



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap

FORSKNING

Hur påverkar ett Nato- medlemskap civilt försvar?

Perspektiv från Norge och Danmark

Hur påverkar ett Natomedlemskap civilt försvar? Perspektiv från Norge och Danmark

© Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)

Tidsperiod: 2023

Utförare: Totalförsvares forskningsinstitut, FOI

Ansvarig forskare/författare: Peter Bennesved, Jenny Ingemarsdotter
och Anna McWilliams

Kort sammanfattning: I ett av MSB finansierat forskningsprojekt undersökte FOI hur ett svenskt och finskt medlemskap i Nato kan komma att påverka utformningen av Sveriges civila försvar i framtiden. Studiernas resultat visar att Natomedlemskapet tycks ha haft liten påverkan på utformningen av det civila försvaret i de nordiska länderna, och att Natos begrepp civil preparedness inte enkelt kan översättas till nordiska förhållanden. Däremot kommer ett svenskt och finskt Natomedlemskap antagligen förändra den nordiska kontexten ur ett säkerhetspolitiskt perspektiv. Nya möjligheter till fördjupade samarbeten öppnas upp, men för att dessa möjligheter ska kunna tas tillvara fullt ut behöver såväl likheter som skillnader i de nordiska ländernas beredskapsmodeller, historia och geografi belysas genom fortsatt forskning och kunskapsuppbyggnad.

MSB:s kontakt: forskning@msb.se

Foto omslag: Mårten Adolfson

Produktion: Advant

Publ. nr: MSB2293 – mars 2024

MSB har beställt och finansierat genomförandet av denna forskningsrapport.
Författarna är ensamma ansvariga för rapportens innehåll.

Förord

I ett av MSB finansierat forskningsprojekt undersökte FOI under 2022–2023, hur ett svenskt och finskt medlemskap i Nato kan komma att påverka utformningen av Sveriges civila försvar i framtiden. Preliminära resultat visar att Natomedlemskapet tycks ha haft liten påverkan på utformningen av det civila försvaret i de nordiska länderna, och att Natos begrepp civil preparedness inte enkelt kan översättas till nordiska förhållanden. Däremot kommer ett svenskt och finskt Natomedlemskap antagligen förändra den nordiska kontexten ur ett säkerhetspolitiskt perspektiv. Nya möjligheter till fördjupade samarbeten öppnas upp, men för att dessa möjligheter ska kunna tas tillvara fullt ut behöver såväl likheter som skillnader i de nordiska ländernas beredskapsmodeller, historia och geografi belysas genom fortsatt forskning och kunskapsuppbyggnad.

Rapporten bygger på projektet: Det civila försvarets ”tröskeleffekt”: Säkerhetspolitiska dimensioner av befolkningsskyddet, finansierat av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Inom projektet genomfördes semistrukturerade intervjuer och gruppintervjuer med forskare och tjänstemän från bland annat Forsvarsakademiet (DK), Beredskapsstyrelsen, DEMA (DK) Forsvarets forskningsinstitut (NO), Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, DSB (NO), Försvarshögskolan (FI), Inrikesministeriet i Finland (FI) och Hanaholmen (FI).

Innehåll

Hur påverkar ett Natomedlemskap civilt försvar?	5
Perspektiv från Norge och Danmark	5
Vad betyder "civil beredskap" i Nato?	6
De nordiska ländernas olikheter	8
Svaret på frågan: Hur påverkar ett Natomedlemskap vår strategiska syn på civilt försvar?	11
Framtiden för Norden?	12

Hur påverkar ett Nato-medlemskap civilt försvar?

Perspektiv från Norge och Danmark

Tillsammans med Finland ansökte Sverige om medlemskap i Nato under våren 2022. I ett långsiktigt perspektiv öppnar det för en okänd utveckling av det svenska civila försvarets strategiska betydelse. Syftet med detta memo är att diskutera kopplingen mellan säkerhetspolitik och det civila försvarets förutsättningar i ett längre perspektiv. De senaste två hundra årens säkerhetspolitiska inriktning har präglats av strävan efter neutralitet och alliansfrihet,¹ men i och med Natoansökan lämnar Sverige detta förhållningssätt definitivt. Vändningen mot att vilja ingå i Nato kommer att få stora följdverkningar för Sveriges **militära** strategiska planering och för Sveriges arbete med värdlandsstöd.² Men hur kommer det civila försvaret att påverkas, och vad kan vi lära av våra grannländer?

