



Ukrainas Nationella säkerhets- och försvarsråd

Roll, resurser och förmågor, anseende

Emma-Lina Löflund

Emma-Lina Löflund

Ukrainas Nationella säkerhets- och försvarsråd

Roll, resurser och förmågor, anseende

Titel	Ukrainas Nationella säkerhets- och försvarsråd: Roll, resurser och förmågor, anseende
Title	Ukraine's National Security and Defense Council: Role, resources and capabilities, reputation
Rapportnr	FOI-R—5812--SE
Månad	December
Utgivningsår	2025
Antal sidor	43
ISSN	1650-1942
Uppdragsgivare	Försvarsdepartementet
Forskningsområde	Säkerhetspolitik
FoT-område	Inget FoT-område
Projektnr	A 12541
Godkänd av	Daniel Faria
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Bild: TT Nyhetsbyrån/Anastasiia Smolienko

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, vilket bl.a. innebär att citering är tillåten i enlighet med vad som anges i 22 § i nämnd lag. För att använda verket på ett sätt som inte medges direkt av svensk lag krävs särskild överenskommelse.

This work is protected by the Swedish Act on Copyright in Literary and Artistic Works (1960:729). Citation is permitted in accordance with article 22 in said act. Any form of use that goes beyond what is permitted by Swedish copyright law, requires the written permission of FOI.

Sammanfattning

Denna rapport analyserar Ukrainas Nationella säkerhets- och försvarsråds roll, resurser och förmågor samt dess anseende mot bakgrund av hur dess organisation har utvecklats under de senaste 30 åren. Rapportens syfte är att öka kunskapen om hur Ukraina samordnar säkerhets- och försvarspolitiska frågor.

Kris och krig har format Säkerhetsrådet till det organ det är idag och Rysslands krig gentemot Ukraina har visat på vikten av en nationell planering och koordinering av säkerhetspolitiken. Kriget har också tvingat Säkerhetsrådet att prioritera och skyndsamt hantera försvarsrelaterade frågor framför frågor som inte explicit har med kriget att göra, samtidigt som kriget har skärpt behovet av sekretess. Under Zelenskyjs ledning har Säkerhetsrådet vuxit i omfattning och det gäller såväl dess resurser i form av ledamöter som kansliets personalstyrka. Kansliet uppvisar en bred förmåga för analys och beredning. Samtidigt har kriget försämrat villkoren för ukrainska statliga organ och myndigheter genom exempelvis bristande arbetsmiljö och ansträngda ekonomiska förutsättningar. Säkerhetsrådets användning av sanktioner är kontroversiell. Detta avslöjar behovet av en tydligare definition av begreppen koordinering och kontroll, vilka är Säkerhetsrådets främsta uppgifter. Också personalförändringar kan påverka Säkerhetsrådets anseende då de både kan uppfattas som att någon på väg in har önskvärda kompetenser och att någon på väg ut har brister.

Nyckelord: Säkerhetsråd, Ukraina, beslutsfattande, säkerhetspolitik.

Summary

This report analyses Ukraine's National Security and Defense Council and its role, resources and capabilities, and reputation against the background of its organisational development over the past 30 years. The purpose of the report is to increase knowledge about how Ukraine coordinates security and defense policy issues.

Crises and wars have shaped the Security Council into the body it is today. Russia's war on Ukraine has highlighted the importance of national security policy planning and coordination. The war has also forced the Council to prioritise and urgently address defense-related issues over matters not explicitly related to the war, while simultaneously increasing the need for confidentiality. Under Zelenskyi's leadership, the Council has expanded in scope, both in terms of its resources, including the number of members, and the staff of its secretariat. The secretariat exhibits a broad capacity for analysis and policy support. At the same time, the war has profoundly worsened the conditions for Ukrainian authorities and governmental bodies, and the war is adding pressure to the already strained economic circumstances. The Council's use of sanctions is controversial. This reveals a need for a clearer definition of the concepts of coordination and control, both of which are fundamental to the Council's main tasks. Personnel changes can also affect the Council's reputation, as staff rotations can be perceived as seeking to elevate the Council's competence both by recruiting new talents as well as by laying off unfit personnel.

