

Försvarsallianser – en framtida nödvändighet

av Hans Corell

PÅ SENARE TID har försvarsdebatten plötsligt tagit fart. Anledningen är naturligtvis den tragiska utvecklingen i vårt närområde i öster. Ett exempel är inlägget av alliansens fyra partiledare i *Dagens Nyheter* den 22 april 2014.¹ I sammanhanget har också frågan om en svensk Nato-anslutning aktualiserats. Som framgår av Försvarsberedningens rapport *Försvaret av Sverige – Starkare försvar för en osäker tid* (Ds 2014:20), råder här vitt skilda uppfattningar mellan riksdagspartierna.²

Under mina år i domstolarna och i regeringskansliet, 1962–1994 och alltså till största delen under det kalla krigets dagar, följde jag försvarsfrågan med stort intresse. Senare, under mina tio år i FN och därefter på annat håll, tappade jag kontakten med frågan till dess att jag genom debatten om ”enveckasförsvaret” fick klart för mig hur illa det stod till. Det gjorde mig djupt oroad.³

Inte minst den senaste tidens händelser i Europa visar på vikten av att ett land har ett starkt försvar. Men försvarsdebatten

¹ ”Vi vill höja försvarsanslaget med fem miljarder årligen”; <http://www.dn.se/debatt/vi-vill-hoja-forsvarsanslaget-med-fem-miljarder-arligen/>.

² Rapporten finns tillgänglig under <http://www.regeringen.se/content/1/c6/24/04/14/263c8454.pdf>.

³ Se till exempel ”Lätt slå ut Sverige med störningar i sjöfarten”. *Göteborgs-Posten* 12/1 2014. Se <http://www.gp.se/nyheter/debatt/1.2240565-latt-sla-ut-sverige-med-storningar-i-sjofarten>.

måste föras i ett betydligt bredare och långsiktigare perspektiv än vad som uppenbarligen skett i vårt land efter det kalla krigets slut.

I det följande skall jag i några korta avsnitt förklara hur jag ser på denna fråga mot bakgrund av mina erfarenheter från åren i domstolarna, i regeringskansliet, i Förenta Nationerna och där-
efter på det internationella fältet, bland annat som rättslig rådgivare under sex år åt Kofi Annan i hans egenskap av ordförande i Panel of Eminent African Personalities som på Afrikanska Unionens uppdrag hjälpt till att återställa ordningen i Kenya efter våldsamheterna i samband med 2007 års val i landet.

ERFARENHETER FRÅN FÖRRA SEKLET

Den senaste tidens händelser visar på ett dilemma som mänskligheten ständigt brottas med: svårigheten att överföra visdom från en generation till en annan. Jag brukar illustrera problemet med slutkören i Sofokles tragedi *Antigone* som skrevs för mer än 2 500 år sedan. Den lyder i Hjalmar Gullbergs översättning från grekiskan:

Besinning – så heter vår yppersta väg
till lyckan. Och kränk ej de evigas lag!
På herrar med mäktiga ord i sin mun
skall straffet slå ner med mäktiga slag
och lära dem sist
på ålderns dagar besinning.

Den fråga vi bör ställa oss idag är: Vart tog lärdomarna från de två världskrigen under förra seklet vägen? Jag är mycket kritisk till västmakternas beteende när Berlinmuren föll år 1989 och det kalla kriget nådde sitt slut. De hade tydligen helt glömt läxorna från de två världskrigen. Freden i Versailles var en katastrof på många sätt. En slutsats är att den förödmjukade Tyskland på ett sätt som faktiskt banade vägen för Adolf Hitler.

Under andra världskriget förstod de allierade, särskilt USA, att det var nödvändigt att skapa bundsförvanter av de forna fienderna och agerade därefter. Ett resultat är att Tyskland idag är en ledande aktör i Europa och medlem i Europarådet, Nato, EU och OSSE.