Sveriges satsningar på civilt försvar under 1900-talet hade en viktig strategisk funktion i förhållande till de säkerhetspolitiska målen. Det civila försvaret syftade till att förstärka och understödja Sveriges säkerhetspolitiska linje genom att bidra till landets totala avskräckningsförmåga. För den civila delen av totalförsvaret upprätthölls avskräckningsförmågan genom att bygga och främja motståndskraft, ett begrepp som fortfarande förekommer i policydokument.³ Under det kalla kriget ansågs motståndskraft bygga på summan av civilförsvaret (senare benämnt befolkningsskyddet), det ekonomiska försvaret (försörjningsberedskapen), det psykologiska försvaret och övrigt totalförsvaret. Sammantaget skulle alltså de civila delarna av totalförsvaret tillsammans med det militära försvaret fungera avskräckande och skapa handlingsfrihet för det alliansfria Sverige. På så sätt fanns en viktig strategisk dimension inbyggd i de civila delarna av totalförsvaret. Vid krig tillkom också en humanitär och praktisk del som handlade om att skydda och rädda medborgares liv och hälsa,

1. För en bra sammanfattning av ämnet, se Mats Bergquist kommentar i KKrVA:s handlingar och tidskrift om svensk säkerhetsstrategi från 1800-talet och framåt "Från Oscar I till Peter Hultqvist: Kontinuitet och kursjusteringar i svensk säkerhetspolitik efter 1812" i KKrVA:s handlingar och tidskrift, 4 (2016): 161–182.

2. Zigne Edström & Emelie Thorburn, "Nordiskt operativt försvarssamarbete - före och efter ett svenskt och finskt Nato-medlemskap" [FOI Memo 8117] (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2023); Beatrice Reichel & Daniel Jonsson, "Svenskt värdlandsstöd: Kunskapsunderlag för civilt försvar med fokus på energi" [FOI-R-5441] (Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut, 2023); William Alberque and Benjamin Schreer, "Finland, Sweden and NATO Membership Survival" 64:3 (2022): 67–72.

3. Jenny Ingemarsdotter, "Civilt försvar: Vad och Varför?" [FOI Memo 8105] (Totalförsvarets forskningsinstitut, 2023); Se även Försvarsberedningen, "Motståndskraft: Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025", [Ds 2017:66] (Försvarsdepartementet, 2017); För genomgång av komplexiteten i civilt försvar och dess olika funktioner, se Lawrence Vale, "The Limits of Civil Defence in the USA, Switzerland, Britain and the Soviet Union: The Evolution of Policies since 1945" (Basingstoke: Macmillan, 1987).

även över lång tid och i avspärningsituationer där Sverige inte kunde räkna med hjälp utifrån. På detta sätt var alliansfrihet i fred och neutralitet i krig – i grunden säkerhetspolitiska aspekter – inbyggt i det civila försvaret, och satte under många decennier sin prägel på infrastrukturella satsningar, organisatoriska modeller och materialinköp i Sverige.⁴

Nu när den säkerhetspolitiska hållningen har förändrats, och de nordiska länderna går mot en gemensam säkerhetspolitisk kontext inom ramen för Nato, hur förändras då vår syn på det civila försvarets strategiska och säkerhetspolitiska funktion? För att svara på den frågan har vi genomfört studiebesök och intervjuer med forskare och tjänstemän i Danmark och Norge under våren 2023 och undersökt på vilket sätt alliansen har format den danska och norska beredskapsplaneringen. Vi har även genom litteraturstudier undersökt Natos uppbyggnad och historia i relation till de nordiska länderna. Detta memo är avgränsat till att studera Danmark och Norge på grund av ländernas geografiska, historiska och kulturella likheter med Sverige. Memot inleds med en diskussion om hur civil beredskap och resiliens betraktas inom Nato, för att sedan kortfattat beskriva på vilket sätt våra nordiska grannländer har förhållit sig till detta, och vilka skillnader som finns mellan de nordiska länderna. Under en tredje rubrik diskuteras några preliminära slutsatser kring hur ett svenskt Natomedlemskap skulle kunna påverka synen på civilt försvar, samt hur Norden som geopolitisk enhet kan tänkas påverka det svenska civila försvarets utveckling i framtiden.

Vad betyder "civil beredskap" i Nato?

