstås utifrån mänsklig säkerhet	22

6.2.8 Militära medel kan inte skapa fred och säkerhet: Exemplet Afghanistan	23
6.3 Godkännande av avtalet om status för Nordatlantiska fördragsorganisationen, nationella representanter och organisationens internationella stab	24
7 Lagändringar med anledning av Sveriges medlemskap i Nato	25
7.1 Lagändringarna leder till minskat demokratiskt inflytande över säkerhetspolitik	25
7.1.1 Nuvarande rättslig reglering	25
7.1.2 Befogenheter för regeringen att begära stöd av Nato	25
7.1.3 Säkerställande av riksdagens insyn och inflytande.....	26
7.1.4 Lagreglering av utländska styrkors befogenheter och förutsättningar att verka i Sverige	27
7.1.4.1 Utred risker för straffrihet, särskilt för sexuellt och genusbaserat våld.....	27
7.1.4.2 Utred behov och möjliga utformningar för avtal som preciserar och begränsar våldsanvändning i Sverige	27
7.1.4.3 Utred påverkan på det civila försvaret.....	28
7.2 Status för Nato, nationella representanter och organisationens internationella stab	28
8 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	28
9 Konsekvenser.....	29
Syns inte – finns inte? Konsekvenser av ett svenskt medlemskap i Nato behöver analyseras, redovisas och hanteras	29
9.1 Sveriges medlemskap i Nato.....	29
9.1.1 En förändrad säkerhetspolitik	29
9.1.2 Konsekvenser för Sveriges säkerhet.....	30
9.1.2.1 Risker för – och med – kärnvapen i Sverige.....	30
9.1.2.2 Natobaser på svenskt territorium	31
9.1.3 Konsekvenser för Sveriges utrikes- och säkerhetspolitik	32
9.1.3.1 Grundvärden i Sveriges utrikes- och säkerhetspolitik har redan underminerats av Natoansökningsprocessen	32
9.1.3.2 Sveriges engagemang för nedrustning, icke-spridning och rustningskontroll har redan underminerats av Natoansökan	33
9.1.3.3 Konsekvenser för genomförandet av FN:s agenda för kvinnor, fred och säkerhet (WPS).....	35
9.1.4 Ekonomiska konsekvenser.....	36
9.1.5 Konsekvenser för svensk krigsmaterielexport.....	36
9.1.6 Konsekvenser för myndigheterna	37
9.1.7 Övriga konsekvenser.....	37
9.1.7.1 Konsekvenser för jämställdhet.....	37
9.1.7.1.1 Risker för kvinnors ekonomiska egenmakt, politiska deltagande och arbetssituation.....	37
9.1.7.1.2 Risker för sexuella övergrepp och annat genusbaserat våld	38
9.1.7.2 Konsekvenser för miljö och klimat.....	39
9.1.7.3 Konsekvenser för Sveriges urfolk, samerna	39

2 Ärendet

Promemorian *Sveriges medlemskap i Nato* behandlar framför allt ändringar i svensk lag som skulle göra ett svenskt Natomedlemskap ändamålsenligt. Tyngdpunkten ligger på korta rättsutredningar som, utifrån premissen att Sverige ska gå med i Nato, redogör för varför författningsförändringarna anses nödvändiga. Fokuset på författningsändringar osynliggör riksdagens politiska ansvar på ett oförsvarligt sätt.

Att godkänna ett svenskt medlemskap i Nato är ett enormt och oåterkalleligt politiskt beslut med konsekvenser som går långt bortom vad som beskrivs, eller ens nämns, i promemorian. Att det är juridiskt möjligt att gå med i Nato betyder inte att Sverige bör gå med i Nato. Att Sverige är välkommet som medlem i Nato betyder inte att Sverige bör gå med i Nato. Att Ryssland, nu liksom tidigare, motsätter sig svenskt och finskt medlemskap i Nato betyder inte att Sverige bör gå med i Nato.

Ärendet att fatta beslut om Sveriges alliansfrihet, självständighet, säkerhetspolitik och utrikespolitik för en oöverskådlig framtid behöver innehålla en fullständig konsekvensanalys. Riksdagen kommer att behöva hantera konsekvenserna av det beslut som fattas. Utifrån hur ”ärendet” är formulerat är den här promemorian otillräckligt för att förbereda riksdagen för vad förslagen och besluten i ärendet innebär.

Riksdagen är folkets företrädare. Den dåvarande regeringens beslut att lämna in en Natoansökan utan föregående folkomröstning, val eller ens remissförfarande bör inte tillåtas sätta en standard av att ignorera de perspektiv som människor i Sverige har lyft sedan dess. Riksdagen bör istället kräva att ordentligt informeras om vilka olika perspektiv, alternativ och analyser som finns hos befolkningen, liksom inom de egna partierna. Exempelvis har flera av riksdagspartiernas sidoförbund kritiserat både Natoansökan och processen.

3 Sveriges ansökan om medlemskap i Nato

3.i En forcerad och odemokratisk process

Den diskussion som hann föras innan dåvarande regeringen beslutade att lämna in ansökan om Natomedlemskap var knapphändig och skedde parallellt med början av Rysslands krig mot Ukraina. Det fanns ingen tid för eftertanke eller för olika perspektiv att hinna höras, möta varandra eller utforskas. Mediabilden var många gånger ensidig och partisk för ett Natomedlemskap.¹

Förfarandet inför att ansökan lämnades in till Nato inkluderade ingen remittering av förslaget. Riksdagen fick ytterst kort betänketid i frågan, och flera parallella processer skedde samtidigt. Ett av de största utrikespolitiska besluten som Sverige någonsin fattat skedde utan demokratisk förankring på ett sätt som aktivt utestängde många av de röster som behöver höras i frågan.

Samma mönster går igen i innevarande remissförfarande. Bland remissinstanserna finns endast ett fåtal civilsamhällesorganisationer, varav endast en med ett uttalat kritiskt perspektiv på ett svenskt Natomedlemskap (Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen).

Bland remissinstanserna finns ingen organisation som representerar ett kvinnorrättsperspektiv, ett klimat- och miljöperspektiv, barn- och barnrättsperspektiv, hälsoperspektiv inklusive psykisk ohälsa och PTSD, urfolksperspektiv, funktionsnedsättningsperspektiv, perspektiv från Arktis, Sápmi, Gotland, skärgårdsområden eller ytterligare områden och grupper som riskerar att påverkas mer än andra.

Även det globala perspektivet är utelämnat. Sverige har under många decennier varit en aktiv global aktör. Natomedlemskap skulle innebära en förändring av Sveriges roll med potentiellt stor negativ inverkan på fred, säkerhet och utveckling i olika delar av världen, liksom inom multilaterala forum. Bland remissinstanserna saknas samtliga utlandsmyndigheter utom Sveriges ambassad i Washington, USA, och Sveriges delegation vid Nato.

Det bristfälliga och otillräckliga underlag som promemorian presenterar gör att de instanser som är inbjudna att komma med remissvar inte erbjuds möjlighet att ta ställning till den faktiska innebörden av promemorians förslag. De erbjuds inte ta ställning till konsekvenser som förslagen har eller riskerar att ha eller till kostnader för förslagen. De erbjuds ingen analys att ta ställning till.

Processen demonstrerar ett stort demokratiskt underskott. I kapitel 6 utvecklar vi innebörden av att människor och perspektiv exkluderas från processen och hur det leder till en bristande analys, som ger ett missvisande och felaktigt underlag till riksdagen att ta ställning till.

¹ <https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/4oja39/p4-inslag-om-nato-falls-for-ensidighet>, hämtad 2022-11-15

3.1 Ett förändrat säkerhetspolitiskt läge

Stora delar av promemorians analys och slutsatser är hämtade direkt från skrivelsen *Ett försämrat säkerhetspolitiskt läge – konsekvenser för Sverige* (Ds 2022:7, hädanefter ”skrivelsen”).

IKFF ifrågasätter den säkerhetspolitiska analys som presenteras i avsnittet, liksom frånvaron i promemorian av analys av utvecklingen som skett sedan publiceringen av skrivelsen i maj 2022, och motsätter oss dess slutsatser.

Det är odiskutabelt att Rysslands invasion av Ukraina är folkrättsvidrig och fruktansvärd för det lidande, skada, förstörelse och död som den orsakat och fortsätter att orsaka. Promemorian menar att Ryssland ”under en längre tid utmanat den europeiska säkerhetsordningen”, och hänvisar till att Ryssland visat sin beredskap att bruka våld genom kriget i Georgien år 2008 och i Ukraina år 2014, och att ”den fullskaliga invasionen av Ukraina den 24 februari 2022 utgör ett vidare och synnerligen allvarligt steg i denna utveckling”.

Promemorian ger inte någon analys eller motivering till hur ett svenskt Natomedlemskap skulle bidra till att återupprätta den europeiska säkerhetsordningen eller förbättra säkerhetsläget.

3.1.1 Bristande analys av Sveriges respektive Ukrainas roll och relation till Ryssland

Promemorian har allvarliga brister i sitt resonemang. Den reducerar både Ukrainas och Sveriges utrikes- och säkerhetspolitiska identitet och handlingar till frågan om Natomedlem eller icke-Natomedlem. Det finns ingen redogörelse för historiska relationer med Ryssland eller Sovjetunionen för respektive stat, eller andra historiska, geografiska eller utrikespolitiska faktorer som påverkar relationen med och därmed hotbilden från Ryssland. Det görs inte över huvud taget någon bedömning av hotbilden mot Sverige.

Inte heller nämns det att president Putin har uttryckt att Ryssland är beredd att eskalera till användandet av kärnvapen om Nato ingriper i Ukraina. Samma avskräckningsmetod som Nato bygger på används av Ryssland för att förhindra Natostaters försvar av Ukraina, och Natos inblandning skulle riskera kärnvapenanvändning från både Ryssland och USA med katastrofala humanitära och miljömässiga konsekvenser.

IKFF instämmer med problembilden som lyfts i skrivelsen² vad gäller den antidemokratiska utvecklingen i Ryssland, bristen på fria och oberoende medier och den ökande fattigdomen i den ryska befolkningen. Den här observationen följs tyvärr inte upp i skrivelsen eller i promemorian, som inte innehåller några förslag som syftar till att förbättra förutsättningarna för Ryssland att utvecklas i demokratisk och fri riktning, eller motarbeta antidemokratiska krafter.

Ryssland konstateras utgöra ett hot, men någon riskanalys med sannolikhet och riskfaktorer för rysk aggression mot Sverige görs inte. Ingen redovisning av rysk vilja eller militär förmåga vad

² *Ett försämrat säkerhetspolitiskt läge – konsekvenser för Sverige* (Ds 2022:7), 2022-05-16, s. 10–11

gäller ett militärt angrepp mot Sverige görs heller, delvis för att promemorian inte behandlar utvecklingen efter skrivelsens slutsatser från maj 2022. Promemorian presenterar varken analys eller förslag för hur Sverige kan verka för att Ryssland ska sluta utgöra ett hot mot sin egen och grannländers befolkning. Den diskuterar inte alls utvecklingen och krigsmotståndet som skett inom Ryssland sedan invasionen av Ukraina inleddes.

3.1.2 Bristande analys av säkerhetsläget

Nästa allvarliga brist är när promemorian drar slutsatsen att ”det försämrade säkerhetsläget” innebär att Sverige behöver öka sin avskräckningsförmåga. Precis som att det saknas en förklaring till hur svenskt Natomedlemskap skulle bidra till att återupprätta den europeiska säkerhetsordningen, saknas förklaringar till hur ökad avskräckningsförmåga skulle bidra till att förbättra säkerhetsläget.

Promemorian och skrivelsen lyfter inte riskerna med att öka Sveriges avskräckningsförmåga, genom att gå med i militäralliansen Nato, utöver övergångstiden mellan ansökan och faktiskt medlemskap. Ingen analys görs om hur det påverkar risken för att Sverige betraktas som ett militärt hot och därmed blir en måltavla eller risken att Sverige som Natomedlem dras in i väpnad konflikt. Detsamma gäller huruvida Sverige, genom att ställa sig under Natos så kallade kärnvapenparaply, görs till en måltavla för användandet av kärnvapen.

Vidare saknar promemorian och skrivelsen helt analys av Natomedlemskapets negativa säkerhetspolitiska konsekvenser. Vi utvecklar detta i kapitel 6 och kapitel 9.