Så, vad hände när Berlinmuren föll? Engagerade sig västmakterna med tillräckligt allvar i kontakterna med Moskva? Reste de till Moskva med beskedet att västvärlden och Ryssland har ett obestridligt och övergripande gemensamt intresse: att inte råka i väpnad konflikt med varandra? Inte med tillräcklig effektivitet och uthållighet! I stället började västländerna gå sin egen väg. Och USA förberedde sig snart för att sätta upp raketrämper i Polen och Tjeckien, som om man aldrig hade hört talas om Kubakrisen i början av 1960-talet. USA och Sovjetunionen kunde då ha råkat i krig med varandra, om inte president Kennedy hanterat situationen så förnuftigt som han gjorde.

Den uppenbara lärdomen från det senaste århundradet måste vara: Efter ett krig – också ett kallt krig – förödmjuka aldrig din forna fiende! Jag vill inte för ett ögonblick föreslå att detta ursäktar president Putins beteende gentemot Ukraina. Men hade västländerna engagerat sig med tillräckligt intresse och tillräcklig energi i Ryssland från första början efter det kalla krigets slut, kanske landet idag hade varit på stadig kurs mot verklig demokrati och en rättsstat. Den oberäkneliga 1800-talsmentalitet som vi har bevittnat under den senaste tiden måste med nödvändighet få återverkningar på staternas agerande och, inte minst, på Sveriges försvarspolitik, vilket också Försvarsberedningen konstaterar.

FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR INTERNATIONELL FRED OCH SÄKERHET

Ett grundläggande element i en säkerhetspolitisk analys är i vilken utsträckning demokratin och rättsstatens principer, däribland skyddet för de mänskliga rättigheterna, respekteras inte

bara i ens eget land och i grannländerna utan i världens länder i stort.

Den demokratiska styrelseformen har genom åren kommit att tillämpas i allt fler länder. Men det kommer att ta lång tid innan systemet är infört i hela världssamfundet. Och systemet är långt ifrån perfekt. Här finns stora utmaningar, särskilt i länder där det råder interna konflikter, ofta i kombination med korruption och hög fattigdom. Men tyvärr finns det stora brister också i utvecklade länder. Ett särskilt dilemma är att demokratin i praktiken inte garanterar att statsmän och kvinnor kommer till makten.

I sammanhanget bör tilläggas att undanflykter av typen ”demokratin är ett västerländskt påhitt” bestämt måste avvisas. I ett geopolitiskt perspektiv är det absolut nödvändigt att en samlad ansträngning görs för att sprida demokratin i syfte att uppnå fred och säkerhet. Den insikten har också FN:s Generalförsamling kommit till. Följande rader ur den deklaration som församlingens högnivåmöte om rättsstaten på nationell och internationell nivå antog den 24 september 2012 kan citeras här:

5. Vi bekräftar åter att mänskliga rättigheter, rättsstaten och demokratin hänger samman och förstärker varandra och att de hör till Förenta Nationernas universella och odelbara grundläggande värderingar och principer.

Mot denna bakgrund kan behovet av demokrati i världssamfundet inte ifrågasättas. Stater som kommer till korta här förtjänar att kritiseras. Men de bör också ges rättsligt tekniskt bistånd för att komma igång med en process som definitionsmässigt tar mycket lång tid.

Nära förbunden med demokratin är alltså rättsstaten, som är en ytterligare förutsättning för en legitim och rättsenlig styrelse på både nationell och internationell nivå. När det gäller vad som menas med rättsstaten på nationell nivå kan man för att uttrycka det enkelt förklara den i följande fyra punkter:

- Demokrati.
- Gedigen lagstiftning som respekterar internationella regler, särskilt reglerna om mänskliga rättigheter.
- Myndigheter, däribland oberoende och opartiska domstolar, som tillämpar denna lagstiftning på ett korrekt sätt.
- Personer med den integritet och den kunskap som krävs för att administrera dessa myndigheter.

Om vi ser till den nationella nivån, krävs sammanfattningsvis att alla medborgare har en allmän insikt om rättsstaten och dess roll i det moderna samhället. Därför är det oerhört viktigt att undervisning i detta ämne sker i skolan så tidigt som möjligt – en stor utmaning för framtiden. Det är också viktigt att hålla i minnet att frågan om rättsstaten inte bara är en rättslig fråga. Den är mycket mera omfattande. Den innehåller etiska element som måste stödjas av alla. Och stödet måste komma från gräsrotsnivån.¹

Låt mig avslutningsvis anföra ett avgörande argument för det resonemang som förs här. Analyserar man konflikterna i världen, kommer man till slutsatsen att grundorsakerna är desamma: demokratin och rättsstaten saknas.