Nato är en mellanstatlig militärallians som bygger på ömsesidiga försvarsförplikelser (artikel 5).⁵ Men Nato grundas också på ett civilt åtagande som utgår från att parterna ska upprätthålla och utveckla sin resiliens, eller närmare bestämt "sin individuella och kollektiva förmåga att stå emot väpnade angrepp" (artikel 3).⁶ I Nato är utgångspunkten att resiliens är ett nationellt ansvar och ett kollektivt åtagande.⁷ För att öka sin förmåga behöver de allierade, enligt Natos förnyade resiliensåtagande från 2021, stärka sin civila beredskap (**civil preparedness**).⁸

4. En civilbefolkning utan motståndskraft betraktades under kalla kriget som en totalförsvarets "akilleshäla", se t.ex. Carlbom m.fl., "Civil-militär samverkan och samordning i Sverige under efterkrigstiden" [FOI-R-0418—SE] (Totalförsvarets forskningsinstitut, 2002), s.10–12. Se även Bennesved, "Sheltered society: civilian air raid shelters in Sweden – from idea to materiality, 1918–1940 and beyond", (Malmö: Universus Academic Press, 2020) s.121–122, samt 410–411.

5. Se regeringens egen beskrivning. <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/sverige-och-nato/detta-ar-nato/> (hämtad 2023-09-06).

6. Det senaste decenniet har det civila samhällets resiliens och betydelse för militärt försvar fått ökad uppmärksamhet i Nato. År 2016 åtog sig ledarna för Nato-länderna att förbättra medlemsländernas nationella resiliens genom att sträva efter att uppnå baskrav för civil beredskap inom sju olika områden (seven baseline requirements). Ett förstärkt åtagande (Strengthened Resilience Commitment) formulerades 2021 som betonade att "...national and collective resilience are an essential basis for credible deterrence and defence and the effective fulfilment of the Alliance's core tasks, and vital in our efforts to safeguard our societies, our populations and our shared values." Natos officiella hemsida: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_185340.htm (hämtad 2023-09-06).

7. "Resilience is a national responsibility and a collective commitment". Ibid.

8. Ibid; Se även Natos officiella temasida om civil beredskaps och resiliens: "Civil preparedness is a central pillar of Allies' resilience and a critical enabler for the Alliance's collective defence, and NATO supports Allies in assessing and enhancing their civil preparedness". https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm (hämtad 2023-09-06).

I Natosammanhang har civil beredskap tre funktioner: “continuity of government, continuity of essential services to the population and civil support to military operations”.⁹ Det är dessa tre funktioner som har konkretiserats till de så kallade baskraven (**baseline requirements**).

Det finns på ytan vissa likheter mellan Natos civila beredskapsbegrepp och den civila delen av Sveriges totalförsvar.¹⁰ Inte minst påminner Natos resiliensbegrepp om det svenska nyckelbegreppet motståndskraft, som i totalförsvarsbeslutet 2021 konkretiserades i flera specifika delmål för det civila försvarets förmåga (exempelvis att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna, upprätthålla en nödvändig försörjning och bidra till det militära försvarets förmåga vid väpnat angrepp eller krig i vår omvärld).¹¹ Men detta betyder inte att det civila försvaret i svensk betydelse har en ”Nato-motsvarighet”.¹² Det finns flera skillnader, varav den viktigaste har att göra med resiliensens syfte. Medan det civila försvaret i Sverige utöver att stödja försvarsansträngningarna också har ett humanitärt uppdrag att skydda och värna den egna befolkningen, syftar civil beredskap i Nato främst till att stödja Natostyrkornas operationer.¹³ Givetvis ingår också i Natoperspektivet att hjälpa drabbade civilbefolkningar, men kärnan i artikel 3 utgår från målet att säkerställa operativ förmåga till gagn för alliansens övergripande militära mål. Sammanfattningsvis betyder detta att grunderna i konstruktionen av det svenska civila försvaret, ur både det humanitära och strategiska perspektivet, som till exempel befolkningsskyddets investeringar i skyddsrum eller försörjningsberedskapens uppbyggnad av beredskapslager, saknar motsvarighet i Natos koncept för civil beredskap. Det är också viktigt att påminna sig om att Nato betraktar civil beredskap som ett nationellt ansvar. Förvisso kan **baseline requirements** ordagrant översättas till baskrav, men i realiteten finns inga ”krav” från Nato på motsvarande sätt som till exempel förordningar och direktiv i EU.¹⁴ Innebörden av Natos baskrav är till syvende och sist en tolkningsfråga. Såväl resurser som finansiering återfinns på nationell nivå. Kostnaden för civil beredskap ingår inte i Natos tvåprocentsmål.