3.2 Överläggningarna om det förändrade säkerhetspolitiska läget

Överläggningarna skedde under en period av två månader, 16 mars 2022–16 maj 2022. Det är ytterst kort tid för att besluta om att överge 70 år av uttalad alliansfrihet och en utrikespolitisk hållning som hållit Sverige utanför krig på sitt eget territorium i 200 år. Det fanns inget remissförfarande som bjöd in till synpunkter från fler aktörer. I arbetet har flera experter och chefer för utlandsmyndigheter bjudits in för att föredra för arbetsgruppen. Hur många och vilka dessa är redovisas inte, inte heller vilka perspektiv de har tillfört.

Överläggningarna behandlade inte olika sätt att förstå det förändrade säkerhetspolitiska läget, de utestängde relevanta aktörer från processen och redovisade inte fler alternativ än ett Natomedlemskap som reaktion på den ryska invasionen.

Samtidigt med överläggningarna behandlades en remiss om ändringar i lagen (2020:246) om operativt militärt stöd. Lagändringarna som lades fram grundades i en sekretessbelagd skrivelse från Försvarsmakten till Försvarsdepartementet,³ och endast sex aktörer, varav samtliga är myndigheter, bjöds in som remissinstanser.⁴ Dessa hade från den 3 maj 2022 till den 6 maj 2022

³ Mailkorrespondens med Rättssekretariatet på Försvarsdepartementet, 2022-11-03

⁴ Försvarsdepartementet, *Remittering av promemorian Förbättrade rättsliga förutsättningar att ta emot militärt stöd från andra stater*, 2022-05-03, hämtad 2022-11-14

<https://www.regeringen.se/49ad0f/contentassets/df0b01bffd5b46938f90a843ae186944/remissmissiv.pdf>

på sig att uttala sig, alltså innan riksdagen lagt fram sina slutsatser från överläggningarna. Ändringarna innebär att riksdagen ger regeringen befogenheter att be samtliga medlemsstater i EU och Nato om militärt stöd vid ett angrepp eller en kränkning av svenskt territorium.

Lagändringarna som föreslås i promemorian innebär förändringar i just lagen (2020:782) om operativt militärt stöd. Det är ett stort utrikespolitiskt beslut att avgöra vilka länder Sveriges regering, utan riksdagens specifika godkännande, kan begära militärt stöd ifrån och tillåta använda väpnat våld – kriga – i Sverige. De tidigare lagändringarna tog inte hänsyn till riksdagens överläggningar.

Processer som förskjuter makt från riksdag till regering om viktiga säkerhetspolitiska frågor har skett snabbt, parallellt och utan insyn eller debatt. Det ger ett demokratiskt underskott i säkerhets- och utrikespolitiken. Det är ett tecken på militariseringen av samhället, när beslut flyttas från folkvalda församlingar där flera röster tillåts höras, och istället fattas i korta och slutna processer med få inbjudna aktörer. Det får också konsekvenser för möjligheten till ansvarsutkrävande.

3.2.1 Promemorian saknar analys av utvecklingen mellan maj och oktober 2022

Promemorian drar, ofta ordagrant, sitt innehåll från skrivelsen, utan att komplettera med en analys av utvecklingen som skett sedan den publicerades i maj 2022.

Bland de saker som utelämnats finns Turkiets påtryckningar på Sverige, Sveriges förändrade ställningstaganden i internationella nedrustningsforum, att Ryssland inte har invaderat vare sig Sverige eller Finland och den eskalering som skett i retoriken om kärnvapenanvändning.

All brådska som uttrycktes under våren 2022 kring att ansöka om ett Natomedlemskap är också utelämnad. Det finns ingen reflektion kring processen eller hur tiden sedan Natoansökan har (eller inte har) tagits tillvara för att hantera brister i den tidigare snabba hanteringen.

Ansökan till Nato skrevs under den 17 maj 2022, endast en dag efter att riksdagspartiernas betänkande presenterats. Omfattande förändringar i lagen (2020:782) om operativt militärt stöd lades fram den 16 maj 2022 med en dags motionstid, och ändringarna föreslogs träda i kraft 19 maj 2022.

Det kan ses som förståeligt att upplevelsen under våren var att det var bråttom att agera. Då hade Rysslands invasion precis inletts och utvecklingen var osäker och oöverskådlig. När promemorian läggs fram har nära ett halvt år till gått sedan dess. Det finns ingen anledning att fortsatt agera på en magkänsla av osäkerhet och brådska. Istället finns all anledning att ta till sig lärdomar från den tid som hunnit passera och göra en grundligare analys.

4 Nato

4.1 Nato är en militärallians

Här berörs även promemorians kapitel 4.3.

4.1.1 Promemorian beskriver Natos dokument, inte Natos ageranden

Kapitlet utgår ifrån Natos grundläggande dokument i sin beskrivning av Nato. I nordatlantiska fördraget betonas folks frihet, demokratiska principer, den enskilda människans frihet och rättsstatsprincipen. Kapitlet redogör inte för Natos utveckling sedan det nordatlantiska fördraget antogs, ger ingen bedömning av hur väl dessa principer efterlevs av medlemsstaterna i Nato, gör ingen bedömning av om Natos agerande har stärkt dessa värden inom Nato eller i omvärlden, eller någon analys av om de metoder som Nato använder sig av är lämpliga för att uppnå dessa värden.

Det nämns att artikel 5 har aktiverats en enda gång, efter attackerna mot World Trade Center i USA den 11 september 2001. Detta föranledde den 20 år långa militära operationen i Afghanistan som företrädde det nuvarande talibanstyret i landet. Effekterna av hur Nato har använt artikel 5, och huruvida det har främjat säkerhet och demokrati i världen eller för människor i Natos medlemsstater, diskuteras inte i promemorian. Vi diskuterar exemplet Nato och Afghanistan vidare i kapitel 6.2.

Även om artikel 5 i Natos stadga endast har aktiverats en gång, har Natos medlemsstater deltagit i flera väpnade konflikter och Nato som organisation har deltagit i militära operationer i bland andra Irak och Libyen. Promemorian berör inte konsekvenserna av Natos inblandning i dessa operationer och om Nato bidragit till internationell fred och säkerhet.

4.1.2 Nato består inte bara av demokratier

När Nato grundades var varken Portugal eller Grekland demokratier. Nu ingår Turkiet, en auktoritär stat, och Ungern och Polen som allt mer överger demokratiska styrelseskick. I början av år 2022 bedömde Bulletin of the Atomic Scientists att risken för kärnvapenanvändning fortsatt var hög, delvis på grund av den politiska situationen i USA, inte minst stormningen av Capitolium den 6 januari 2021, som utmanade både grundläggande demokratiska principer och integriteten för beslutskedjan för kärnvapenanvändning. Många av dem som deltog i stormningen av Capitolium var militärveteraner, och extremism inom den amerikanska militären har identifierats som en fara.⁵ Natos främsta verktyg, militären, är alltså del av ett ökat hot mot demokratin i USA.

⁵ <https://thebulletin.org/doomsday-clock/current-time/> hämtad 2022-11-10

Natos grundprincip är att gemensamt försvara sina medlemsstater från väpnade angrepp. Eftersom Natos medlemmar innefattar icke-demokratier⁶ innebär det att Natos medlemmar även är beredda att försvara icke-demokratier med militära medel.

4.1.3 Nato är inte en demokratisk organisation

Nato har inget parlament eller annan vald församling (som i EU), utan styrs genom medlemsstaternas regeringar. Det finns ingen rösträtt eller redovisning av röster (som i FN:s generalförsamling eller säkerhetsråd). Nato styrs genom konsensus och det finns ingen skyldighet för medlemsstater att redovisa vilka ageranden de har förespråkade inom ramen för Nato (till skillnad från FN:s generalförsamling), om dessa avviker från den officiellt beslutande linjen. Nato skiljer sig även från det konsensusbaserade OSSE genom att OSSE:s utgångsläge är att samla stater över geopolitiska konfliktlinjer och hantera och förebygga konflikter dem emellan.

Konsensus innebär att beslutsrätt inte överförs till Nato. Exempel från andra konsensusbaserade forum, som Konventionen för konventionella vapen (CCW) eller Icke-spridningsfördraget för kärnvapen (NPT) visar dock att konsensus kan användas av enskilda aktörer för att blockera beslut. Den som är minst villig att kompromissa kan få störst genomslag. I en sluten krets som Nato riskerar konsensusregeln att innebära att dominerande aktörer pressar mindre stater att anpassa sig, och att mindre och nyare stater som Sverige socialiseras in en anpassning till Natos övriga stater.

Granskande och ansvarsutkrävande är centrala funktioner för demokratiska styrelseskick. Nato saknar funktioner för insyn och ansvarsutkrävande. Som försvarsallians är Natos främsta redskap militära. Militären är en mansdominerad institution och kvinnor och andra underrepresenterade grupper inom militära organisationer hamnar längre ifrån beslutsfattande om beslut fattas inom Nato istället för i nationella parlament, vilket minskar det demokratiska inflytandet över utrikes- och säkerhetspolitiken. Risker och konsekvenser rörande detta lyfts vidare i kapitel 6.2 och 7.1.3.

4.2 Nato premierar alltid militära medel

Natos strategiska koncept speglar den typ av organisation Nato är: en militärorganisation som bemöter sin omvärld genom att se den i termer av potentiella hot. Flera saker som identifieras i konceptet beskrivs med rätta som problem för fred och säkerhet: cyberattacker, militarisering av nya teknologier, eroderingen av internationell nedrustnings-, icke-spridnings- och vapenkontrollregelverk, och klimatförändringar.

Nato, eller andra militära aktörer, kan inte lösa de här problemen. Natos metod för att bemöta alla identifierade hot eller ”utmaningar” för stabiliteten i världen är med militära medel. Natos kärnuppsdrag, avskräckning och försvar, beskrivs som en ”lämplig blandning av kärnvapen-,

⁶ Freedom House, <https://freedomhouse.org/country/turkey/freedom-world/2022> & <https://freedomhouse.org/country/hungary/freedom-world/2022> hämtade 2022-11-14

konventionella- och missilförsvarsförmågor, kompletterad med rymd- och cyberrymdsförmågor”.⁷

Det står att Nato ska bruka militära och icke-militära verktyg, men dessa icke-militära verktyg beskrivs inte och tillskrivs ingen vikt i övriga dokument. Istället beskrivs en ”ihärdig närvaro på land och till havs och i luften”⁸ med stridsklara trupper, förutplacerad ammunition och möjlighet att aktivera dessa helt utan framförhållning. Nato beskriver att de ska vara redo, individuellt och kollektivt, för högintensiv krigföring mot en kärnvapenbeväpnad och jämlik motståndare. Medan det är en viktig skillnad mellan krig mellan kärnvapenstater, och ett kärnvapenkrig, är det mycket oroande att Nato uttrycker en tydlig beredskap för att finna sig i ett läge av krig mellan kärnvapenstater, och att denna beredskap samtidigt anges som den bästa försäkringen om att ett sådant krig inte kommer äga rum.

Nato beskriver ”förebyggande” som arbetet med att stärka förmågan att reagera på kriser och hot hos partnerstater till Nato.⁹ Inte heller här presenteras metoder som syftar till att förebygga att kriser eller hot uppkommer utan fokus ligger på militariserad respons.

4.3 Nordatlantiska fördraget

Se kapitel 4.1.

4.4 Natos värderingar, metoder och strategiska koncept

I promemorian redogörs endast för valda delar ut det strategiska konceptet. Det strategiska konceptet som antogs i Madrid i juni 2022 gör tydligt att Natos verktyg och medel är de väpnade styrkorna¹⁰, det vill säga viljan och förmågan att använda väpnat och dödligt våld i sina internationella relationer.

Natos strategiska koncept ger uttryck för starka antagonistiska föreställningar. Konceptet målar upp en skarp fiendebild av Ryssland, som ”det mest betydande och direkta hotet mot de allierades säkerhet [...]”.¹¹ Ryssland förstås alltså som ett hot mot medlemmar i Nato. Ingen bedömning görs i promemorian av hur hotbilden från Ryssland skiljer sig mellan medlemmar i Nato och icke-medlemmar, vilket är anmärkningsvärt eftersom hotbilden som Ryssland utgör för Sverige som alliansfri anges som skäl för Natoansökan.