Keywords: Security Council, Ukraine, decision making, security policy.

Förord

Denna rapport skrevs i syfte att bidra till ökad kunskap om hur Ukraina samordnar säkerhets- och försvarspolitiska frågor som en del av ett regeringsuppdrag till FOI avseende stöd till Ukraina. Efter Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har behovet av att förstå centrala aktörer inom den ukrainska säkerhetssektorn ökat. Jag vill därför rikta ett stort tack till Krister Pallin, som föreslog ämnet för studien, för hans stöd och uppmuntran i rollen som projektledare – från idéstadiet till färdigställandet.

Under arbetets gång har jag haft förmånen att få stöd och råd av experter både inom och utanför FOI. Jag vill rikta ett särskilt tack till Tor Bukkvoll vid Forsvarets forskningsinstitut (FFI) för hans värdefulla råd kring att tydliggöra resonemang och slå vakt om ett kritiskt förhållningssätt till studieobjektet.

Tack vare Johan Engvalls noggranna läsning och kloka råd har jag kunnat skärpa argumentationen ytterligare och göra texten mer läsbar. För insiktsfulla synpunkter under arbetets gång vill jag tacka Hans Andersson, Valentin Deleniv, Pär Eriksson, Pär Gustafsson Kurki och Carolina Vendil Pallin. Ni har ställt nödvändiga kritiska frågor som hjälpt mig att mejsla ut frågeställningarna och vassa formuleringarna. Jag vill också nämna Frida Edvardsson Lampinens värdefulla hjälp med språkgranskning.

Avslutningsvis riktas ett särskilt tack till Lena Engelmark som ansvarat för rapportens layout.

Denna studie färdigställdes i början av november 2025. Det bör dock poängteras att händelseutvecklingen i den ukrainska politiken är dynamisk och att förändringar i Säkerhetsrådets organisation kan ske plötsligt.

Stockholm, december 2025

Emma-Lina Löflund

Innehåll

1	Inledning	7
1.1	Analysfrågor	7
1.2	Disposition	8
1.3	Terminologi och formalia	8
2	Att analysera ett Säkerhetsråd	9
2.1	Nyckelfaktorerna.....	9
2.2	Tillämpning på analysfrågorna	11
3	Utvecklingen av det Nationella säkerhets- och försvarsrådet...12	
3.1	Några tidigare studier	13
4	Säkerhetsrådet: en analys i tre delar	16
4.1	Roll	16
4.1.1	Säkerhetsrådets roll och sammansättning	16
4.1.2	Hot- och riskbedömning i strategiska dokument	19
4.1.3	Beslutsfattande	21
4.1.4	Sammanfattande analys	24
4.2	Resurser och förmågor	25
4.2.1	Analys och beredning	25
4.2.2	Institut och andra stödfunktioner.....	27
4.2.3	Sammanfattande analys	30
4.3	Anseende	31
4.3.1	Krigsförhållanden, sekretess och allmänt förtroende .	31
4.3.2	Transparens och delaktighet	32
4.3.3	Sammanfattande analys	33
5	Slutsatser och framåtblick	35
6	Referenser.....	36
	Appendix 1	42
	Appendix 2.	43

1 Inledning

Under Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina har landets Nationella säkerhets- och försvarsråd, *Rada natsionalnoji bezpeky i oborony Ukrainy* (RNBO), kommit att spela en central roll i landets kamp för nationell säkerhet, suveränitet och territoriell integritet. När Ryssland den 24 februari 2022 påbörjade sin fullskaliga invasion var det första officiella svaret från president Volodymyr Zelenskyj att utlysa krigslagar i samtliga län i Ukraina. Åtgärden baserade sig på ett beslut av det Nationella säkerhets- och försvarsrådet.