Vid intervjuer med norska och danska beredskapsmyndigheter och forskare framkommer flera exempel och resonemang som illustrerar tolkningsaspekten av Natos koncept för civil beredskap. Skillnaderna mellan Nato och EU som organisationer betonas, liksom att civil beredskap i meningen skydd av den egna civilbefolkningen är ett nationellt ansvar. Att gå med i Nato innebär med andra ord inte att nationella prioriteringar och mål för den egna beredskapen

9. Ibid.

10. Daniel Jonsson & Ester Veibäck, ”Nato och svensk civil beredskap – Ett kunskapsunderlag med fokus på NATO Baseline Requirements och svensk energiförsörjning”, [FOI-R--4937—SE] (Totalförsvarets forskningsinstitut, 2020).

11. Se Försvarsberedningen (2017), samt Prop. 2020/21:30, s. 89.

12. Olyckligtvis förekommer två helt olika betydelser av ”civil beredskap” i Sverige: dels översätts Natos civil preparedness med civil beredskap, dels använder MSB civil beredskap (som inte är en lagfäst term) som en paraplyterm för krisberedskap och civilt försvar. Natos civil preparedness, som grundas i alliansens baskrav, är alltså något annat än vad MSB avser med civil beredskap.

13. Exempelvis beskrivs hur basförmågan att hantera ”okontrollerade stora befolkningsrörelser”, dvs. flyktingströmmar, syftar till att undvika att sådana rörelser försvårar Natos militära förflyttningar. ”Ability to deal effectively with uncontrolled movement of people, and to de-conflict these movements from NATO’s military deployments”. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132722.htm (hämtad 2023-09-06).

14. Mari Olsén & Ulf Jonsson, ”Resonemang kring hur ett Nato-medlemskap kan påverka det svenska arbetet med civil beredskap”, [FOI Memo 8159] (Totalförsvarets forskningsinstitut, 2023).

blir överflödiga. Teoretiskt sett skulle ett Natomedlemskap kunna tolkas som så avskräckande att hotet från krigshandlingar mot den egna befolkningen anses minska, och därmed även behovet av ett civilt försvar i både strategisk och humanitär mening.¹⁵ Men samtidigt kvarstår statens yttersta ansvar för befolkningens säkerhet och överlevnad vilket betonas av de intervjuade. Därmed tycks, åtminstone ytligt sett, Natomedlemskapet inte ha någon direkt och uppenbar inverkan på den nationella civila beredskapen.

Exakt hur Natomedlemskapet har påverkat Norges och Danmarks civila beredskapsplanering har respondenterna svårt att svara på, eftersom båda länderna har varit med i Nato från starten 1949. Men att Nato har skapat en säkerhetspolitisk ram för såväl militär som civil beredskap framgår i samtalen. På samma sätt som svensk säkerhetspolitik har formats av strävandet efter alliansfrihet under efterkrigstiden, så har den norska och danska säkerhetspolitiken formats av Natomedlemskapet. Den avskräckande effekt som Norge och Danmark har eftersträvat sedan andra världskriget anser man ytterst vara grundade i Nato, och inte i enskilda nationella, försvarssatsningar. Samtidigt betonas i både intervjuer och i litteraturen att Nato är en mellanstatlig allians som bygger på konsensusbeslut, vilket innebär att de enskilda länderna utgör och formar Nato. Nya länders inträde förändrar därmed alliansen genom att de nya medlemmarna också har möjlighet att påverka Natos inriktning, fokus och formulering av hotbilder.¹⁶

Att Natos betoning av civil beredskap är relativt ny ur ett historiskt perspektiv framgår också av intervjuerna: Erfarenheter från övningar i Norge visar på att det fortfarande är vanligt med antagandet från Natos sida att ”civila” aktörer främst utgörs av frivilligorganisationer och NGO:er, det vill säga inte av myndigheter eller företag med ansvar för exempelvis infrastruktur och transporter. Trots att officiella Nato-dokument betonar det civila samhällets betydelse för den militära förmågan, har civila aktörer upplevt att de till viss del osynliggjorts på övningar.