Natos strategiska koncept tydliggör avskräckningens dilemma: Rysslands militära upprustning beskrivs som ett hot, som Nato kommer bemöta genom stärkt avskräckning,¹² det vill säga militär upprustning. Om Ryssland gör samma analys från sitt perspektiv, att Natos militära upprustning är ett hot, och svarar likadant med egen militär upprustning, ser världen återigen

⁷ NATO 2022 Strategic Concept, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf, s. 6 [vår översättning]

⁸ NATO 2022 Strategic Concept, s. 6 [vår översättning]

⁹ NATO 2022 Strategic Concept, s. 9

¹⁰ NATO 2022 Strategic Concept, s. 1

¹¹ Sveriges medlemskap i Nato (Ds 2022:24), s. 26

¹² NATO 2022 Strategic Concept, s. 4

en klassisk upprustningsspiral där båda parter skyller på den andra. Det spelar då ingen roll ifall en part har mer ”rätt” eller ”fel” eftersom det är varje parts *uppfattning* som styr beteendet. Det krävs andra metoder än fortsatt upprustning för att bryta det här mönstret.

4.5 Nato är en kärnvapenallians

Nu, precis som under kalla kriget, finns hela tiden ett hot om att en väpnad konflikt eskalerar till att använda kärnvapen. Att hota med kärnvapen är att hota att begå krigsbrott och massmord på civila. Nato är en kärnvapenallians som inte har någon ”No first use-policy”. Det innebär att Nato inte utesluter att använda kärnvapen först. Promemorian saknar helt en analys av detta. En sådan måste utgå ifrån de katastrofala humanitära och miljömässiga konsekvenserna av kärnvapenanvändning, där kvinnors kroppar bär dessa i form av högre risk för cancer, sterilitet, missfall, dödfödda barn och missbildningar, och det stigma som följer. Kärnvapen hotar säkerheten för människor och stater (även kärnvapenfria sådana), och kärnvapenstater och allierade under kärnvapenparaplyer utgör direkta måltavlor för attacker med kärnvapen. När detta perspektiv saknas cementeras en förlegad och farlig bild av kärnvapen som säkerhetskapande.

Risker och konsekvenser rörande kärnvapen och påverkan på kärnvapenedrustning diskuteras i kapitel 9.1.2.1 och 9.2.3.2.

5 Status för Nato och representanter för tredjestater

IKFF anser att konsekvenserna av att Sverige tillträder avtalet om immunitet och privilegier behöver utredas och redovisas tydligare. En utförligare diskussion finns i kapitel 7.2.

6 Godkännande av Sveriges medlemskap i Nato

6.1 Riksdagens godkännande krävs innan Sverige kan bli medlem i Nato

Promemorian anger att det är av stor betydelse att ”nå bredast möjliga parlamentariska stöd för detta historiska vägval”.¹³ Som resten av detta remissvar redogör för presenteras varken konsekvenserna av ett sådant beslut eller några alternativ till beslutet. Promemorian presenterar Natomedlemskap som ett oundvikligt steg för Sverige som riksdagen endast har att godta.

Riksdagens uppgift är inte att följa regeringen. Varje medlem av riksdagen bör kräva ett ordentligt underlag inför ett beslut med så långtgående konsekvenser som ett Natomedlemskap innebär.

6.2 Godkännande av nordatlantiska fördraget

IKFF motsätter sig förslaget. Vi motsätter oss ett svenskt medlemskap i Nato.

Vi motsätter oss slutsatsen att det bästa sättet att värna landets säkerhet är att Sverige blir medlem i Nato. Det är en felaktig slutsats grundad på en bristfällig analys.

Vi instämmer i att Rysslands invasion av Ukraina har haft starkt negativ påverkan för internationell fred och säkerhet. Framför allt har det dock haft påverkan på säkerheten för människor i Ukraina, och för de människor i Ryssland som motsätter sig kriget eller tvingas ut i det.

Promemorian föreslår en *anpassning* till ett nytt säkerhetspolitiskt läge. Den föreslår inga åtgärder för att *skapa ett bättre säkerhetspolitiskt läge*, det vill säga åtgärder som kan skapa ökad säkerhet och bygga fred i vår omvärld.

Ryssland leds av en auktoritär regim, som utgör ett hot mot den ryska befolkningen likväl som mot befolkningarna i omkringliggande länder. För att förändra detta, så att Ryssland inte längre utgör ett hot, behöver vi bidra till att förändra det ryska samhället i demokratisk och fredlig riktning. Det kan inte Nato göra.

Promemorian presenterar ökning av militär kapacitet, genom samarbeten inom Nato, som det enda sättet att öka säkerheten. Promemorian beskriver att hot mot fred och säkerhet ska *avvärjas*, att den *avskräckande effekten* är begränsad och att Nato *höjer tröskeln* för militära konflikter. Den gör ingen redovisning av vad säkerhet är. Promemorian begränsade säkerhetsanalys osynliggör att det går att *förebygga* krig och bygga fred, alltså se till att minska säkerhetshot istället för att försöka övervinna dem militärt. Förebyggande är effektivt och kostar mindre, mätt både i människoliv och i ekonomiska termer.

¹³ Sveriges medlemskap i Nato (Ds 2022:24), s. 33–34

Det svenska stödet till det ryska civilsamhället har halverats sedan mitten av 00-talet, alltså under samma period som Putin har ökat sin makt och styrt Ryssland i en alltmer auktoritär riktning som nu utmynnat i en invasion av Ukraina. Demokrati och mänskliga rättigheter kan inte byggas med militära medel.

En bättre analys skapar inte problem, den upptäcker befintliga problem. Att utelämna perspektiv och inte göra en ordentlig analys av vad som ökar säkerhet och vad som hotar den, innebär att problem inte lyfts fram och kan hanteras. Närmast nedan följer en redovisning för bristerna i promemorians säkerhetspolitiska analys och av aspekter som behöver inkluderas i en fullgod säkerhetsanalys. I kapitel 9 beskrivs fler konsekvenser som osynliggjorts av promemorians bristande säkerhetspolitiska analys.

6.2.1 Hur skapas säkerhet?

Promemorian speglar det klassiska sättet att se på säkerhet, som *nationell säkerhet*. Det bygger på idén att staten är garant för medborgarnas säkerhet, och att det största säkerhetshotet är i form av ett militärt anfall av en främmande stat. Enligt den logiken är det viktigaste sättet att öka säkerheten att försvara statens gränser, vilket görs genom militärer, murar, vapen och patrullerande farkoster. I den modellen följer att mer militär ger mer säkerhet.

Nationell säkerhet förbiser att människor inom en stat har olika säkerhetsproblem och att de största hoten mot människors säkerhet kan komma från staten själv eller bero på andra saker än anfall av främmande makter. Förtryck, förföljelse, brist eller skev tillgång till resurser som livsmedel, rent vatten, boende, sjukvård, utbildning, politiska fri- och rättigheter, kriminalitet med mera är säkerhetsproblem som drabbar människor världen över, hela tiden. De kan inte lösas genom att ställa militärer längs en nationsgräns.

Därför har begreppet *mänsklig säkerhet* fått ökad betydelse de senaste decennierna. Mänsklig säkerhet handlar om att se till vad som skapar säkerhet för människor, inte för stater. Genom att se till vad som hotar *människors* säkerhet skiftas perspektiven, och det går exempelvis inte att offra vissa människors säkerhet till förmån för andras (som soldatens liv för nationen). Det går inte att köpslå eller kompromissa med människors säkerhet eller mänskliga rättigheter gentemot andra intressen, som relationen till Nato eller vissa Natomedlemmar. Mänsklig säkerhet kräver att *allas* säkerhet tillgodoses.

Att skapa mänsklig säkerhet kräver andra medel än militära. Därför finns det mycket fler verktyg och metoder att använda för att skapa mänsklig säkerhet, som att främja demokrati och mänskliga rättigheter, rättvisprocesser och rättsstater. Detta är också perspektiv och verktyg som förebygger väpnade konflikter och skapar hållbar fred.

6.2.1.1 Nato missbrukar begreppet *mänsklig säkerhet*

Natos förståelse av begreppet *mänsklig säkerhet* följer inte den gängse användningen av begreppet. Mänsklig säkerhet innebär ett *skifte* från nationell säkerhet, där varje människas frihet från våld och tillgång till nödvändigheter för säkerhet så som mat, husrum och fri- och

rättigheter sätts över nationalstatens intressen om dessa är i konflikt. Nato har en egen definition som snarare speglar de krav som internationell humanitärrätt (IHL) ställer på krigförande parter; skydd av civila inklusive barn under väpnad konflikt, skydd av civil infrastruktur, och brottsbekämpning som att förhindra trafficking. Natos hemsida beskriver att ”för Nato relaterar termen *mänsklig säkerhet* till risker och hot mot befolkningen där Nato bedriver operationer, missioner eller aktiviteter, och att mildra eller svara mot dem”.¹⁴ Vidare ska ”principer i mänsklig säkerhet integreras i Natos kärnuppdrag: avskräckning och försvar [...]”.¹⁵

Mänsklig säkerhet som begrepp uppstod just för att utmana och ifrågasätta nationell säkerhet och dess fokus på avskräckning och försvar, eftersom avskräckning och försvar leder till problem för mänsklig säkerhet. Nato är inte en aktör som arbetar utifrån ett mänskligt säkerhetsperspektiv och Nato är inte en aktör som främjar mänsklig säkerhet. Nato bidrar istället till en urvattning av begreppet.

6.2.2 Det går inte att göra en säkerhetsanalys utan en genusanalys

Nationell säkerhet delar upp människor i två kategorier, de som beskyddas, och de som blir beskyddade. Den här indelningen bygger på kön, där män (som familjefäder eller landsfäder), förväntas beskydda både kvinnor och själva landet. Landet i sig beskrivs ofta i feminina termer, som med Moder Svea som symbol för Sverige. Det här skapar en maktordning mellan män och kvinnor. Detta har tydligt utspelats i Ukraina, när män tidigt förbjöds lämna landet för att de skulle stanna kvar och försvara det mot Ryssland, medan kvinnor tillsammans med barn tilläts söka skydd i andra länder.

Mannen (soldaten) som ställer sitt liv till förfogande för nationen anses därför förtjäna omfattande privilegier. Han får sjukvård först, innan civila. Han förtjänar att tas om hand, han förtjänar att få sex, familj och barn och tacksamhet för sin insats. Personer (oftast kvinnor) som inte visar tacksamhet, oavsett om de samtyckt till att bli beskyddade genom krig och militär eller inte, utmålas som otacksamma, men också som landsförrädare som inte ställer upp för soldaten och nationen.¹⁶

Det är inte könstillhörighet som spelar roll, utan föreställningar om vad som är maskulint och vad som är feminint och att dessa alltid verkar i kontrast till varandra. Maskulinitet är ofta kopplat till rationalitet, aggressivitet, aktivitet, den offentliga sfären, dominans och kontroll. Femininitet är ofta kopplat till känslsamhet, passivitet, den privata sfären, och sårbarhet. Det som är maskulint kodat premieras över det som är feminint kodat, oavsett vilket kön personen har som ger uttryck för det.

¹⁴ Nato, Human Security, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_181779.htm, hämtad 2022-11-02

¹⁵ Ibid, [vår översättning]

¹⁶ Se tex Kronsell, Annica (2012), *Gender, sex and the postnational defense: Militarism and peacekeeping*, New York: Oxford University Press, s. 20f och 144ff, och Eduards, Maud (2007), *Kroppspolitik: Om Moder Svea och andra kvinnor*, Stockholm: Atlas

6.2.3 Beskyddandet av kvinnor används för att legitimera krig

Beskyddandet av kvinnor används ofta som legitimerande för krig, utan att tillfråga kvinnorna i fråga. Militära insatser i andra länder motiveras utifrån att kvinnor ”där” behöver befrias eller frigöras från männen ”där”. Detta är ett kolonialt beteende där patriarkala normer och föreställningar om kön används för att motivera militärt våld. Det fråntar även kvinnor rollen som aktörer och cementerar bilden av kvinnor som (endast) offer.

Just de värden som tillskrivs kvinnor och gör dem skyddsvärda i krig, som heder och renhetsideal, gör sexuellt våld till ett effektivt vapen i konflikt. Stigmat det kan innebära för en kvinna att ha utsatts för sexuellt våld skapar lidande bortom den fysiska och psykiska skadan. Våldet riktas både mot kvinnan, och mot mannen (soldaten) som genom det har misslyckats med att beskydda ”sin” kvinna och därmed misslyckats i sin beskyddarroll. Det är ett sätt att feminisera motståndarens militär och därmed, utifrån rådande könsnormer, förminska den.

Liksom föreställningar om genus har en starkt formativ roll i säkerhetspolitik, finns det också en tydlig (hetero)sexualisering av hur säkerhetspolitik förstås och gestaltas. Det förstärker uppdelningen i feminint och maskulint och uppdelningen i beskyddare och beskyddad.