FN:S SÄKERHETSÅD

I en försvarspolitisk analys måste man också ta med Förenta Nationerna i bilden och framför allt FN:s Säkerhetsråd. Enligt FN-stadgans artikel 24 har rådet nämligen av organisationens

¹ Här kan hänvisas till *Rättsstaten. En handledning för politiker* som utarbetats under överinseende av Raoul Wallenberginstitutet för mänskliga rättigheter och humanitär rätt vid Lunds universitet och Hague Institute for the Internationalisation of Law (HiIL) i Nederländerna. Se <http://rwi.lu.se/what-we-do/academic-activities/pub/rule-of-law-a-guide-for-politicians/>.

medlemmar anförtrotts huvudansvaret för upprätthållande av internationell fred och säkerhet. Rådet har rätt att handla på alla medlemmars vägnar när det fullgör de förpliktelser som följer med detta ansvar.

Mot denna bakgrund är det absolut nödvändigt att FN genom Säkerhetsrådet uppfyller sina skyldigheter enligt FN-stadgan. En första förutsättning är att medlemmarna i rådet själva respekterar folkrätten och särskilt FN-stadgan och de grundläggande reglerna om mänskliga rättigheter både när de agerar i rådet och i allmänhet när de agerar på internationell eller nationell nivå. De måste helt enkelt föregå med gott exempel genom att följa rättsstatens principer och i synnerhet respektera den lag som de är satta att övervaka: FN-stadgan!

Medlemmarna i rådet, och i synnerhet de fem permanenta medlemmarna som alla har vetorätt, måste kunna samverka när rådet ställs inför situationer som hotar internationell fred och säkerhet. Rådets misslyckande med att på ett effektivt sätt hantera situationer som den i Syrien är en tragedi. Och genom att visa att de inte kan räcka varandra handen i sådana situationer underblåser de faktiskt konflikter i stället för att hindra dem genom effektiva åtgärder när sådana behövs. För den som följt arbetet i Säkerhetsrådet under många år är det märkligt att tvingas dra slutsatsen att dess medlemmar inte inser vilken formidabel potential rådet utgör om medlemmarna visade prov på större statsmannaskap.

Ännu större skada på FN:s system för kollektiv säkerhet görs när till och med permanenta medlemmar i rådet bryter mot FN-stadgan, som skedde i Irak år 2003, i Georgien år 2008 och nu senast i Ukraina.

Med tanke på Ukraina är det utan tvekan så att Ryssland har särskilda intressen när det gäller Krim – inte minst på grund av det faktum att den ryska Svartahavsflottan är baserad där. Men nog kunde situationen rörande Krim ha lösts på ett tillfredsställande sätt om tillräckligt statsmannaskap demonstrerats i Moskva, i Kiev och i väst. I stället har vi nu en situation där en av Säkerhetsrådets permanenta medlemmar genom ett oberäkneligt ledarskap

utgör ett hot mot sina grannländer samtidigt som denna medlem undergräver Säkerhetsrådets legitimitet och auktoritet.

En annan effekt är att frågan om kärnvapenedrustningen säkerligen har gått i stå för överskådlig framtid. Risken för ett kärnvapenkrig får inte underskattas. Och om ett sådant inträffar är vi med säkerhet alla förlorare – och förlorade.

ALLA STATER MÅSTE HA EN FÖRSVARSMAKT

Den föregående redogörelsen visar att vi lever i en värld med stora osäkerheter. Civilisationens fernissa är tunn. Och just när detta skrivs har konflikten mellan Israel och Palestina på nytt blossat upp. Enligt min mening borde FN:s Säkerhetsråd redan efter konflikten år 2009 ha hänskjutit situationen i Mellanöstern till den internationella brottmålsdomstolen, vilket skulle ha medfört att åklagaren inlett en förundersökning av agerandet på båda sidor i konflikten. Genom rådets oförmåga att agera befinner vi oss nu i ett läge som nog får betraktas som allvarligare än det som rädde för fem år sedan.