De nordiska ländernas olikheter

Natos baskrav tycks inte ha gjort att ”civilt försvar” (här i meningen icke-militär beredskap i bred mening) har likformats i Danmark och Norge, trots att båda länderna har varit med sedan start. Våra grannländer har tvärtom valt olika vägar för att organisera den icke-militära delen av beredskapen.¹⁷ Grundläggande begrepp som till exempel totalförsvar, civilt försvar och civil beredskap har också

15. Vale (1987) kunde t.ex. under sent 1980-tal påvisa stora skillnader i spenderade medel på civilt försvar mellan de länder som officiellt befann sig under kärnvapenparaplyet, och de länder som inte gjorde det. Detta antydde att länder som till större del försökte uppnå avskräckning med militära medel var mindre benägna att bygga förmåga med civila lösningar.

16. Nato har genomgått ett antal stora metamorfoser sedan sin tillblivelse. Se särskilt Timothy A. Sayles, ”Enduring alliance: a history of NATO and the postwar global order” (Cornell University Press, 2019); samt Seth Johnston, ”How NATO adapts: strategy and organization in the Atlantic Alliance since 1950” (Johns Hopkins University Press, 2017).

17. Sebastian Larsson & Mark Rhinard (eds.), ”Nordic Societal Security: Convergence and Divergence”, (Routledge, 2021); Henrik Breitenbauch & Alexander Høgsberg Tetzlaff, Samfundssikkerhed i Danmark: ”Det robuste og sikre samfund I en ny sikkerhedspolitisk virkelighed” (Djøf forlag i samarbejde med Center for Militære Studier, 2022); se även James Kenneth Wither, ”Back to the Future? Nordic Total Defence Concepts.” *Defence Studies* 20:1 (2020): 61–81.

olika innebörd och historia i de olika länderna. Medan totalförsvar i Sverige definieras i författning som både militärt och civilt försvar, det vill säga alla verksamheter som behövs för att förbereda landet för krig, syftar totalförsvar i Norge på det militära försvarets stöd vid fredstida kriser liksom det civila samhällets stöd till det militära försvaret i hela hotskalan.¹⁸ I Danmark associeras begreppet totalförsvar med det kalla kriget och anses i princip vara förlegat.

Motsvarande skillnader finns vad gäller begreppet civilt försvar. I Sverige avser civilt försvar inte en organisation utan alla civila aktörer som behövs för att värna civilbefolkningen och bistå det militära försvaret med försvarsansträngningarna.¹⁹ I Norge används inte begreppet civilt försvar. Det norska Sivilforsvaret avser en organisation med uppgift att i fredstid bistå räddningstjänsten med extra resurser vid större olyckor och naturkatastrofer, och i krig att skydda civilbefolkningen.²⁰ I den krigstida uppgiften ingår dock inte för Sivilforsvaret, vars personal skyddas av Genèvekonventionen, att stödja det norska militära försvaret, vilket i Sverige är ett uttalat mål för det civila försvaret (Sverige hade en motsvarande statlig civilförsvarsorganisation under det kalla kriget som dock avvecklades på 1990-talet). I Danmark används överhuvudtaget inte termerna civilt försvar eller civilförsvar. Utvecklingen sedan det kalla kriget beskrivs i termer av att totalförsvaret ersattes med ett decentraliserat ”adhokrati” bestående av samarbetsrelationer mellan olika säkerhetsaktörer.²¹ De begreppsliga och faktiska skillnaderna kan delvis döljas av språkliga likheter mellan de skandinaviska länderna. Det gör jämförelser svåra och vittnar om olika institutionella traditioner och historiska arv.²²

Vid våra besök i Danmark och Norge kretsade samtalen ofta runt de historiska och geografiska förutsättningarna för de olika länderna, och hur de har format beredskapstänkandet, snarare än Natomedlemskapet.²³ Norge har till exempel utifrån ett nordatlantiskt perspektiv traditionellt vänt blicken västerut mot Storbritannien och USA ända sedan den svensk-norska unionens upplösning. Såväl handelssjöfartens betydelse som den historiska erfarenheten av ockupationsåren under andra världskriget har stärkt de västliga banden. Natomedlemskapet, och i synnerhet samarbetet med USA inom Nato, betraktas alltjämt som landets säkerhetspolitiska grund.²⁴ Krigets ockupationsår har även gjort att Danmark

18. Lovisa Mickelsson & Vidar Hedtjärn Swaling, ”Förmågebedömning inom civilt försvar: Tre grannländers perspektiv på uppföljning och utvärdering av civil beredskapsförmåga”, [FOI-R--5359--SE] (Totalförsvarets forskningsinstitut, 2023), s. 38.