Sveriges ansökan om medlemskap i Nato har flera gånger gestaltats som ett äktenskap. Exempelvis SVT:s Politikbyrå visade tidigare statsminister Magdalena Andersson i brudklänning i färd med att giftas bort till Nato, gestaltat av president Biden och president Erdoğan.¹⁷ Tidigare utrikesminister Ann Linde beskrevs ge äktenskapslöften till Nato, gestaltat av generalsekreterare Jens Stoltenberg.¹⁸ Här är det Nato som går in som beskyddaren, och Sverige som ska bli beskyddat och alltså ikläds den feminina rollen som brud. Det kopplar an till föreställningar om kön och kärnfamiljer, där Natos militära styrka ska försvara Sveriges oskuldssfullhet, samtidigt som Sverige förväntas vara undergivna och tacksamma och ge Natos stater vad de vill ha, enligt deras privilegium som beskyddare.

6.2.4 Det spelar roll vems säkerhet som tas på allvar

Säkerhetspolitik utestänger ofta aktivt kvinnor, och allmänheten i stort, från både information och beslutsfattande. Det finns en föreställning om säkerhetspolitik som svårt, exklusivt och att det behöver ske i hemlighet. Den bygger på en förlegad föreställning om nationell säkerhet, där militär beredskap ska hållas hemlig för en yttre fiende. Eftersom män ses som beskyddare och kvinnor som sårbara, anses män oftare ha kunskap och legitimitet i fråga om säkerhetspolitik, ibland mer på basis av sitt kön än på meriter.

Det bygger på en vanföreställning om att ”vanliga människor” inte har förmåga att förstå eller fatta beslut om vår egen säkerhet. Det i sig är ett demokratiskt problem. Det gör att de

¹⁷ <https://www.svtplay.se/video/35174147/politikbyran/politikbyran-gift-vid-forsta-ogonkastet?info=visa>
publicerat 2022-05-04, hämtat 2022-11-14

¹⁸ <https://www.sydsvenskan.se/2022-05-12/sverige-ar-alltsa-en-rodnande-brud-redo-att-ge-upp-sin-oskuld-for-den-virile-herr-nato> hämtad 2022-11-14

upplevelser som människor har varje dag, av säkerhet eller av osäkerhet, våld och utsatthet, intas på allvar som säkerhetsproblem. Det undergräver mänsklig säkerhet.

Det riskerar också att lägga för starkt tilltro till ledargestalters förmåga att fatta sunda säkerhetspolitiska beslut. I fallet med Rysslands invasion av Ukraina framstår det som uppenbart att president Putin inte är lämplig att fatta säkerhetspolitiska beslut, och att det hade varit bättre om fler från den ryska befolkningen, där många med stor personlig risk har protesterat mot kriget, hade varit delaktiga i beslutsfattandet om rysk säkerhetspolitik.

6.2.5 Upprustning ökar genusbaserat våld och minskar demokratiskt utrymme

Nationell säkerhet utgår ifrån att vapen och våldskapacitet – ”avskräckning” – bidrar till ökad säkerhet. Återigen förbiser nationell säkerhet att olika personer utsätts för olika säkerhetshot, och att dessa inte behöver komma från en främmande makt.

Vapen kopplas ofta till värden som makt, styrka och kontroll – värden som i sin tur kopplas till maskulinitet. Vapen är mer än den faktiska ”produkten”, de blir en maktsymbol för en viss typ av maskulinitet med hög status, en ”militariserad maskulinitet”.¹⁹ Vapen fungerar som en *våldsmultiplikator* som underlättar och förvärrar konflikter och våld. Tillgång till vapen stärker redan ojämna maktförhållanden mellan män och kvinnor, och leder till att flickor och kvinnor utsätts för en ökad risk för hot och våld, inklusive sexualiserat våld, både i hemmet och i det offentliga rummet.

Dessa mönster förekommer inte i ett vakuum utan korrelerar med faktorer så som militarisering, spridning av vapen och vapenbärarens närhet till civila befolkningar.²⁰ Spridningen av vapen påverkar inte bara kvinnors direkta säkerhet utan också kvinnors hälsa, deras sexuella och reproduktiva hälsa och rättigheter (SRHR), utbildning, ekonomi och tillgång till mat och vatten, eftersom det blir svårare för kvinnor att röra sig fritt. Det påverkar därmed även kvinnors möjligheter att delta som aktörer i samhället. Kvinnor drabbas oproportionerligt av väpnat våld och vapenspridning då vapen drabbar kvinnor på direkta och indirekta sätt, samtidigt som kvinnor i mycket mindre utsträckning än män innehar vapen. Kvinnor är också underrepresenterade i förhandlingar och program om vapenkontroll och nedrustning.²¹

¹⁹ UN Office for Disarmament Affairs, (2010), “Mainstreaming gender for the effective implementation of the UN PoA”, s. 4 & The Weapons of Mass Destruction Commission, (2006), “Weapons of Terror: Freeing the World of Nuclear, Biological and Chemical Arms”, s. 160

²⁰ United Nations, (2020), “Conflict related sexual violence report of the United Nations Secretary General”, <https://www.un.org/sexualviolenceinconflict/wpcontent/uploads/2020/07/report/conflictrelatedsexualviolencereportoftheunitednationssecretarygeneral/2019SGReport.pdf>, s. 7

²¹ Schroeder. E, Farr. V & Schnabel. A, (2005), “Gender Awareness in Research on Small Arms and Light Weapons” Swiss Peace Foundation: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/D2E9E9E6F27A4530C1256FA5003B93A0Gender_Small_Arms_Swiss_Found._Jan_2005.pdf, s. 20

6.2.6 Att exkludera kvinnor och andra marginaliserade grupper från säkerhetspolitiken är negativt för fred och säkerhet

Jämställdhet är ett av de bästa sätten både att förebygga krig och att skapa hållbar fred efter väpnad konflikt. Forskning visar att när kvinnor deltar i fredsprocesser blir freden mer hållbar än om endast män deltar. En av mekanismerna som gör att det blir bättre om kvinnor är med i fredsförhandlingar är inte just att de är kvinnor, utan att de kommer in med andra kunskaper och erfarenheter.²² De män som oftast deltar i fredsförhandlingar är just de personer som har stridit i konflikten. Deras kunskap ligger i hur man för krig.

Kvinnor kommer oftare in som representanter för civilsamhället och för freds rörelser. Istället för att strida, har de arbetat under konflikten med att bygga fred och att hålla samhällen levande. De kan därför mer om freden som ska uppnås. De är också förankrade i samhället, vilket gör att de kan föra fler civilas talan i freds förhandlingarna och att fredsavtalet sedan blir bättre förankrat hos befolkningen.²³ Trots detta är män starkt överrepresenterade i freds förhandlingar, liksom i andra säkerhetspolitiska diskussioner och beslutsprocesser, och än mer i frågor som rör försvarspolitik och militären.

Att promemorian inte gör en genusanalys eller redovisar konsekvenser för jämställdheten innebär att den förbiser en av de viktigaste faktorerna för att skapa internationell fred och säkerhet. Vi utvecklar detta i relation till FN:s agenda för kvinnor, fred och säkerhet i kapitel 9.1.3.3 och i relation till jämställdhet och genusbaserat och sexuellt våld i kapitel 9.1.7.1.

6.2.7 Klimat krisen och andra kriser måste förstås utifrån mänsklig säkerhet

Klimat förändringarna utgör ett säkerhetshot för mänskligheten. Många människor över hela världen märker redan av effekterna. Klimat förändringar är ett globalt fenomen som inte kan bekämpas genom väpnat våld eller med avskräckning. Nationella säkerhetsperspektiv är därför otillräckliga för att förstå hur säkerhetshoten som klimat förändringarna innebär kan bemötas, och inte minst förebyggas.

Militär verksamhet är skadlig för klimat och miljö. Nya uppskattningar visar att världens militärer står för större utsläpp av växthusgaser än hela Ryssland.²⁴ Militären är alltså en bidragande orsak till klimat krisen.

Idén om nationell säkerhet gör att militära medel används för att bemöta ”hot” som uppstått till följd av klimat förändringar, som konkurrens över naturtillgångar eller människor på flykt. Att använda militära medel som svar på problem som orsakats av klimat förändringarna förstärker

²² Jana Krause, Werner Krause & Piia Bränfors (2018) “Women’s Participation in Peace Negotiations and the Durability of Peace”, *International Interactions*, 44:6, 985-1016

²³ Desirée Nilsson (2012) “Anchoring the Peace: Civil Society Actors in Peace Accords and Durable Peace”, *International Interactions*, 38:2, 243-266

²⁴ <https://ceobs.org/new-estimate-global-military-is-responsible-for-more-emissions-than-russia/> hämtad 2022-11-15

det ursprungliga problemet, genom militärens utsläpp och resursförbrukning. Det innebär ett oansvarigt fränsägande av det ansvar som militären och de mest militariserade länderna har för att ha orsakat klimatkrisen.

Militär verksamhet är skadlig för miljön, vilket rapporterats från Ukraina där förstörelse av viktiga naturvärden, ekosystem och vattentäkter påverkar säkerheten för människor och naturliv.²⁵ Förstörelsen som väpnad konflikt, och militär övningsverksamhet, orsakar påverkar miljön och människors säkerhet, exempelvis tillgången till en giftfri miljö, rent vatten, livsmedel och försörjning.

Även försök av militära aktörer att minska utsläppen leder till negativa konsekvenser för klimatet. Utvinningen av mineraler som krävs för batteritillverkning gör stor miljöskada och sker ofta i konfliktkontexter, vilket ger att även elektrifiering är skadlig. Militären har genom sin särställning undantag från att rapportera sina utsläpp av växthusgaser och föreslås även undantas från EU:s reglering av batterier.²⁶ Militären står i vägen för en hållbar omställning som kan förebygga ytterligare klimatförändringar och kriser.

6.2.8 Militära medel kan inte skapa fred och säkerhet: Exemplet Afghanistan

Den enda gången Natos artikel 5 har använts ledde det till den 20 år långa militära insatsen i Afghanistan. FN-sanktionerade International Security Assistance Force (Isaf) ställdes i augusti år 2003 under Natoledning. Sverige deltog i insatsen år 2002–2014.

Den statlig utredningen *Sverige i Afghanistan 2002–2014* (SOU 2017:16) drar slutsatsen att ”[d]et svenska militära engagemanget har inte lyckats uppnå den övergripande målsättningen att bidra till hållbar säkerhet.”²⁷ Sida lyft problem med civil-militär samverkan. De skriver att ”[e]rfarenheten från vårt arbete i Afghanistan har visat hur oerhört svårt det är att bedriva ett effektivt bistånd när vi blir tydligt sammankopplad med de krigförande parterna.”²⁸

I ett bidrag till utvärderingen om Sveriges insats i Afghanistan beskrivs effekterna av den militära insatsen för de civila ansträngningarna att bygga fred:

”Otvetydiga framsteg noteras inom utvecklingssektorerna men det är svårt att frigöra sig från tanken att de civila biståndsinsatsernas potential underminerades av den polarisering av det afghanska samhället, särskilt bland landsbygdsbefolkningen, som kriget orsakade. USA:s ledning svarade (med

²⁵ Se tex. <https://ceobs.org/ukraine-conflict-environmental-briefing-water/> hämtad 2022-11-15

²⁶ <https://ceobs.org/why-militaries-shouldnt-be-exempt-from-eu-battery-laws/> hämtad 2022-11-15

²⁷ *Sverige i Afghanistan 2002–2014* (SOU 2017:16), sid.99

²⁸ *Rapport om 20 års bistånd i Afghanistan*, Sida, publicerad år 2021 <https://www.sida.se/om-sida/nyheter/rapport-20-ars-bistand-i-afghanistan>

Isaf och Natos hjälp) med än mer militär och krigföring när alla tecken talade för att de väpnade motståndsgруппerna stärktes av just den utländska militära närvaron.”²⁹

Rapporten fortsätter:

”[...]insatsen i sin helhet fick militär slagsida och ett dominerande militärt tolkningsföreträde. Även om den svenska militära insatsen på ett förtjänstfullt sätt avviker från många av de andra deltagande länderna, så har den inte kunnat särskiljas från den bild och det avtryck som Isaf, OEF och Nato i sin helhet har gett. Och den har vare sig främjat säkerhet eller utveckling.”³⁰

Den militära insatsen i Afghanistan har inte skapat fred eller säkerhet. Istället har den försvårat andras arbete med att bidra till hållbar säkerhet och utveckling.

