



Stockholm 19 mars 2025

Till: Förvarsdepartementet: fo.remissvar@regeringskansliet.se
och med kopia till fo.rs.remissvar@regeringskansliet.se

Remissvar: Förbättrade förutsättningar för Sverige i Nato – några frågor om sekretess, diarienummer Fö2024/02052

Sammanfattning

Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen (Svenska Freds) ställer sig kritiska till förslaget då det minskar insynen för svenska medborgare och media. Svenska Freds argumenterar för att minsta möjliga sekretess måste vara utgångspunkten i allt svenskt samarbete inom Nato. Därför anser organisationen att regeringen, i den vidare processen, måste slå fast att Sverige med kraft ska fatta dessa beslut vad gäller öppenhet om landets arbete inom Nato:

- att Sverige, i likhet med hur man gör i anslutning till EU-ministermöten, i efterhand summerar varje Nato-ministermöte inklusive vilka ämnen som fanns på dagordningen och vad Sveriges ståndpunkt/ställningstagande är i relation till dessa, och gör denna redogörelse offentlig.
- att Sverige tydligt deklarerar vilka Nato-övningar Sverige deltar i, framförallt kring Steadfast Noon och andra övningar syftar till att öva för användning av kärnvapen.
- att regeringen publicerar innehållet som berör Sveriges kapacitetmål i de nästkommande Defence Planning Capability Review som kommer i oktober 2025.

Svenska Freds anser också att Sverige bör driva dessa frågor inom Nato:

- att Nato antar en policy för öppenhet och lagar om tillgång till information.
- att parlamentarisk insyn säkerställs och att Natos parlamentariska församlings demokratiska mandat inom Nato stärks.

Vår granskning av insynen i svensk politik vad gäller t.ex. vad Sverige driver och säger på ministermöten i Nordatlantiska rådet, visar tydligt att svenska medborgare redan idag saknar insyn i de som Sverige driver och säger i Nato. Detta beslut om utökad sekretess kommer att minska möjligheterna till insyn, granskning och demokratisk debatt ytterligare. Istället för att låta Natomedlemskapet försvaga demokratiska rättigheter bör Sverige fokusera på att driva en policy för att behålla en öppenhet av information som är förenlig med den svenska offentlighetsprincipen, även inom Nato. Sveriges offentlighetsprincip ger allmänheten rätt till insyn i, och tillgång till information om, statens och myndigheters verksamhet. Denna insyn är viktig för demokratisk förankring av politiken.¹ Trots detta diskuterar inte promemorian de risker som finns om en inför ytterligare sekretess. Istället fokuserar remissen på att anpassa sig efter Nato, något som promemorian själv understryker sker på bekostnad av allmänhetens intresse av insyn i

¹ Regeringskansliet (2015). Offentlighetsprincipen. <https://www.regeringen.se/sa-styrs-sverige/grundlagar-och-demokratiskt-deltagande/offentlighetsprincipen/>

allianssamarbetet.² Den begränsade insynen i Natos verksamhet skulle kunna leda till att medborgarna tappar förtroende för både Nato som organisation men även regeringen. Om sekretessen utökas ytterligare riskerar detta i förlängningen att försvaga vår demokrati.

2.3 Natos regelverk om informationshantering

Nato präglas av bristande transparens, till exempel genom långvariga sekretessregler, och är den enda stora mellanstatliga organisation som inte har en grundläggande policy för utlämnande av information. Även Natos egna parlamentariska församling har oerhört liten insyn i Nato, inte minst i Natos Nuclear planning group (NPG) där den kollektiva planeringen av kärnvapen utarbetas, inklusive planeringen av kärnvapenövningar och eventuell kärnvapenanvändning.