19. MSB 2023, ”Det här är civilt försvar”, <https://www.msb.se/sv/forsvarsvilja/civilt-forsvar/> (hämtad 2023-09-06).

20. Se norska civilförsvarets hemsida: <https://www.sivilforsvaret.no/dette-er-sivilforsvaret/> (hämtad 2023-09-06).

21. Iben Bjørnsson, ”Negotiating Armageddon: Civil Defence in NATO and Denmark 1949–59.” *Cold War History* 23:2 (2022): 217–38; Breitenbauch & Høgsberg Tetzlaff (2022).

22. Larsson & Rhinard (2021), se särskilt sidorna 13–16.

23. För en överblick över de olika nordiska ländernas respektive säkerhetspolitiska riktningar under andra halvan av 1900-talet; se Gunnar Aselius, ”Swedish Strategic Culture after 1945”; Henrikki Heikka, ”Republican Realism: Finnish strategic culture in Historical Perspective”; Mikkel Vedby Rasmussen, ”What’s the Use of It?: Danish Strategic Culture and the Utility of Armed Force”; Nina Graeger & Halvard Leira, ”Norwegian Strategic Culture after World War II: From Local to Global Perspective”, samtliga i ”Conflict and Cooperation: Journal of the Nordic International Studies Association”, 40:1 (2005), temanummer; se även Larsson & Rhinard (2021); samt Göran Rydeberg, ”Utrikes- och säkerhetspolitikens historia från 1800 till idag: En studie kring svenska och nordiska perspektivförskjutningar” (Santéus, 2020).

24. Meld. St. 5 (2020–2021) ”Melding til Stortinget: Samfunnssikkerhet i en usikker verden” (Stortinget, 2020); Forsvarsdepartementet Justis- og beredskapsdepartementet, ”Støtte og samarbeid: En beskrivelse av totalförsvaret i dag”, (2018); Se även Graeger & Leira (2005).

skapat starka band västerut inom ramen för medlemskapet i Nato. Säkerhetspolitiskt har USA länge setts som den primära partnern. Detta förhållande stärktes efter 11 september-attackerna 2001, då Danmark valde att ta en aktiv roll i den Nato-ledda operationen ISAF (International Security Assistance Force) i Afghanistan. Utifrån sin regionala geografiska position har Danmark samtidigt vänt blicken mot Östersjön och kontinenten vad gäller handel och sjöfart. Förhållandet till Finland är ytterligare en faktor som skiljer de skandinaviska länderna: Medan Sverige av historiska och säkerhetspolitiska skäl har odlat ett mycket nära samarbete med sitt östra grannland så har Danmark och Norge inte samma tradition och nära relation till Finland.²⁵ Skillnaderna i ländernas uppfattningar tycks därmed vara grundad i ländernas historia, kultur och geografi till en större del än den säkerhetspolitiska kontexten, i det här fallet, Natomedlemskapet.

Det svensk-finska försvarssamarbetet leder också in på frågan om ett nordiskt säkerhetspolitiskt samarbete i bredare mening, och i vilken grad detta har påverkat ländernas civila beredskap. Kommer ett pan-nordiskt Natomedlemskap leda till förändringar? Den säkerhetspolitiska splittringen av Norden efter andra världskriget, genom ländernas olika vägval i förhållande till Nato och senare EU, har begränsat möjligheterna till såväl militära som civila försvarssamarbeten. Men olika initiativ har tagits till ett nordiskt försvarssamarbete, inte minst genom samarbetsorganisationen Nordic Defence Cooperation (Nordefco).²⁶ Ett särskilt krisberedskapssamarbete mellan de fem nordiska länderna initierades också 2009, i form av det så kallade Haga-samarbetet (inriktat på en nordisk gränsöverskridande samverkan på samhällssäkerhetsområdet).²⁷ Men intresset för djupare beredskapssamarbeten har varierat, både över tid och mellan länderna.²⁸ Enligt intervjuerna har Sverige och Finland tidvis varit pådrivande för mer samarbete, medan intresset i Danmark och Norge har varierat och ibland varit lågt. Dock tycks det nu, mot bakgrund av det nya säkerhetspolitiska läget, ske en omsvängning i Danmark mot ett ökat engagemang i en nordisk kontext.²⁹ En slutsats utifrån våra intervjuer är att det nordiska civila beredskapssamarbetet inte kommer att detaljstyras av Nato utan till stor del kommer att kunna drivas och utvecklas av de nordiska länderna själva. Ett ökat nordiskt samarbete är något som måste arbetas fram. Det kan beröra gemensamma praktiska utmaningar inom logistik, transporter och försörjning men också mer långsiktiga strategiska bedömningar, t.ex. gällande hotbildsutveckling från ett nordiskt perspektiv.