Den senaste tidens händelser visar tydligt att vårt land måste ha ett starkt försvar. Att låta sig invaggas i en falsk säkerhet grundad på kortsiktiga analyser av läget i omvärlden, framför allt i närområdet, är helt enkelt inte godtagbart. Avsikten med Försvarsberedningens analyser är naturligtvis att råda bot på detta.

Den huvudsakliga inriktningen av försvaret måste vara landets – alltså hela landets – försvar. Att det också måste gälla Gotland säger jag inte bara för att jag fullgjort en kortare tid av min militärtjänstgöring där utan på grund av att ön med sitt strategiska läge i Östersjön är en mycket viktig del av vårt territorium. Givetvis bör Sverige också medverka i internationella fredsoperationer i FN:s regi eller sanktionerade av FN. Men detta får inte vara huvudinriktningen.

Jag är inte heller övertygad om att det var klokt att avskaffa värnplikten. Naturligtvis är förutsättningarna annorlunda idag

i jämförelse med läget under det kalla krigets dagar. Samtidigt skall man hålla i minnet att värnplikten var av stor betydelse för vårt land – inte bara i militärt hänseende utan också som en faktor som bidrog till att i likabehandlingens form skapa legitimitet och samhörighet och att lära de värnpliktiga att samarbeta och visa hänsyn till andra. Enligt min mening bör ansvariga på nytt tänka igenom situationen för att se om beslutet var välgrundat.

Att vårt land bör ha ett efter omständigheterna starkt försvar tror jag nog att de flesta kan vara ense om. Vad man då har i tankarna är naturligtvis hotet från en yttre fiende – ett annat land.

Samtidigt måste vi konstatera att det finns många som helst skulle vilja se en total nedrustning i världen. Som jurist tror jag inte för ett ögonblick att detta är möjligt. Nedrustning av massförstörelsevapen inklusive kärnvapen är något som självklart måste eftersträvas – det är en särskild fråga. En allmän nedrustning är dock inte möjlig av det skälet att ett reguljärt försvar är nödvändigt inte bara mot yttre hot utan också för ett lands inre säkerhet.

En viktig uppgift för varje land i statssamfundet är att upprätthålla ordningen på sitt eget territorium. Om en stat inte förmår göra detta, är risken stor att dess territorium blir en plattform för allsköns olagligheter. Det kan röra sig om övergrepp av fundamentalistiska grupper, särskilt religiösa fanatiker, som hotar inte bara det egna landet utan även andra länder i regionen. Men det kan också handla om rent kriminella element som konstaterar att avsaknaden av ett militärt försvar utgör ett vakuum som de kan utnyttja för sina aktiviteter, inte minst i form av gränsöverskridande brottslighet.

Jag hade särskild anledning att fundera över denna problematik när FN administrerade Kosovo och Östtimor. I båda dessa situationer var FN ansvarigt för myndighetsutövningen i provinserna och för upprätthållande av lag och ordning i dessa. Här visade det sig att det var mycket svårt att få till stånd en fungerande ordningsmakt. Rekrytering av poliser, åklagare och domare är inte gjord i en handvändning. Det tomrum som uppstod

fylldes snabbt av just kriminella element. I sådana lägen finns det ingen annan utväg än att vända sig till militären för att undvika ren anarki. Begreppet *failed state* kommer i tankarna.

Jag är fullt medveten om att det i Sverige är närmast tabu att resonera i dessa termer – detta på grund av de tragiska händelserna i Ådalen år 1931, då militär sattes in mot arbetare som utnyttjade sin rätt att demonstrera. Men det är absolut inte något sådant som avses här. Tankarna här grundar sig på de erfarenheter jag just redovisat och på slutsatser som jag dragit efter kontakt med personer världen kring som medverkat i fredsoperationer där man tvingats arbeta med att upprätthålla lag och ordning under mycket svåra förhållanden. Här kan också hänvisas till avsnitt 14 i Försvarsberedningens nämnda rapport.