Ett resultat för Försvarsmakten som lyfts fram så väl i debatten som i utredningen är att svensk militär fått ”öva i skarpt läge” i Afghanistan. I utredningen går att läsa att ”Det svenska deltagandet i ISAF, [...] har bidragit till Sveriges trovärdighet och förmåga som bidragare till internationella insatser. Deltagandet i ISAF bidrog till att partnersamarbetet mellan Nato och Sverige utvecklades.”³¹

Möjligheten att bygga hållbar fred, säkerhet och utveckling i Afghanistan fick alltså stå tillbaka för Försvarsmaktens möjlighet att öva tillsammans med Nato. Sedan augusti 2021 styrs Afghanistan återigen av talibanrörelsen och situationen för det afghanska folket är mycket allvarligt med ekonomisk kris och svält. Kvinnors rättigheter har snabbt dragits tillbaka vad gäller skolgång, rörelsefrihet och arbete.

Insatsen i Afghanistan visar att militära medel inte bygger hållbar fred. Det är också oacceptabelt att andra länder och människors liv blir till övningsplatser för utländska militärer och en möjlighet att bygga militära relationer.

Promemorian saknar en bedömning av risken för Sverige att bli indragen i väpnade konflikter utanför närområdet, och konsekvenserna det riskerar att få för internationell fred och säkerhet.

6.3 Godkännande av avtalet om status för Nordatlantiska fördragsorganisationen, nationella representanter och organisationens internationella stab

IKFF motsätter sig förslaget. En mer utvecklad diskussion kring risker och konsekvenser av att godkänna avtalet finns i kapitel 7.2.

²⁹ *Om de svenska och internationella insatserna i Afghanistan 2001–2014 – ett SAK-perspektiv*, Svenska Afghanistankommitténs underlag till Afghanistanutredningen, av Bengt Kristiansson, 2016, s. 17

³⁰ *Ibid*, s. 18

³¹ *Sverige i Afghanistan 2002–2014* (SOU 2017:16), s. 189

7 Lagändringar med anledning av Sveriges medlemskap i Nato

7.1 Lagändringarna leder till minskat demokratiskt inflytande över säkerhetspolitik

IKFF motsätter sig samtliga förslag om lagändringar.

Befogenheter att involvera militäralliansen Nato i en konflikt eller vid en kränkning av Sveriges territorium bör stanna hos riksdagen.

Om Sverige hamnar i en situation där det skulle vara aktuellt att begära militärt stöd av andra stater eller av Nato innebär det att den sittande regeringen har misslyckats med att förebygga att Sverige dras in i väpnad konflikt, med diplomati, förhandling och andra fredliga medel. Samma regering som misslyckats med detta bör inte utan tydliga och situationsspecifika instruktioner från riksdagen ha befogenhet att eskalera situationen genom att involvera världens största militärallians.

Ingenstans i promemorian görs en bedömning av riskerna med att ett anfall eller en kränkning besvaras av Sverige genom att be Nato om stöd. Promemorian drar sitt underlag från förarbetena till lagen (2020:784) om operativt militärt stöd som utformades för att begära militärt stöd av Finland.³² När den lagen utformades var Finland liksom Sverige alliansfritt. Finland och Sverige har haft långvariga och långtgående samarbeten inom en mängd olika områden. Det krävs en helt annan konsekvensbedömning i frågan om att begära stöd av Nato än det gör för att begära stöd av Finland. Den konsekvensbedömningen har inte gjorts i något av förarbetena eller i promemorian.

7.1.1 Nuvarande rättslig reglering

Se kapitel 3.2 för en diskussion om brister i processen med att anta nuvarande rättslig reglering och överväganden som behöver göras i relation till ytterligare förändringar i lagen om operativt militärt stöd.

7.1.2 Befogenheter för regeringen att begära stöd av Nato

IKFF motsätter sig förslaget om att regeringen ska ha befogenhet att begära stöd av Nato i form av militära styrkor.

IKFF instämmer i bedömningen att svenskt stöd med väpnade trupper för att bistå en stat som är medlem i Nato även i fortsättningen bör kräva ett medgivande från riksdagen i det särskilda fallet.

Förslaget om att riksdagen ska ge regeringen befogenhet att begära stöd av Nato motiveras utifrån ett behov av skyndsamhet. Det är varken ett tillräckligt argument i sig, eller motiverat utifrån hur processerna ser ut i dagsläget.

³² *Förbättrade rättsliga förutsättningar för att kunna ta emot militärt stöd från andra stater* (Proposition 2021/22:246)

Promemorian diskuterar inte på vilket sätt det skulle innebära en ”oförsvarlig”³³ fördröjning att låta riksdagen besluta, bortom att det inte bör dröja mer än ”i vart fall inom några dygn”³⁴ i händelse av en kränkning. Senare belyses att ”ett godkännande från riksdagen fortfarande ska krävas innebär inte att beslut om att lämna stöd med väpnade styrkor inte kan fattas skyndsamt”³⁵ och flera sådana möjligheter listas. Att beslutet ligger hos riksdagen förhindrar inte ett skyndsamt beslut.

Genom ändringarna i lagen (2020:784) om operativt militärt stöd, har riksdagen redan givit befogenhet åt regeringen att begära militärt stöd från stater som är medlemmar i EU eller Nato. Det är alltså möjligt för regeringen att begära stöd från enskilda stater under tiden riksdagen genomför sin beslutsprocess.

Att begära militärt stöd av Nato är ett beslut med långtgående effekter som riskerar att eskalera en situation bortom vad det innebär att begära stöd av enskilda stater.

Korta beslutstider och ett litet antal personer som involveras i besluten ökar risken för misstag, tunnelseende och att fredliga alternativ förbises. Riksdagen bör behålla befogenheten att begära stöd av Nato i varje enskilt fall, för att värna om både Sveriges säkerhet och demokratiska principer.

7.1.3 Säkerställande av riksdagens insyn och inflytande

IKFF delar inte bedömningen att riksdagens insyn och inflytande över regeringens handlande säkerställs inom ramen för gällande regler om Sverige blir medlem i Nato.

Att Utrikesnämnden utses av riksdagen är inte synonymt med att riksdagen får insyn och inflytande genom Utrikesnämnden. I nämnden sitter ett fåtal ledamöter, nio stycken plus suppleanter, och dessa kan förhindras, genom sekretessbestämmelserna, från att diskutera information som delgivits Utrikesnämnden med sina partikollegor i riksdagen och andra riksdagsledamöter.

Utan att riksdagen får fullständig eller tillräcklig information om utrikes- och säkerhetspolitiken kan den inte ta ställning till hur regeringen sköter sitt uppdrag. Den kan inte utkräva ansvar för den förda politiken på ett fullgott sätt och kan inte heller ingripa i tid om regeringen fattar beslut som riksdagen bedömer som skadliga för säkerheten.

Säkerhetspolitik, och inte minst försvarspolitik, hänvisar ofta till känsliga uppgifter och sekretess. Det finns en föreställning, som går långt utanför lagens bestämmelser om sekretess, om att säkerhetspolitik är ”för svårt” för det stora flertalet att förstå. Det strider mot principen

³³ Sveriges medlemskap i Nato (Ds 2022:24), s. 45

³⁴ Sveriges medlemskap i Nato (Ds 2022:24), s. 47

³⁵ Sveriges medlemskap i Nato (Ds 2022:24), s. 49

om demokrati och folkstyre. Riksdagen bör bedömas kapabel att ta till sig information om säkerhets- och utrikespolitik.

I fråga om säkerhetspolitik kan liv stå på spel, ibland hundra- eller tusentals. De beslut som fattas berör människors liv, hälsa och trygghet. Det är inte tillräckligt att sådana beslut granskas i efterhand. Riksdagen bör istället ha utökad insyn, utökad inflytande och utökade möjligheter till kontinuerligt ansvarsutkrävande i fråga om säkerhets- och försvarspolitik.

Om Sverige blir medlem i Nato behöver förslag läggas fram för hur riksdagens insyn och inflytande säkerställs utifrån de nya förutsättningar som ett Natomedlemskap innebär. Vi lyfter flera risker som Natomedlemskap innebär för transparens och ansvarsutkrävande i kapitel 7.

7.1.4 Lagreglering av utländska styrkors befogenheter och förutsättningar att verka i Sverige

7.1.4.1 Utred risker för straffrihet, särskilt för sexuellt och genusbaserat våld

Vidare utredning krävs avseende risker och konsekvenser av bestämmelserna kring kraven på åtalsförordnande. När beslut om åtalsförordnande ligger hos regeringen och regeringen samtidigt kan anse sig beroende av stöd från stater som är medlemmar i Nato riskerar brottsoffers rättigheter och intressen att ställas mot regeringens intresse av sin relation med en annan stat. Detta ökar straffriheten och utmanar rättssäkerheten. En sådan utredning behöver särskilt föreslå hur skyddet mot genusbaserat och sexuellt våld kan stärkas och hur Sverige ska säkerställa att sådana brott kan anmälas, utredas och beivras.

7.1.4.2 Utred behov och möjliga utformningar för avtal som preciserar och begränsar våldsanvändning i Sverige

Vidare utredning krävs för att tydliggöra vilka konsekvenserna blir av att begära militärt stöd från Nato. Det är centralt att internationell humanitarrätt (IHL) upprätthålls i alla situationer. Det innebär inte att Sverige inte kan och bör ställa andra och högre krav på militärer som opererar inom Sverige eller längs Sveriges gränser.

Att tillåten våldsanvändning kan preciseras och regleras närmare i överenskommelser mellan Sverige och Nato bör utredas vidare och sådana regleringar bör utformas och förhandlas innan ett eventuellt svenskt Natomedlemskap. Väpnad konflikt drabbar alltid civila och skadar miljö och klimat. Sverige bör utreda hur en starkare reglering till skydd för människor och omgivningarna i Sverige skulle kunna se ut.

Liksom i frågan om åtalsförordnande finns det en oacceptabel risk att regeringen i en situation där den begär militärt stöd av Nato (eller Natos medlemsstater) anser sig vara i en för stark beroendeställning till Nato eller den eller de stater som lämnar militärt stöd för att i den situationen precisera eller reglera våldsanvändningen på ett sätt som begränsar andra staters våldsanvändning. De pågående eftergifterna för krav från Turkiet under ansökningsförfarandet vittnar om detta.

I utredningen av en sådan reglering och precisering bör begränsning av användning av fjärrstyrda respektive autonoma vapensystem samt *emerging and disruptive technologies* ingå,

liksom ansvarsfrågan avseende skador och skadliga lämningar (exempelvis explosiva lämningar, miljögiftiga ämnen) orsakade av Nato-ledda insatser eller Natos medlemsstater.

7.1.4.3 Utred påverkan på det civila försvaret

Promemorian ger ingen redogörelse för vilka förändringar som krävs av det civila försvaret eller hur de förändringarna skulle påverka det civila försvarets förmåga och resurser att möta civila kriser, eller annan påverkan det riskerar att få för civil beredskap, och därmed för säkerheten för människor i Sverige. Detta behöver utredas noggrannare med hänsyn till hur olika grupper i samhället riskerar att påverkas av den förändringen. Utredning krävs av riskerna som följer av en eventuell resursförflyttning inom det civila försvaret, påverkan av att det civila försvaret ska stödja militära verksamheter och vilka prioriteringar som riskerar att förändras av att civilt försvar underställs militära beslutsstrukturer.

7.2 Status för Nato, nationella representanter och organisationens internationella stab
IKFF anser att vidare utredningar krävs för att klargöra risker och konsekvenser av att ge Nato, nationella representanter och organisationens internationella stab immunitet och privilegium.

Promemorian gör ingen riskbedömning eller konsekvensanalys av förslaget som presenteras. Den lyfter endast ett fåtal aspekter ur avtalet. Avtalet innebär att Nato skulle ges tillstånd att ingå avtal och inleda rättsliga förfaranden i Sverige, men att Nato och dess tillgångar ska åtnjuta immunitet mot varje form av rättsligt förfarande.

Natos lokaler och egendom ska vara okränkbara, så även Natos arkiv och handlingar. Det behöver utredas och tydligt redovisas vad detta riskerar att innebära i fråga om bland annat brottsutredningar eller tvistemål. Särskild tonvikt bör läggas på att utreda riskerna för straffrihet för sexual- och hemfridsbrott och för korruption.