Nato publicerar i princip inga dokument om pågående aktiviteter och särskilt inte gällande organisationens beslutsfattande. Det förekommer till exempel ingen information om hur det röstas inom alliansens politiska del och alliansen publicerar inte heller de underlag som ligger till grund för de beslut som fattas.³ För de flesta av Natos dokument gäller 30 års sekretess men om det rör sig om frågor som handlar om kärnvapenplanering gäller sekretessen istället i 50 år.⁴ Sekretesstiden gäller också endast om dokumentet avklassificerats och undersökts/godkänts av medlemsländerna, annars finns ingen sluttid för när sekretessen upphör.⁵ Utöver detta är Natodokument där sekretessen har släppts inte tillgänglig för allmänheten i Natos arkiv eller online utan kan enbart läsas i Natos högkvarters läsesal i Bryssel på en förbestämd tid.⁶ Nato publicerar inte heller någon årlig budget.⁷ Även om medlemsländernas bidrag redovisas gör bristen på insyn det svårt att till exempel få insyn i kostnader för gemensamma Natouppdrag.⁸

Natos bristande insyn och transparens har kritiserats av ett flertal aktörer. 1995 granskade Article 19 (en global kampanj för yttrandefrihet) Natos sekretesspolicy och lyfte bland annat kritik mot att Nato kategoriskt nekar allmänheten information. En del har lyft att Natos sekretesstruktur och bristande transparens är ett arv från kalla kriget och under årens lopp har krav lyfts på mer öppenhet.⁹ 2011 skickade Nederländerna, Norge, Polen och Tyskland in ett så kallat non-paper till Natos utrikesministermöte, med stöd av Belgien, Island, Luxemburg, Slovenien, Tjeckien och Ungern med vädjan om ökad insyn och transparens kring alliansens kärnvapenpolitik. De menade att ökad transparens var viktiga faktorer för att kunna verka för nedrustning och i förlängningen avskaffandet av

² Ds 2024:34 Förbättrade förutsättningar för Sverige i Nato – några frågor om sekretess, s.30

³ Sokolova (2022). NATO's Transparency/Secrecy Policies. I Farazmand, Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance. Springer.

⁴ Yordanova. The Transparency - Security Dilemma in National and International Context. Kontoret för FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter. 9-10.

⁵ Transparency International (2014). Classified Information A review of current legislation across 15 countries & the EU. 81. Sokolova (2022). NATO's Transparency/Secrecy Policies. I Farazmand, Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance. Springer.

⁶ Sokolova (2022). NATO's Transparency/Secrecy Policies. I Farazmand, Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance. Springer.

⁷ Sipri (2015). On 'International Right to Know Day' – how transparent is NATO?

https://www.sipri.org/commentary/expert_comment/2015/international-right-know-day-how-transparent-nato [20231130]

⁸ Sokolova (2022). NATO's Transparency/Secrecy Policies. I Farazmand, Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance. Springer.

⁹ Roberts (2003). NATO, Secrecy, and the Right to Information. East European Constitutional Review, 11(4), 92.

kärnvapen.¹⁰ Forskning har dock visat att insynen i Nato istället minskat genom åren och att den information som ges blivit allt mer kortfattad.¹¹

Natos brist på transparens har också påverkat medlemmarnas nationella lagar om sekretess. Albanien, Bulgarien och Slovakien, har t.ex. tydligt beskrivit hur nya lagar om sekretess har antagits för att uppfylla Natos krav.¹² Kring millennieskiftet, när ett antal central och östeuropeiska länder var nyblivna Natomedlemmar, förekom protester från demokratiförespråkare i bland annat Bulgarien, Polen, Rumänien, Slovakien och Ungern mot de nya nationella sekretesslagarna som infördes och togs fram snabbt för att möta Natos krav. Ungerska Helsingforskommittén riktade till exempel kritik mot Ungerns extremt vaga formuleringar i sina nya lagar och en polsk representant ifrågasatte om den nya lagen om klassificerad information var förenlig med den polska konstitutionen.¹³ I Slovakien protesterade också civilsamhällesorganisationer 2001 mot en föreslagen sekretesslag. I maj 2002 prövade en koalition av flera partier Bulgariens nya sekretesslag i rätten då de ansåg att lagen stred mot konstitutionen.¹⁴

I Nederländerna får parlamentariker som ställer frågor om Natomedlemskapet och de Natoövningar som Nederländerna deltar i inga svar av regeringen eftersom det anses vara säkerhetsklassat av Nato och därav inte en relevant fråga för parlamentet.¹⁵