Man skall också hålla i minnet att det i alla samhällen finns, har funnits och alltid kommer att finnas individer som är så disponerade att de bryter mot gällande lagar. Det gäller därför att upprätthålla en beredskap för att se till att deras verksamhet förhindras eller begränsas så mycket som möjligt. I dagens värld är detta särskilt viktigt, inte minst med tanke på de många tekniska system som används och som är utomordentligt sårbara. I vissa fall kan dessa system också utnyttjas av kriminella element i en tilltagande gränsöverskridande brottslighet. Detta noteras också av Försvarsberedningen.

Detta har lett mig till slutsatsen att det inom statssamfundet i själva verket borde vara ett gemensamt intresse att varje land har en rimlig rustning som gör att andra länder kan lita på att ordningen kan upprätthållas där. Polis måste givetvis finnas med laglig rätt att använda våld för att upprätthålla lag och ordning – det är en självklarhet. Men om situationen blir så allvarlig att anarki hotar, måste man ta till andra medel. Utgångspunkten måste vara att huvudsyftet med försvarsmakten sedd i detta perspektiv skall vara preventivt – att kriminella element inser att något vakuum inte existerar.

Men här finns också ett kvardröjande hot genererat av de stater som ännu inte kommit så långt att demokratin och rättsstaten upprättats. Faller de ur ramen på ett sådant sätt att de hotar

internationell fred och säkerhet, måste statssamfundet ingripa, om nödvändigt med vapenmakt enligt Säkerhetsrådets beslut eller i självförsvar. Detsamma gäller om statssamfundets skyldighet att skydda inträder. I det läget måste tillräckliga militära resurser kunna ställas till FN:s förfogande.

Sammanfattningsvis kan alltså sägas att försvarspolitikerna bör inriktas på att staterna har ett starkt försvar, att de måste agera för att skapa förtroende sinsemellan och att det finns en transparens i rustningen i ett läge där vänskapliga förbindelser förhoppningsvis utvecklas i allt högre grad. Man kommer då att inse att man alltid kommer att ha ett ömsesidigt intresse av att bibehålla ett starkt försvar för att skydda sig mot en gemensam ”fiende” – den som utgörs av kriminella element.

FÖRSVARSAALLIANSER NÖDVÄNDIGA I FRAMTIDEN

Jag kommer så till det sista avsnittet som innehåller min huvudtes, nämligen att försvarsallianser är en nödvändig lösning i framtiden.

Inledningsvis måste man här ställa frågan hur vi vill att världen skall styras i framtiden. Den frågan har sysselsatt tänkare och filosofer i århundraden.¹ Här är inte platsen att gå in i detalj på detta. Låt mig bara kort konstatera att jag inte för ett ögonblick tror på en världsregering eller ett världsparlament med lagstiftningsmakt. Vi måste vara realistiska och inse att det inom överskådlig tid inte finns något alternativ till de suveräna nationalstaterna som kan interagera i FN och andra internationella organisationer. En annan sak är att staternas handlingsfrihet kommer att bli alltmera begränsad, inte minst till följd av internationella överenskommelser som måste ingås för att staterna tillsammans skall kunna lösa frågor där gemensamt agerande är en nödvändighet.

¹ En kort litteraturöversikt finns tillgänglig på Global Challenges Foundations hemsida. Se <http://globalchallenges.org/pdf/tankar-och-ideer-kring-en-global-rattsordning.pdf>.

Vad vi alltså måste hoppas på är att alla dessa stater förmår utveckla system som grundar sig på goda grannskapsförhållanden och att vänskapliga förbindelser kan omsättas i militära försvarsallianser som gradvis kan anpassas efter det rådande läget. Som nyss sagts: förhoppningen måste vara att försvaret på sikt kan koncentreras på den "fiende" som alltid kommer att finnas, nämligen de kriminella elementen.

Men om demokratin och rättsstaten sprids, kommer det samtidigt att bli allt svårare för regeringar och parlament att hos allmänheten få stöd för stora försvarsanslag. Vem är fienden? Vem skall vi försvara oss mot? I ett sådant läge är det naturligt att storleken på försvarsanslagen blir en het fråga i den försvarspolitiska debatten. Vi känner igen det från debatten i vårt eget land, där försvaret till och med beskrivits som ett "särintresse".