25. För intressanta perspektiv på relationen mellan Sverige och Finland i litteraturen både historiskt och nu, se Martin Hårdstedt "Finlands Svenska Historia" (Natur & Kultur, 2020), samt Katarina Tracz (red.) "Stronger together: Sweden and Finland on the Road Toward Nato" (Frivärld, 2023).

26. Edström & Thorburn (2023); Johan Engvall, Eva Hagström Frisell & Madelene Lindström, "Nordiskt operativt försvarssamarbete: Nuläge och framtida utvecklingsmöjligheter", [FOI-R--4628—SE] (Totalförsvarets forskningsinstitut, 2018).

27. Alyson JK Bailes & Carolina Sandö, "Nordic Cooperation on Civil Security: The 'Haga' process 2009–2014", [FOI-R--3944—SE] (Totalförsvarets forskningsinstitut, 2014); Se även Larsson & Rhinard (2021).

28. Anders Ljunggren, "Krönika om nordiskt samarbete: Nordisk säkerhetspolitik förr och nu". Nordisk tidskrift 83:1 (2007), s. 73–76. För en forskningsöversikt, se Rydeberg, (2020).

29. Den sikkerhedspolitiske analysegruppe, "Dansk sikkerhed og forsvar frem mod 2035" (Forsvarsministeriet 2021), s. 53; Se också Iben Bjørnsson, "Østersøen er Danmarks nye sikkerhedspolitiske mulighedsvindue" (Altinget, 2023). <https://www.altinget.dk/forsvar/artikel/adjunkt-oestersoeen-er-danmarks-nye-sikkerhedspolitiske-mulighedsvindue> (hämtad 2023-09-06).

Svaret på frågan: Hur påverkar ett Natomedlemskap vår strategiska syn på civilt försvar?

Givet att Natos baskrav i stort sett kan tolkas och implementeras fritt, och givet de nordiska ländernas varierande beredskapspolitik trots Natomedlemskap, så kan ett enkelt svar på frågan hur ett Natomedlemskap skulle påverka det svenska civila försvarets utformning på längre sikt kunna vara: **Nästan inte alls**. Utifrån de möten och intervjuer vi haft med forskare och tjänstemän i våra närmsta grannländer, i kombination med den litteratur som finns om Natos utveckling, är det tydligt att Natos baskrav är mer att betrakta som en förväntan och ett sätt att uppmärksamma medlemsländerna på känsliga punkter som bör finnas med i planeringen. Orsakerna till att de nordiska ländernas modeller för civil beredskap utvecklats som de gjort, tycks kunna förklaras med olika faktorer där geografiska, historiska och institutionella traditioner tycks dominera, och där den säkerhetspolitiska dimensionen (Nato inkluderat) endast är en del.

Samtidigt kan ett finskt och svenskt medlemskap i Nato utmana det nationella perspektivet och därmed öppna upp för en situation där påverkan på Sveriges civila försvars utveckling kan bli väldigt stor. I en säkerhetspolitisk kontext där de nordiska länderna ingår i samma allians kommer de skilda civila beredskapsmodellerna att behöva förstås på ett annat sätt än tidigare. Det svenska civila försvarets bidrag till landets totala tröskeffekt ska i framtiden även bidra till Natos avskräckningsförmåga. På det sättet påverkar ett finskt och svenskt Natomedlemskap inte bara oss, utan även Danmark och Norge eftersom Natos gräns förskjuts österut. Utvecklingen sätter de nordiska ländernas beredskapsplanering i ett nytt ljus och öppnar för frågor om hur ländernas civila beredskapsmodeller tillsammans kan bidra till regionens totala motståndskraft. Då Nato betraktar resiliens som en del av alliansens avskräckningsförmåga är det sannolikt att det strategiska värdet av civilt försvar inte kommer att minska i betydelse framöver – tvärtom. Exakt hur stor pressen blir på de nordiska länderna att skärpa – och kanske samordna – sin civila motståndskraft kommer dock sannolikt att fluktuera beroende på hur hotbilderna mot Europa och mot andra Nato-länder förändras, samt vilken betydelse de nordiska länderna, Arktis och Östersjön kommer att tilldelas på den framtida globala säkerhetspolitiska arenan.