Det finns ingen transparens inom Nato. Det är svårt till omöjligt att få tillgång till information om beslut som fattas där. Natos handlingar och arkiv faller inte automatiskt under offentlighets- och sekretesslagen.

Granskning är en central aspekt av ansvarsutkrävande och demokrati. Både organisationens reguljära verksamhet och misstänkta oegentligheter behöver kunna granskas och utredas, både i närtid och i efterhand. Utan insyn minskar det demokratiska inflytandet för både riksdagen och Sveriges medborgare över säkerhetspolitiken, samtidigt som beslut som fattas där i högsta grad påverkar oss.

Konsekvenser för möjligheten att granska Nato och Natos verksamhet, både politiskt och journalistiskt, behöver utredas noggrant.

8 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

IKFF anser att inga ändringar bör träda i kraft förrän risker och konsekvenser av dem är tillräckligt utredda, och negativa konsekvenser har haft en reell möjlighet att hanteras och minimeras.

9 Konsekvenser

Syns inte – finns inte? Konsekvenser av ett svenskt medlemskap i Nato behöver analyseras, redovisas och hanteras

IKFF anser att riskerna och de negativa konsekvenserna av ett medlemskap i Nato är så stora att Sverige bör dra tillbaka sin ansökan om medlemskap. För att öka säkerheten bör Sverige istället investera i konfliktförebyggande, stötta demokratiutvecklingen i stater som Ryssland och bidra till att göra världen till en säkrare plats för alla människor.

Promemorian osynliggör flera allvarliga risker med ett svenskt Natomedlemskap. Det beror på promemorians bristande säkerhetsanalys, som utgår ifrån ett givet behov av ökad militär våldskapacitet ("avskräckning"/"konfliktavhållande") och på den bristande processen som diskuterades i kapitel 3.2.

Riksdagen har inte fått ett fullgott underlag inför sitt beslut och bör kräva att beslutet skjuts upp till dess att tillfredsställande utredningar har gjorts kring konsekvenserna och kring hur konsekvenserna kan *hanteras* för att minska skadan.

Om riksdagen fattar beslut om att ansluta Sverige till Nato är den också ansvarig för konsekvenserna av det beslutet. Det tjänar ingen, särskilt inte riksdagen, att få ett bristfälligt beslutsunderlag som inte bereder dem för faktiska konsekvenser av förslaget som kommer kräva åtgärder.

För att kunna bevara centrala värden i Sverige och för den svenska utrikes- och säkerhetspolitiken krävs förståelse för hur de riskerar att påverkas. Det behövs sedan konkreta åtgärder för att motverka att de förskjuts, förvrängs eller försvinner.

9.1 Sveriges medlemskap i Nato

Kapitel 6.2 beskrev i korthet en säkerhetsanalys som inkluderar mänsklig säkerhet, en genusanalys, förståelse av hur föreställningar om nationell säkerhet orsakar säkerhetsproblem i relation till klimat och miljö och hur exkluderande från säkerhetspolitik förhindrar hållbar fred och säkerhet.

Utifrån dessa perspektiv framträder en mängd risker och konsekvenser av ett svenskt Natomedlemskap som inte berörs eller analyseras i promemorian. Nedan redogör vi för ett urval av konsekvenser som kräver ytterligare utredning innan riksdagen, eller befolkningen, kan ta ställning till vad ett medlemskap i Nato skulle innebära för vår säkerhet.

9.1.1 En förändrad säkerhetspolitik

IKFF motsätter sig beskrivningen och slutsatserna i avsnittet. Det saknar redogörelse för vad det innebär att överge Sveriges alliansfrihet. Att bli medlem i Nato förändrar Sveriges roll i världen och internationella relationer på fler sätt än genom att närma sig medlemmar i Nato.

Att överge alliansfriheten innebär inte att gå från inget till något. Som alliansfri har Sverige kunnat fokusera på diplomati, folkrätt, konfliktförebyggande, utvecklingspolitik och att skapa goda relationer med stater över hela världen, liksom markera mot stater som bryter mot folkrätten eller de mänskliga rättigheterna. Det är särskilt oroväckande att dessa aspekter utelämnas samtidigt som det svenska biståndet skärs ned. Om Sverige inte längre är alliansfritt begränsas Sveriges internationella handlingsutrymme.

Det globala perspektivet är helt frånvarande i promemorian. Sverige blir inte säkrare av att världen blir mer osäker, och Sveriges säkerhet kan inte fränkopplas utvecklingen i övriga världen. Sverige har byggt sitt internationella varumärke kring alliansfriheten och förändringen kommer få konsekvenser bortom säkerhets- eller försvarspolitiska samarbeten inom Natokretsen.

9.1.2 Konsekvenser för Sveriges säkerhet

9.1.2.1 Risker för – och med – kärnvapen i Sverige

Ett Natomedlemskap innebär att Sverige går med i en kärnvapenallians, att Sverige legitimerar Natos kärnvapenparaply och att hotet om kärnvapenanvändning mot Sverige ökar. Det innebär även att Sverige kommer att delta i Natos kärnvapenplanering och övningar. I praktiken betyder det att svensk militär kommer att planera för, öva sig i, och i förlängningen också delta i användandet av kärnvapen – ett massförstörelsevapen vars verkan aldrig kan vara förenlig med folkrättens krav om skydd för civila.

Promemorian redogör varken för hur ett Natomedlemskap leder till en ökad risk för kärnvapenangrepp mot Sverige, eller för riskerna med, och möjliga konsekvenser av, kärnvapen i Sverige. Dessa behöver utredas noggrannare, och riksdagen behöver lagstifta om att aldrig acceptera kärnvapen i Sverige *innan* ett eventuellt medlemskap i Nato. Utifrån den snabba förskjutning i fråga om kärnvapen som har skett sedan ansökan om Natomedlemskap lämnades in är det högst oansvarigt att lämna en sådan fråga obehandlad.

I samband med att beslut om att ansöka om Natomedlemskap fattades av regeringen gav dåvarande statsminister Magdalena Andersson tydligt besked om reservationer mot kärnvapen på svenskt territorium.³⁶ Den dåvarande oppositionen uttalade sig också om kärnvapen på svensk mark. Ulf Kristersson (dåvarande oppositionsledare) skrev i maj en debattartikel att ”Nato tvingar inte någon medlemsstat att placera kärnvapen på sitt eget territorium. Och det

³⁶ Magdalena Andersson: *Sverige kan fortfarande vara en stark röst mot kärnvapen*, intervju i SVT, 15-05-2022, hämtad 15-11-2022

<https://www.svt.se/nyheter/inrikes/magdalena-andersson-sverige-kan-fortfarande-vara-en-stark-rost-mot-karnvapen>

gäller naturligtvis även Sverige, precis som det gäller Norge och Danmark.”³⁷ Flera borgerliga politiker meddelade att det inte var aktuellt med kärnvapen i Sverige.³⁸

Den 1 november 2022 höll Sveriges överbefälhavare en presskonferens där han rekommenderade regeringen att inte ha några förbehåll vad gäller medlemskapet, inte heller vad gäller kärnvapen på svensk mark.³⁹ Samma dag upprepade försvarsminister Pål Jonson detta budskap.⁴⁰ Den 5 november undvek utrikesminister Tobias Billström att svara på frågan i Lördagsintervjun i P1.⁴¹ Den 11 november backade utrikesministern något och sa att ”Vi bygger vidare på den linje som Danmark och Norge har dragit upp med ensidiga deklARATIONER och vi faller tillbaka på det faktum att om Finland inte ser någon sådan utveckling i den riktningen när det gäller att placera kärnvapen på sitt territorium, så ser inte vi det heller”.⁴²

Det är regeringen som fattar beslut om kärnvapen ska tillåtas föras in i Sverige. De olika beskederna som politiker och myndighetspersoner har kommit med visar att det krävs mer än uttalanden från regeringsföreträdare för att säkra att kärnvapen inte förs in i Sverige.

Det görs enklast och mest effektivt genom att Sverige ansluter sig till FN:s kärnvapenförbud (TPNW). Det finns inga juridiska hinder för en svensk anslutning, varken i nuläget eller som Natomedlem.⁴³ Om Sverige inte ansluter sig till TPNW bör en nationell lagstiftning antas som förbjuder kärnvapen på svenskt territorium i både freds- och krigstid.

9.1.2.2 Natobaser på svenskt territorium

Risken för, och konsekvenser av, eventuella Natobaser på svenskt territorium diskuteras inte i promemorian. Den innehåller hänvisningar till en pågående översyn som genomförs inom Försvarsdepartementet (Fö 2022:A) men utan att beskriva närmare vad översynen innebär eller kan resultera i. Eftersom översynen inte är färdigställd innebär det att riksdagen inte fått fullgott underlag kring vad detta kan innebära och att konsekvenserna inte är utredda. Det har i denna fråga, precis som kärnvapen på svensk mark, sänts olika signaler från beslutsfattare och

³⁷ *Analysen visar tydligt fördelarna med Nato*, debattartikel av Ulf Kristersson i SvD, 13-05-2022, hämtad 14-11-2022

<https://www.svd.se/a/KzgEG5/ulf-kristersson-analysen-visar-fordelarna-med-nato>

³⁸ *Borgerliga politiker: Inte aktuellt med kärnvapen i Sverige*, Sveriges Radio, 05-05-2022, hämtad 14-11-2022

<https://sverigesradio.se/artikel/inte-aktuellt-med-karnvapen-i-sverige-tror-borgerliga>

³⁹ *Presskonferens med Sveriges överbefälhavare*, SVT, 01-11-2022, hämtad 14-11-2022

<https://www.svt.se/nyheter/inrikes/forsvarsmakten-haller-presstraff-1>

⁴⁰ *Sverige borde inte ha några förbehåll mot att förvara kärnvapen*, SVT, 05-11-2022, hämtad 14-11-2022

<https://www.svt.se/nyheter/inrikes/sverige-borde-inte-ha-nagra-forbehall-mot-att-forvara-karnvapen>

⁴¹ *Tobias Billström (M): Medlemskap i Nato är det överordnade värdet*, Lördagsintervjun i Sveriges Radio, 05-11-2022, hämtad 14-11-2022

<https://sverigesradio.se/avsnitt/tobias-billstrom-m-det-overordnade-vardet-ar-sveriges-medlemskap-i-nato>

⁴² *Billström: Följer Danmarks och Norges linje om kärnvapen*, Sveriges Radio, 11-11-2022, hämtad 14-11-2022

<https://sverigesradio.se/artikel/billstrom-vi-foljer-danmarks-och-norges-linje-om-karnvapen>

⁴³ Docherty, B., (2018) “The Treaty on the Prohibition on Nuclear Weapons and its Compatibility with Sweden’s Security Arrangements”, i *I Skuggan av Makten*

myndighetspersoner. Den 1 november rekommenderade Sveriges överbefälhavare ”att vi etablerar Sverige som ett möjligt basområde för allierades mark-, sjö- och flygstridskrafter”.⁴⁴ Därför måste ett tydligt beslut fattas om att inte tillåta Natobaser i Sverige, inte minst utifrån de aspekter på jämställdhet, miljö och klimat som vi lyfter i kapitel 9.1.7.

9.1.3 Konsekvenser för Sveriges utrikes- och säkerhetspolitik

Precis som i kapitel 9.1.1 saknas här analyser av vad ett svenskt Natomedlemskap riskerar att innebära för möjligheterna att bedriva en självständig säkerhets- och utrikespolitik. Sveriges möjlighet att bedriva bistånd, humanitära insatser, säkerheten för Sveriges utsända och lokalanställda på utlandsmyndigheter diskuteras inte. Inte heller berörs konsekvenser för svenskt civilsamhälle, liksom för svenska journalister, som arbetar internationellt.

Nato koordinerar ofta sina ställningstaganden i multilaterala forum och det finns en press på medlemsstaterna att agera gemensamt och sätta medlemsstaternas särintressen framför globala gemensamma intressen. Promemorian gör ingen analys av dessa konsekvenser trots att vi redan under ansökningstiden sett flera förskjutningar och anpassningar av Sveriges politik.

9.1.3.1 Grundvärden i Sveriges utrikes- och säkerhetspolitik har redan underminerats av Natoansökningsprocessen

Promemorian anger att ”Sveriges säkerhetspolitik syftar till att garantera landets oberoende och självständighet, värna suveräniteten, Sveriges intressen, grundläggande värderingar samt säkerställa svensk handlingsfrihet inför politisk, militär eller annan påtryckning”.⁴⁵ Detta har misslyckats redan under ansökningsprocessen till Nato.