I det läget finns nog egentligen inget annat alternativ än att länder, särskilt små länder, går samman i försvarsallianser. Hur dessa skall vara sammansatta är givetvis avhängigt av både den geografiska och den geopolitiska situationen. Men på så sätt skulle man utan att belasta de nationella budgetarna alltför mycket kunna skapa slagkraftiga gemensamma förband som kan sättas in vid behov.

Framför allt bör en försvarsallians genom sin blotta existens kunna skapa ett samhällsklimat som befordrar nationell säkerhet. Det säger sig självt att sådana allianser bör ha ett nära och förtroendefullt samarbete med andra försvarsallianser som skapats för samma ändamål. Öppenhet och transparens bör råda här. En idealistisk bild kanske. Men man måste sätta upp ett långsiktigt mål som allt fler förhoppningsvis kan ansluta sig till.

Samtidigt måste man vara realist. Vägen till denna världsordning är lång, och allvarliga störningar kan inträffa om staterna inte på ett effektivt sätt kan hantera de stora utmaningar som förestår: befolkningsfrågan, fattigdomen, klimatet, sjukdomarna, terrorismen, den gränsöverskridande brottsligheten, korruptionen etc. Ett annat oavvisligt krav är stärkande av kvinnans ställning i alla länder.

Därmed är vi inne på huvudfrågan i denna volym, nämligen om Sverige bör ansluta sig till Nato.

I januari 2009 hade jag en debatt i *Svenska Dagbladet* med Anders Ferm och Thage G Peterson som månaden innan gjort gällande att Sverige var utsatt för en ”smyganslutning” till Nato.¹ I debatten kunde jag påvisa att de operationer de hänvisade till i sin argumentering i själva verket var sanktionerade av FN. Men deras inlägg fick mig att fundera över en svensk Nato-anslutning. Jag kom då till slutsatsen att vår traditionella neutralitetspolitik nog spelat ut sin roll och att ett svenskt Nato-medlemskap kunde vara rätt väg, särskilt mot bakgrund av min uppfattning att små länder på sikt måste ingå i försvarsallianser.

Samtidigt var jag klart medveten om att frågan är mycket komplicerad, inte minst därför att vissa Nato-medlemmar ägnar sig åt verksamhet som är klart folkrättsstridig. Som exempel kan nämnas frihetsberövande av misstänkta terrorister utan rannsakan och dom och förhörsmetoder som måste betecknas som tortyr. Användningen av drönare för så kallade *targeted killings* är ett annat problem.

Men, för att slutföra resonemanget, om Sverige för fem, sex år sedan tagit steget och begärt inträde i Nato, kanske det inte väckt alltför stor uppmärksamhet. I dagens läge är situationen en annan. För egen del vill jag därför inte nu uttala någon bestämd uppfattning i frågan; den kräver en noggrann analys som inte kan göras förrän situationen i Ukraina funnit sin lösning. Men det som sägs om samarbetet med Nato och USA i Försvarsberedningens rapport (Ds 2014:20) är egentligen lika goda argument för en svensk Nato-anslutning. En moralisk fråga inställer sig också, nämligen vilka krav som solidariteten med likasinnade ställer på vårt land. Ett annat viktigt element i den svenska

¹ ”Stoppa smyganslutningen till Nato”. *Svenska Dagbladet* 1/12 2008. Se http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/stoppa-smyganslutningen-till-nato_2124119.svd; ”FN:s oförmåga drabbar civila”. *Svenska Dagbladet* 9/1 2009. Se http://www.svd.se/opinion/brannpunkt/fns-oformaga-drabbar-civila_2285111.svd.

analysen måste vara vilken inställning man har till motsvarande fråga i Finland.

Men låt oss göra tankeexperimentet att Nato inte hade funnits idag. Hade det då inte varit helt naturligt att man i Europa och kanske också med stöd av Nordamerika skapat en försvarsallians i vilken Sverige varit en självklar medlem tillsammans med övriga nordiska länder? Som Försvarsberedningen konstaterar: de flesta länder i Europa har begränsade resurser att självständigt utveckla och anskaffa nödvändiga militära förmågor.