Istället för att Sverige anpassar sig efter Nato och blir mindre transparenta bör Sverige fokusera på att driva en policy för öppenhet av information inom Nato som är förenlig med den svenska offentlighetsprincipen. Detta belyses också i promemorian som en möjlighet; "Det bör avslutningsvis framhållas att Sverige som Natomedlem har inflytande över Natos beslutsprocesser och därigenom möjlighet att på liknande sätt som i övriga internationella sammanhang driva frågor om ökad öppenhet och insyn när så anses befogat"¹⁶. Dock finns ingen sådan politisk vilja i nuläget.

Vi kräver därmed att Sverige driver på för att Nato antar en policy för öppenhet och lagar om tillgång till information samt säkerställa parlamentarisk insyn och stärka Natos parlamentariska församlings demokratiska mandat inom Nato.

4. Konsekvenser

Promemorians konsekvensanalys är bristfällig. Den hanterar i stort inte de faktiska negativa följder detta förslag skulle få på transparens och ansvarsutkrävande. Därtill görs

¹⁰Federation of American Scientists (2011). 10 NATO Countries Want More Transparency For Non-Strategic Nuclear Weapons. <https://fas.org/publication/natoproposal/>

¹¹Yordanova. The Transparency - Security Dilemma in National and International Context. Kontoret för FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter. 9-10.

¹²Roberts (2003). Entangling Alliances: NATO's security of Information Policy and the Entrenchment of State Secrecy. Cornell International Law Journal, 36(2), 331.

¹³Roberts (2003). Entangling Alliances: NATO's security of Information Policy and the Entrenchment of State Secrecy. Cornell International Law Journal, 36(2), 331.

¹⁴Roberts (2003). NATO, Secrecy, and the Right to Information. East European Constitutional Review, 11(4)

¹⁵W.B. Hoekstra och K.H. Ollongren, "Uitvoering van de motie van het lid Jasper van Dijk over de stand van zaken rond nucleaire ontwapening en moderisering van kernwapen in Nederland (Kamerstuk 36200-V-30)" [Genomförande av motionen från ledamoten Jasper van Dijk angående läget kring kärnvapenedrustning och modernisering av kärnvapen i Nederländerna (Kamerdokument 36200-V-30)], *Brev regering* [Regeringsbrev] (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 20 december 2022),

www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2022Z26196&did=2022D56490

¹⁶DS 2024:34 Förbättrade förutsättningar för Sverige i Nato – några frågor om sekretess, s. 33

ingen konsekvensanalys av hur detta förslag bidrar till en redan rådande icke-transparent Natopolitik, och ger därmed inte en helhetsbild.

Första januari 2023 trädde den svenska utlandsspionerilagen i kraft, en grundlagsändring som kriminaliserar kritisk rapportering om Sveriges militära samarbeten, med exempelvis Nato. Lagen innebär att den som bedöms sprida hemliga uppgifter som kan "skada Sveriges relation till andra länder eller organisationer" kan dömas till fängelse i upp till 8 år. Lagen har redan fått till följd att stora mediehus inte publicerat saker de annars hade och kommer att försvåra för det granskande arbete som exempelvis journalister och civilsamhälle gör.

Sveriges regering har också redan idag antagit en mycket strikt tolkning av Natos sekretesspolicy, medan andra Natomedlemmar visat på större transparens. Norge har t.ex. i flera år gått ut och meddelat om de deltar eller inte deltar i Natos årliga kärnvapenövning Steadfast Noon.¹⁷ Även Finlands premiärminister Petteri Orpo bekräftade i en radiointervju den 15 september 2024 att Finland deltog i Steadfast Noon samma år.¹⁸ Samtidigt vägrade Sveriges försvarsminister Pål Jonsson svara DN:s reporter Ewa Stenberg i en intervju den 4:e oktober 2024 om huruvida Sverige skulle delta i Steadfast Noon. Istället refererade han till Natos sekretessregler och sa att "(b)ekräftande övningar så brukar ju inte allierade kommunicera vilka övningar som man deltar till, utan det är frågan för operation sekretess"¹⁹. Här är det tydligt att Sverige gör en mer begränsande tolkning och inte värnar den svenska ambitionen om öppenhet. Detta är mycket oroväckande.