Sveriges självbestämmande har i högsta grad blivit begränsat av Natomedlemmen Turkiet. Det har knappast undgått någon att Turkiet har ställt omfattande krav på Sverige för att godkänna Sveriges tillträde till Nato. Turkiets krav innefattar förändringar i Sveriges förhållande till kurdiska organisationer, utlämnande av personer från Sverige till Turkiet och återupptagande av svensk krigsmaterielexport till Turkiet. Dessa frågor sammanfattas i det samförståndsavtal som Sverige och Finland skrev under med Turkiet den 28 juni⁴⁶. Avtalet har fått stark kritik för att ge efter för Turkiet, på grund av landets förtryck mot oliktankande och den kurdiska befolkningen, och innefattar även samarbete mot terrorism och mellan ländernas säkerhetstjänster.

Formuleringar i samförståndsavtalet⁴⁷ lämnar frågor obesvarade om vem som definierar organisationer och personer som terrorister, och hur en rättssäker bedömning av en persons kopplingar till dessa grupper ska göras. Det är djupt problematiskt eftersom användandet av terroriststämpling har blivit ett politiskt maktmedel för regimer att tysta kritiker.

⁴⁴ *Presskonferens med Sveriges överbefälhavare*, SVT, 01-11-2022, hämtad 14-11-2022

<https://www.svt.se/nyheter/inrikes/forsvarsmakten-haller-presstraff-1>

⁴⁵ Sveriges medlemskap i Nato (Ds 2022:24), s. 34

⁴⁶ https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/220628-trilat-memo.pdf

⁴⁷ Punkt 5 https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/220628-trilat-memo.pdf

Sverige har nu, med direkt hänvisning till att ”det överordnade värdet är Sveriges medlemskap i Nato”⁴⁸ tagit avstånd från de kurdiska organisationerna PYD och YPG/J som Sverige tidigare har stöttat.

Sverige har återupptagit krigsmaterielexport till Turkiet,⁴⁹ och utlämnat personer från Sverige till Turkiet⁵⁰ trots riskerna att de utsätts för skyddsgrundande behandling där. Kraven från Turkiets auktoritära president Erdoğan på Sverige att anpassa sin anti-terrorismverksamhet har också synts i politiska uttalanden och förslag sedan Natoansökan lämnades in. Turkiets president har uttalat dessa krav på Sverige högt och offentligt. Det går inte att utesluta att fler krav har ställts på Sverige som inte har diskuterats öppet och som kan förändra svensk utrikes- och säkerhetspolitik utan insyn för Sveriges befolkning.

Formen för påtryckningar från stater som Turkiet kan antas förändras i och med deras ratificering av ett svenskt medlemskap i Nato. Samtidigt är det tydligt att Turkiet – och andra Natostater – fortsatt har politiska intressen som står i strid med svenska intressen och värderingar och att dessa kommer påverka Sveriges möjligheter att självständigt bedriva utrikes- och säkerhetspolitik. Inte minst påverkar det Sveriges möjlighet att stå upp mot antidemokratiska och rättsosäkra ageranden i stater som Turkiet, Ungern och Polen.

Sveriges självbestämmande har minskat och viktiga demokratiska principer riskerar att överges för att möjliggöra ett Natomedlemskap. Det är en allvarlig konsekvens som bör få var och en att ifrågasätta hur ett Natomedlemskap skulle kunna bidra till Sveriges oberoende och handlingsfrihet inför påtryckningar.

9.1.3.2 Sveriges engagemang för nedrustning, icke-spridning och rustningskontroll har redan underminerats av Natoansökan

Framför allt har påverkan på politiken märkts i förhållande till kärnvapenedrustning och Sveriges inställningen till kärnvapen, som utan demokratisk förankring inneburit en helomvändning på bara några månader. I skrivelsen *Ett försämrat säkerhetspolitiskt läge - konsekvenser för Sverige* från den 13 maj, står det att Nato inte skulle påverka Sveriges ”möjligheter att fortsatt främja grundvärden i svensk utrikes- och säkerhetspolitik”, och att ”[ä]ven som Natomedlem skulle Sverige kunna fortsätta sitt engagemang för kärnvapenedrustning”.⁵¹

I utrikesdeklarationen den 10 juni 2022 sade dåvarande utrikesminister Ann Linde att ”Sverige kommer att fortsätta att vara en stark röst för nedrustning, icke-spridning och rustningskontroll även som framtida Natomedlem. Det gemensamma målet är en värld fri från kärnvapen.”⁵²

⁴⁸ <https://www.dn.se/varlden/regeringen-tar-avstand-fran-ypg-och-pyd/> hämtad 2022-11-14

⁴⁹ <https://sverigesradio.se/artikel/sverige-oppnar-for-vapenexport-till-turkiet> hämtad 2022-11-14

⁵⁰ <https://www.svt.se/nyheter/utrikes/kristersson-traffar-erdogan-i-ankara> hämtad 2022-11-14

⁵¹ *Ett försämrat säkerhetspolitiskt läge - konsekvenser för Sverige*, Ds 2022:7 s. 39

⁵² Utrikesdeklarationen, juni 2022 <https://www.regeringen.se/tal/2022/06/utrikesdeklarationen-2022/>

En knapp månad senare, i anslutningsanförandet till Nato den 4 juli 2022⁵³ meddelade dåvarande utrikesminister Ann Linde att Sverige ställer sig bakom alliansens kärnvapendoktrin, stödjer konceptet med kärnvapenavskräckning samt uttryckte att amerikanska kärnvapen är den högsta garantin för de allierades säkerhet.

I ett brev till Natos generalsekreterare Jens Stoltenberg den 5 juli 2022,⁵⁴ skrev Linde att Sverige avser att delta fullt ut i Natos gemensamma försvarsplanering och är redo att bidra med styrkor till alla alliansens uppdrag. Detta innebär att Sverige kommer att delta i Natos kärnvapenplanering och övningar.

Under den tionde översynskonferensen inom Icke-spridningsavtalet för kärnvapen (Non-Proliferation Treaty, NPT) i New York i augusti 2022, ställde sig Sverige första gången sedan år 2014, inte bakom det gemensamma uttalandet om kärnvapens humanitära konsekvenser som samlade 145 stater.

Sveriges val att lämna det humanitära initiativet hänvisades av Utrikesdepartementet till Natoansökan och att regeringen därmed inte längre kan stå bakom texten om att kärnvapen ”aldrig under några omständigheter” får användas igen. På frågan om under vilka omständigheter Sverige i så fall anser att det skulle vara legitimt att använda kärnvapen kunde UD inte ge något svar.⁵⁵

Under Första Utskottets möte i FN:s generalförsamling i oktober-november 2022 nämnde Sverige inte kärnvapens humanitära konsekvenser i sitt uttalande⁵⁶. Sverige valde dessutom att inte ställa sig bakom resolutionen *Humanitarian consequences of nuclear weapons*⁵⁷ som Sverige stått bakom varje år sedan 2015.

Utifrån att det redan har skett en omfattande förskjutning och försvagning av Sveriges nedrustningspolitik är det direkt felaktigt att Sverige fortsatt kan vara en stark röst för nedrustning. Konsekvenserna av ett Natomedlemskap för Sveriges nedrustningspolitik, och påverkan det kan ha för nedrustningsarbetet i stort, har inte analyserats. De utgör också ett tydligt argument för att Nato inte bidrar till nedrustning.

⁵³ <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/las-dokumentet-som-sverige-undertecknat-om-karnvapen>, hämtad 16-11-2022

⁵⁴ Brev från utrikesminister Ann Linde till Natos generalsekreterare Jens Stoltenberg, 05-07-2022
<https://www.svtstatic.se/image-cms/svtse/1657542892/nyheter/inrikes/article35953569.svt/BINARY/L%C3%84S%20Ann%20Lindes%20brev%205%20juli%202022>

⁵⁵ Digitalt möte med UD den 19-08-2022 under översynskonferensen för NPT i New York

⁵⁶ *Statement made by Sweden at the General Debate of the First Committee, UNGA77*, 06-10-2022
<https://www.swedenabroad.se/sv/utlandsmyndigheter/fn-new-york/aktuellt/nyheter/statement-made-by-sweden--at-the-general-debate-of-the-first-committee-unga77/#>

⁵⁷ *Humanitarian consequences of nuclear weapons*, resolution L.16
<https://www.reachingcriticalwill.org/images/documents/Disarmament-fora/1com/1com22/resolutions/L16.pdf>

9.1.3.3 Konsekvenser för genomförandet av FN:s agenda för kvinnor, fred och säkerhet (WPS)

År 2006 blev Sverige ett av de första länderna i världen att anta en nationell handlingsplan för implementeringen av FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 och efterföljande resolutioner om kvinnor, fred och säkerhet (women, peace and security, WPS). Agendan för kvinnor, fred och säkerhet är väl förankrad i andra politiska ramverk, som de globala målen och Agenda 2030.

WPS-agendan slår fast att jämställdhet och kvinnors deltagande i beslutsfattande om fred och säkerhet utgör förutsättningar för internationell fred och säkerhet. Agendans syfte är att skapa fred och säkerhet. Den grundar sig på tre pelare: deltagande, förebyggande och beskydd. Just på grund av den genusbaserade indelningen i beskyddare och beskyddad riskerar ett fokus på att skydda kvinnor att underminera deltagande och förebyggande. Omvänt innebär däremot kvinnors jämlika deltagande att möjligheten ökar att de beslut som fattas inte skapar samma utsatthet för kvinnor som när beslut fattas av genusobalanserade grupper. Fokus vid implementeringen av kvinnor, fred och säkerhetsagendan behöver ligga på (icke-militärt) deltagande och förebyggande, utifrån att detta ger möjlighet att se till att kvinnors utsatthet ska minska så att de inte längre ska behöva särskilt skydd.

I skrivelsen står det att Sverige vid ett medlemskap i Nato ”skulle kunna fortsätta vara drivande i det internationella arbetet för jämställdhet och i agendan för kvinnor, fred och säkerhet”.⁵⁸

Promemorian gör ingen analys av hur arbetet för WPS-agendan riskerar att påverkas av ett Natomedlemskap. Nato bedriver själva mycket arbete inom ramen för WPS. Det innebär inte att Nato bidrar till att uppfylla agendans övergripande mål om jämställdhet för att främja fred och säkerhet. Natos användning av agendan riskerar istället att bidra till en urvattning av WPS-agendan och *pinkwashing*, det vill säga att Nato framställer sig själva som en aktör för jämställdhet för att legitimera sin övriga verksamhet. Det här diskuterades i kapitel 6.2 om hur beskydd av kvinnor används för att legitimera krig.

WPS-agendan betonar vikten av konfliktförebyggande. Nato använder sig av försvar och avskräckning som metoder, vilket står i motsättning till konfliktförebyggande. Istället avleder det resurser som behövs för att förebygga konflikter och öka jämställdheten, fred och säkerhet.

Vi ser med stor oro på hur Natomedlemskapet riskerar att öka militariseringen av kvinnor, fred, och säkerhetsagendan. Sverige är i en process att ta fram en ny handlingsplan för agendan och vi befärrar att den kan komma att anpassas till Natopolicy, och att resurser och fokus riktas om för att kanaliseras in i Natos WPS-arbete.

Detta skulle få mycket verkliga konsekvenser för kvinnorrätts- och fredsaktivister runt om i världen som med stöd från Sverige och med grund i WPS-agendan arbetar för att bygga fred. Sådana konsekvenser behöver förebyggas och det behöver klargöras hur Sverige ska fortsätta bedriva ett självständigt arbete utifrån WPS-agendan med fokus på deltagande och förebyggande som minskar kvinnors särskilda behov av skydd.

⁵⁸ Ett försämrat säkerhetspolitiskt läge – konsekvenser för Sverige, (Ds 2022:7)

9.1.4 Ekonomiska konsekvenser

Promemorian beskriver att Sveriges kostnader för försvar, det vill säga militär och relaterad forskning och utveckling, kommer att öka till två procent av BNP och att ett medlemskap i Nato därutöver innebär en medlemsavgift, att bidra med resurser som bemanning och bidrag till insatser. Promemorian ger ingen redogörelse för vilka utgiftsområden, det vill säga verksamheter, som kommer att få mindre anslag för att finansiera detta.

Promemorian anger även att flera myndigheter kommer att få nya uppgifter att hantera, utan att göra någon bedömning av vilka konsekvenser det riskerar att få för annan verksamhet som myndigheterna idag utför.