Huvudbudskapet från denna studie finns således inte att hämta ur det enskilt nationella perspektivet, utan snarare från insikten om att den säkerhetspolitiska dimensionen av varje lands civila beredskapsarbete kommer att vara relaterad till ett större nordiskt sammanhang. Ett svenskt Natomedlemskap kommer sannolikt att lyfta upp det civila försvarets strategiska dimension från en nationell till en nordisk kontext. Utmaningen för det svenska civila försvaret i ett längre perspektiv kommer således inte nödvändigtvis vara implementeringen av Natos baskrav på nationell nivå, utan snarare på vilket sätt vårt civila försvar ska fungera i samklang med resten av Natos nordiska medlemmar, och de ramar för både militärt och civilt samarbete som kommer att utformas där. Dessa kommer i sin tur bero mycket på hur Nato som organisation utvecklas. Ett mer komplext svar på hur ett Natomedlemskap skulle påverka Sveriges civila planeringsförutsättningar på lång sikt skulle därmed kunna vara: **Utifrån ett nationellt perspektiv mycket lite. Men beroende på hur Nato utvecklas kan ett gemensamt säkerhetspolitiskt ramverk för de nordiska länderna kunna få en mycket stor påverkan på beredskapsrelaterade frågor, och därmed också för inriktningen av det civila försvaret.**

Framtiden för Norden?

Norden som geografiskt ramverk för samarbete är inte självskrivet. Våra intervjuer och möten visar att trots kulturella likheter mellan de nordiska länderna har respektive land sina egna säkerhetspolitiska intressen som inte alltid är lätta att förena, t.ex. fokus på de arktiska regionerna, ryska gränsområden, Nordatlanten eller Östersjön. Skillnader mellan olika nationella begrepp utgör därför mer än ett språkligt problem, eftersom de är kopplade till respektive lands säkerhetspolitiska traditioner.³⁰ Detta behöver inte enbart vara negativt, utan kan även ses som en tillgång, till exempel vad gäller möjligheterna att komplettera varandra med de särskilda perspektiv och styrkor som varje land har skapat över tid. Men skillnader i förutsättningar och traditioner behöver samtidigt diskuteras och synliggöras. Om säkerhetspolitiska överväganden inte byggs på en förståelse av faktiska förhållanden, riskerar viktiga beslut och investeringar att fattas på felaktiga grunder.³¹

Ett svenskt och finskt medlemskap i Nato erbjuder ett så kallat möjlighetsfönster (**window of opportunity**) för samarbete om samtliga nordiska länder, för första gången i modern tid, hamnar under en gemensam säkerhetspolitisk ram.³² Ökat samarbete är något som också efterfrågas i både Danmark och Norge, men det är något som måste arbetas fram aktivt. Redan idag finns former för samarbete inom till exempel Nordefco, Nordiska rådet och Hagaavtalet som kan användas för detta. Ett stort arbete ligger samtidigt framför de nordiska länderna vad gäller att mejsla ut ansvarsområden, upprätta gemensamma planeringsscenarier, öva tillsammans och identifiera brister i samordning och kommunikation. En gemensam Natostruktur, liksom en samsyn vad gäller behovet av samarbete i en orolig värld, skapar i grunden goda förutsättningar för detta arbete.

30. Detta har sedan länge varit ett problem för samordningen inom Norden, se t.ex. Larsson & Dinard (2021).

31. Ett liknande resonemang om militärt samarbete förs i Edström och Thorburn (2023).

32. Se t.ex. Björnsson (2023); Se även Fredrik Doerer & Joakim Eidenfalk, "The Importance of Windows of Opportunity for Foreign Policy Change". *International Area Studies Review* 16: 4 (2013): 390–406.



Myndigheten för
samhällsskydd
och beredskap

I samarbete med:



© Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)
651 81 Karlstad Tel 0771-240 240 www.msb.se
Publ.nr MSB2293 – mars 2024