Svensk Freds har sedan Sverige gick med i Nato försökt få ut information från både försvarsdepartementet och utrikesdepartementet om vad Sverige driver och säger i Nordatlantiska rådet. Från Utrikesdepartementet fick vi ut ett underlag²⁰, men som i sin helhet var maskad, medan Försvarsdepartementet sa att det inte finns någon information²¹. Istället hänvisade de till de pressmeddelanden²² som skickas ut inför varje ministermöte. Dessa pressmeddelanden är dock mycket korta och ger ingen indikation på vad Sverige säger eller driver inom Nato. De kan mer tydas som kalenderpåminnelser. I en fortsatt mailkonversation med försvarsdepartementet fick vi höra att "information om vad som

¹⁷ Nettavisen Nyheter (2024). "Norge sender stabsoffiserer til Natos kjernevåpenøvelse, bekrefter UD og Forsvaret". [Atomvåpen, Nato | Norge deltar på Natos atomkrig-øvelse «Steadfast Noon»](#) ; Nettavisen Nyheter (2024) "Natos atomkrig-øvelse: – Problematisk at Norge deltar" [Atomvåpen, Steadfast Noon | Ekspert reagerer på norsk deltakelse i Steadfast Noon: – Problematisk](#) ; Nettavisen Nyheter (2022). "Norge deltar på Nato-møte om atomvåpen" [Atomvåpen, Nato | Norge deltar på Nato-møte om atomvåpen](#) ; Nettavisen Nyheter (2024). "Norge deltar som observatør i atomkrigsøvelse i Europa" [Atomvåpen, Nato | Norge deltar som observatør i atomkrigsøvelse i Europa](#)

¹⁸ <https://areena.yle.fi/podcastit/1-1494210> - Frågan börjar 07:59, Orpos svar börjar 08:17, slutar (efter tilläggsfråga om hur Finland deltar) 09:48.

¹⁹ [Påminnelse: Pressträff om svenskt bidrag till Natos avskräckning och försvar under 2025 - Regeringen.se](#), 12.50 min in i pressträffen

²⁰ Ärende UD2024/06546

²¹ Ärende Fö2024/01018

²² Pressmeddelande Pål Jonsson, 13 februari 2023, "Försvarsminister Pål Jonson deltar i Natos försvarsministermöte" <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2023/02/forsvarsminister-pal-jonson-deltar-i-natos-forsvarsministermote/> ; Pressmeddelande Pål Jonsson 14 juni 2023 <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2023/06/forsvarsminister-pal-jonson-deltar-pa-natos-forsvarsministermote-och-ramsteinmote-i-bryssel/> ; Pressmeddelande Pål Jonsson, 10 februari 2025, "Pål Jonson deltar i Natos försvarsministermöte i Bryssel" <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2025/02/pal-jonson-deltar-i-natos-forsvarsministermote-i-bryssel/>

framförs på försvarsministermötet inte publiceras. Det beror på att mötet genomförs under sekretess.²³ Att Sverige inte får berätta vad andra medlemsländer säger i dessa möten är förståeligt men inom Nato har man all möjlighet att berätta vad ens eget land driver och säger, så länge det inte avslöjar andra länders ställningstaganden. Vad gäller information som delas av en Natomedlem gäller att den stat som förmedlat informationen bestämmer säkerhetsklassen.²⁴ Här finns möjligheter för Sverige att värna öppenheten, möjligheter som denna promemoria helt förbiser.