Promemorian redogör inte heller för skillnaden mellan en nationellt beslutad ökning av försvarsanslagen och att förbinda sig till höga nivåer för en oöverskådlig framtid. Det riskerar att förhindra att Sverige har tillräckliga resurser för att möta säkerhetssituationer som pandemier och klimatförändringar, men även andra utmaningar och investeringar i samhället får stå tillbaka för ständigt höga militära utgifter.

De ekonomiska konsekvenserna behöver utredas vidare och det behöver säkerställas att konsekvenser av förflyttningar av resurser inte drabbar människor i Sverige, särskilt redan utsatta grupper. Det behöver även utredas i relation till jämställdhet utifrån punkter vi lyfter i kapitel 9.1.7.1.

9.1.5 Konsekvenser för svensk krigsmaterielexport

Promemorian konstaterar att ett Natomedlemskap kommer att förändra förutsättningarna för krigsmaterielexport inom Sveriges nationella regelverk. Detta har redan skett genom den återupptagna vapenexporten till Turkiet.

Att Sverige har ett säkerhetspolitiskt samarbete med en stat bör inte vara tillräckligt för att utgöra säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för export. Upprustning och vapenspridning har en skadlig effekt för samhällen både i krig och i fredstid och bidrar till våld och osäkerhet. Vapenindustrin skapar dessutom färre jobb än civil industri och hämmar spridning av tekniska framsteg utifrån sekretess och långa ledtider.⁵⁹

Natomedlemskapet får inte tillåtas påverka hur Sverige efterlever sina internationella förpliktelser genom att Sveriges bedömningar inom ramen för Arms Trade Treaty (ATT) påverkas. Sverige tillämpar redan en snäv och begränsad genusanalys i sin bedömning av ATT:s artikel 7.4 om risken för grovt genusbaserat våld. Inom Nato finns medlemsstater som är del av anti-genderrörelser och motverkar framsteg för jämställdheten.

⁵⁹ Acheson, R. (2022), *Abolishing State Violence – A world beyond bombs, borders and cages*, Haymarket Books, s. 150

Om Sverige går med i Nato behöver regelverket ses över för att säkerställa att Natomedlemskapet inte ska tillåtas urvattna det svenska regelverket för krigsmaterielexport genom att hänsyn till alliansen eller dess medlemmar väger över i bedömningen av export till odemokratiska stater, stater som allvarligt och omfattande kränker mänskliga rättigheter eller till länder i väpnad konflikt eller som riskerar väpnad konflikt.

9.1.6 Konsekvenser för myndigheterna

Konsekvenser för myndigheterna och deras verksamhet behöver utredas utifrån punkterna som vi lyfts i kapitel 9.1.4 och 9.1.7.1.

9.1.7 Övriga konsekvenser

I promemorian står att ”Ett medlemskap bedöms i övrigt inte få några konsekvenser för miljön eller jämställdheten, eller för några andra områden som bör redovisas.”⁶⁰ Hur denna slutsats har dragits redovisas inte. Att konsekvenser för miljö och jämställdhet avfärdas i en mening och kategoriseras som ”övriga” visar på stora brister i underlaget och att ingen analys gjorts.

Bland de ”andra områden” som promemorian bedöms inte bör redovisas lyfter vi särskilt upp urfolksperspektivet. Det är anmärkningsvärt och mycket oroväckande att detta är helt osynliggjort i promemorian.

9.1.7.1 Konsekvenser för jämställdhet

IKFF motsätter sig promemorians bedömning att ett medlemskap i Nato inte har några konsekvenser för jämställdheten. Vi ifrågasätter hur den slutsatsen har kunnat dras när ingen analys redovisas.

Alla politiska beslut påverkar jämställdheten. Beslut som inte förbättrar jämställdheten försämrar den, antingen genom en negativ förändring eller genom sitt aktiva upprätthållande av den befintliga ojämställdheten. Promemorians ”slutsats” visar en skrämmande brist på förståelse för vad både jämställdhet och ett Natomedlemskap innebär. De konsekvenser vi beskriver blir omedelbart synliga utifrån en säkerhetsanalys som inkluderar ett genusperspektiv, som vi demonstrerat i kapitel 6.2.

9.1.7.1.1 Risker för kvinnors ekonomiska egenmakt, politiska deltagande och arbetssituation

Ett medlemskap i Nato innebär en fortsatt ökad militarisering av Sverige. Militarisering förstärker traditionella och förlegade föreställningar om kön och försvårar framsteg för jämställdheten.

Militarisering innebär ökat fokus på militära lösningar och våld som metod. Det kommer framför allt ske inom de militära myndigheterna, som är mansdominerade. Dessa kommer få tillgång till mer resurser, på bekostnad av andra offentliga verksamheter. I offentlig verksamhet

⁶⁰ *Sveriges medlemskap i Nato* (Ds 2022:24), s. 62

som skola, vård och omsorg är kvinnor överrepresenterade. De ökade anslagen till militären som ett Natomedlemskap skulle innebära ger en dubbel utsatthet för kvinnor: dels ges organisationer där framför allt män fattar beslut och förfogar över resurser större inflytande över politiska beslut som rör allas säkerhet medan kvinnor i högre grad utestängs, dels tas resurserna från de verksamheter där kvinnor arbetar. Det försvårar kvinnors arbetssituation och privatekonomi. När offentlig sektor skär ner och inte räcker till för att ta hand om barn, äldre, sjuka och andra som behöver omsorg, är det fler kvinnor som kommer att bära det obetalda omsorgsarbetet. Det påverkar både hälsa och välmående, ekonomisk egenmakt och kvinnors möjlighet att delta i politiskt arbete.

Det krävs vidare utredningar av vilka konsekvenser ett Natomedlemskap innebär för jämställdheten i form av ekonomisk egenmakt, arbetsmarknad, arbetsförhållanden och obetalt arbete samt möjligheterna för politiskt deltagande. Konsekvenserna behöver bedömas på kort och lång sikt, eftersom Natomedlemskapet till skillnad från en nationellt beslutad höjning av försvarsanslagen förbinder Sverige till fortsatt höga kostnader för militären.

9.1.7.1.2 Risker för sexuella övergrepp och annat genusbaserat våld

Militären är en farlig plats för kvinnor och andra personer som inte ger uttryck för ”rätt” sorts maskulinitet. Sexuella övergrepp används som ett sätt att hävda makt, och är vanligt förekommande, både gentemot civila och gentemot personer inom samma militära organisation.⁶¹ En utökning av antalet personer som ingår i militära organisationer och kommer i kontakt med andra länders militära organisationer riskerar att utsätta fler personer för sexuella övergrepp.⁶² Det innebär även risker för andra personer som kommer i kontakt med militären. Prostitution och exploatering ökar kring militärbaser och är ofta kopplat till trafficking och människohandel.⁶³ Så sent som i år rapporterades det om amerikanska soldater som greps för att ha köpt ukrainska kvinnors kroppar i Stockholm, där de befann sig för en militärövning.⁶⁴

Promemorian gör ingen riskanalys eller konsekvensbedömning av vad ett Natomedlemskap, eller Natobaser på svenskt territorium, skulle innebära för sexuella övergrepp och annat genusbaserat våld, eller för hur de riskerna skulle kunna förebyggas. Osynliggörandet av problemet visar bristerna i den säkerhetsanalys som gjorts. Frågan måste även koppla risken för ökning av sexuella övergrepp till riskerna för ökad straffrihet som diskuteras i kapitel 7.1.4 och 7.2.

⁶¹ Se t.ex. <https://www.cfr.org/podcasts/sexual-assault-in-the-us-military>, var fjärde kvinna i amerikanska militären utsätts för sexuella övergrepp av en kollega, hämtad 2022-11-14

⁶² Se även tex: <https://thefrontierpost.com/norwegian-armed-forces-see-disturbing-wave-of-reported-rapes-sexual-assault/> om våldtäkter mot män och kvinnor inom norska försvarsmakten och den låga anmälningsfrekvensen, hämtad 2022-11-14

⁶³ <https://www.washingtonpost.com/news/checkpoint/wp/2014/10/31/the-u-s-militarys-long-uncomfortable-history-with-prostitution-gets-new-attention/> hämtad 2022-11-14

⁶⁴ <https://www.expressen.se/nyheter/amerikanska-militarer-fran-uss-forrest-sherman-kopte-sex-i-stockholm/> hämtad 2022-11-14

9.1.7.2 Konsekvenser för miljö och klimat

IKFF motsätter sig slutsatsen att ett medlemskap i Nato inte bedöms få några konsekvenser för miljön. Vi ifrågasätter hur den slutsatsen har kunnat dras när ingen analys redovisas, och att klimat är helt utelämnat.

Militarisering har omfattande negativ påverkan på både miljö och klimat. Idag är Försvarsmakten undantagen från att redovisa sina utsläpp och att redovisa och minska sin energiförbrukning.⁶⁵ Nato har uttalat en ambition om att minska sina utsläpp, men redovisar inte hur det ska gå till. Utan insyn och extern verifikation blir det menlöst och omöjligt att kontrollera.⁶⁶ Natos bristande transparens riskerar också att ytterligare försvåra redovisning och minskning av militär påverkan på klimat och miljö.

Stora internationella militärövningar genomförs redan i Sverige, dels inom Natosamarbetet, dels med individuellt inbjudna Natomedlemmar, exempelvis i Göteborgs skärgård och Norrbotten. Dessa kommer med största sannolikhet att öka. Övningarna har tydliga negativa konsekvenser för djur, människor och miljö i de aktuella områdena genom ljudstörningar och föroreningar. Militära övningar och verksamhet förhindrar utbyggnaden av vindkraft och förhindrar omställningen till hållbar energiproduktion. Militären släpper ut giftiga och miljöfarliga ämnen, som bly och PFAS, som påverkar både natur och människor.

Konsekvenserna av Natomedlemskapet för militär övningsverksamhet i Sverige måste utredas och redovisas utifrån den skada det riskerar att göra för klimat, ekosystem, djurliv och känsliga naturområden, liksom påverkan på omställningen till hållbar energiproduktion och energiförbrukning.

De negativa konsekvenserna av militär övningsverksamhet måste också begränsas, exempelvis genom stärkt miljöskydd. Hur ett sådant skydd kan utformas för att effektivt skydda miljö, djur- och naturliv, människors hälsa, och förhindra klimatpåverkan till följd av ett medlemskap i Nato behöver utredas och redovisas.

Konsekvenserna av Natomedlemskapet för Sveriges militära utsläpp av koldioxid, såväl inom som utanför Sveriges territorium, måste utredas och redovisas inom ramen för en analys av hur det påverkar global uppvärmning, klimatförändringar och mänsklig säkerhet.

9.1.7.3 Konsekvenser för Sveriges urfolk, samerna

När stora markområden stängs av för att öva krig påverkar det inte bara de boende i området, varav en stor del är i Sápmi, utan även renskötseln som är en viktig näring för Sveriges urfolk, samerna. Rennäringen påverkas negativt eftersom renarna stressas av de lågt flygande planen.⁶⁷

⁶⁵ <https://www.altinget.se/miljo/artikel/polisen-och-forsvarsmyndigheterna-slipper-spara-el> hämtad 2022-11-15

⁶⁶ <https://ceobs.org/nato-wont-say-how-it-will-count-its-carbon-emissions/>

⁶⁷ Artikel av Erik Paulsson Rönnbäck, "Natoflygningar i norr plågar renägare" i Svenska Dagbladet, 2012-08-10, Eleonor Norgren, "Amerikansk bombövning i Vidsel kritiserar", Sveriges Radio Ekot, 2010-07-11

Renägare och samiska organisationer har genom åren kritiserat de övningar som pågår i norra Sverige. Det finns nu en oro för att Natomedlemskapet kommer att öka övningsverksamheten.⁶⁸

Sverige har under många år fått allvarlig kritik från FN för kränkningar av samernas rättigheter som minoritet och urfolk. Det är under all kritik att promemorian inte lyfter detta perspektiv i frågan om ett svenskt Natomedlemskap, och att inga samiska organisationer eller företrädare är listade som remissinstanser.

Konsekvenserna för samer, Sápmi, rennäringen och Sveriges urfolkspolitik behöver analyseras. En sådan konsekvensbedömning behöver göras i samråd med samiska aktörer och representanter och samers rättigheter måste väga tyngre än Natos intressen.

⁶⁸ *Natoansökan oroar renskötare: "Stor påverkan för oss"*, SVT, 19-05-2022, hämtad 14-11-2022
<https://www.svt.se/nyheter/sapmi/i-sveriges-nordligaste-sameby-ar-man-oroad-for-okade-militarovningar>