Med några års mellanrum sker Natos Defence Planning Capability Review. I rapporten bedöms och redovisas Natos försvarsplaner, ekonomiska planer och kapacitetsutveckling. I rapporten finns en överblick för varje enskilt Natoland, så kallade kapacitetsmål. 2018 och 2020 publicerade den danska regeringen innehållet som handlade om Danmark, dock med maskning, så att allmänheten kunde ta del av det.²⁵ På samma sätt publicerade Nederländerna sitt innehåll 2020, men helt utan maskning²⁶. I oktober 2025 kommer nästa Defence Planning Capability Review, den första där Sverige ingår. Hösten 2024 skickade Nato ut sina minimikrav på kapacitet till Sverige, detta är ett steg inför själva Defence Planning Capability Review. Vid vår begäran att få ta del av dessa fick vi avslag med hänvisning till att:

"I handlingarna förekommer uppgifter som rör Sveriges förbindelser med en annan stat eller i övrigt rör annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös. Det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om vissa uppgifter röjs. Därför gäller sekretess för dessa uppgifter enligt 15 kap. 1 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400, OSL).

I handlingarna förekommer även uppgifter som rör verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret. Eftersom det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgifterna röjs gäller sekretess för dessa uppgifter enligt 15 kap. 2 § OSL²⁷.

Exemplen från Danmark och Nederländerna visar på att det finns viss flexibilitet i att ge ut information som gäller ens eget land, men vår begäran visar att Sverige istället har valt en mycket strikt tolkning av Natos sekretessregler. Detta bidrar till att svenska medborgare idag saknar insyn i Sveriges Natopolitik. Förslagen i promemorian om utökad sekretess kommer endast att minska den demokratiska förankringen ytterligare. Här bör Sverige följa andra mer transparenta Natomedlemmar och tydligt deklarerat vilka övningar Sverige deltar i, framförallt kring Steadfast Noon och övningar med kärnvapen samt publicera det innehåll som berör Sverige i nästkommande Defence Planning Capability.

I jämförelse till Nato så bedriver Sverige ett mer transparent arbete inom till exempel Europeiska Unionens (EU). Inför varje EU ministermöte så skickar Utrikesdepartementet

²³ Mailkonversation med Caroline Asker vid försvarsdepartementet registrator, 8 juli 2024

²⁴ Regeringskansliet (2023). Sveriges tillträde till vissa Natoavtal. Ds 2023:22. Stockholm: Försvarsdepartementet. 145

²⁵ NATO (2022), "NATO Defence Planning Capability Review 2021/2022 - Denmark", [Capability-Review-med-overstregninger2.pdf](#)

²⁶ NATO (2022), "NATO Defence Planning Capability Review 2021/2022 - the Netherlands", <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2022D47785#:~:text=The%20Netherlands%20is%20able%20to,and%20theatre%2Dlevel%20bridging%20capabilities>

²⁷ Ärende Fö2024/01886

(UD) ut en summering av varje möte inklusive ämnena på dagordningen och vad Sveriges ståndpunkt/ställningstagande är i relation till dessa²⁸.

Sverige kan inte, som nuvarande hållning visar och som denna promemoria också lutar åt, automatiskt sekretessbelägga allt som går vad gäller arbetet inom Nato utan måste i största möjliga mån värna öppenhet och transparens. Vi kräver därmed att Sverige på ett tydligare och mer transparent sätt förankrar politiken som förs inom Nato till den svenska allmänheten genom att:

- *i likhet med hur man arbetar i anslutning till EU ministermöten redogör för vilka ämnen som fanns på dagordning och vad Sveriges ståndpunkt/ställningstagande är i relation till dessa.*
- *tydligt deklarerar vilka Nato-övningar Sverige deltar i, framförallt kring Steadfast Noon och andra kärnvapenövningar.*
- *att regeringen publicerar innehållet som berör Sveriges kapacitetmål i de nästkommande Defence Planning Capability Review som kommer i oktober 2025.*

Detta remissvar är skrivet av Svenska Freds- och Skiljedomsföreningens sakkunniga Gabriella Irsten, ansvarig för frågor om hållbar fred och säkerhet, gabriella.irsten@svenskafreds.se, 073-093 85 07.



Kerstin Bergeå

Ordförande Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen

²⁸Statsrådsberedningen, 17 juni 2024, "Kommenterad dagordning för Allmänna rådet den 25 juni", [Kommenterad dagordning för Allmänna rådet den 25 juni - Regeringen.se](https://www.regeringen.se/press/2024/06/kommenterad-dagordning-for-allmanna-radet-den-25-juni/).