Under rådande krigslagar har rådet intensifierat sin verksamhet för att, under Ukrainas president som högste befälhavare för Ukrainas väpnade styrkor, *Zbrojni Syly Ukrainy* (ZSU), slå tillbaka fiendens angrepp och kämpa för att befria alla ockuperade territorier och medborgare.¹ Kriget har på så vis förflyttat den ukrainska säkerhets- och försvarspolitikens fokus från mer långsiktig strategisk planering inför framtida kriser till en nödtvungen samordning av åtgärder mot konkreta och komplexa akuta hot. För att nå en djupare kunskap om hur Ukraina hanterar hoten mot nationell säkerhet är det grundläggande att förstå vilken roll Ukrainas Nationella säkerhets- och försvarsråd har inom den säkerhetspolitiska sektorn. Denna studie syftar till att ge en bredare förståelse för det Nationella säkerhets- och försvarsrådets roll, resurser och förmågor, samt anseende.

1.1 Analysfrågor

Rysslands krig mot Ukraina har aktualiserat studiet av Ukrainas Nationella säkerhets- och försvarsråd, dess verksamhet och mandat, samt hur rådet var rustat för att agera i en situation då det säkerhetspolitiska hotet gick från att vara en teoretisk möjligt till en reell verklighet. Studien gör inga anspråk på att utgöra en heltäckande analys, utan syftar till att ge läsaren en bättre förståelse för rådet som en viktig aktör inom den ukrainska säkerhets- och försvarssektorn. Studiens övergripande analysfrågor är:

- Vad är Ukrainas Nationella säkerhets- och försvarsråds roll, vad styr dess mandat och hur stort är dess inflytande?
- Hur ser rådets organisation ut, vilka resurser och förmågor förfogar det över?
- Vilket anseende har rådet?

¹ Anastasiia Dashkovska, "National security and defense council of Ukraine: Administrative and legal status", *Law Journal of the National Academy of Internal Affairs* 13, nr 1 (2023): 58–59, <https://doi.org/10.56215/naia-chasopis/1.2023.53>.

1.2 Disposition

Studien inleds med en presentation av det teoretiska ramverk och den metod som används för att studera Ukrainas Nationella säkerhets- och försvarsråd i denna studie.

Efterföljande kapitel utgör en historisk överblick över det Nationella säkerhets- och försvarsrådet i vilken även relevant tidigare forskning kring rådet tas upp.

I det fjärde kapitlet analyseras det Nationella säkerhets- och försvarsrådet utifrån tre nyckelfaktorer som beskrivs i teoriavsnittet; kongruens, resurser/förmågor och trovärdighet.

Studien avslutas med en presentation av slutsatser och en utblick kring framtida forskning inom det aktuella området.

1.3 Terminologi och formalia

I denna rapport analyseras Ukrainas Nationella säkerhets- och försvarsråd och dess verksamhet inom området nationell säkerhet. Nationell säkerhet, *natsionalna bezpeka*, definieras i Lagen om Ukrainas nationella säkerhet från 2018 som:

”[f]örsvaret av den statliga suveräniteten, territoriell integritet, den demokratiska konstitutionella ordningen och andra nationella intressen för Ukraina från reella till potentiella hot.”
(Artikel 1, paragraf 9.)

Lagen nämner också termen statlig säkerhet, *derzjavna bezpeka*, men endast gentemot ickemilitära hot. För den statliga säkerheten svarar Ukrainas Nationalgarde och Säkerhetstjänster (Artikel 18, paragraf 5, respektive artikel 19, paragraf 1).

För rapporten har olika källor på ukrainska och ryska använts som referensmaterial. Dessa källor har translittererats enligt Europeiska unionens råd för translitterering.² I enlighet med dessa råd stavas de i svenskan etablerade ukrainska namnformerna enligt hävdvunnen stavning, till exempel ”Kiev”, ”Krim” (istället för ”Kyjiv” och ”Krym”). Översättningar till svenska är författarens egna om inget annat anges.

² Council of the European Union. General Secretariat of the Council., *Utländska namn på svenska: handbok om translitterering och alternativa geografiska namnformer*. (Publications Office, 2018), <https://data.europa.eu/doi/10.2860/340896>.

2 Att analysera ett Säkerhetsråd

Nationella säkerhetsråd ser olika ut i olika länder, och likaså varierar deras funktioner. Vissa nationella säkerhetsråd fokuserar uteslutande på försvarsfrågor; andra hanterar en bredare samling säkerhetspolitiska ärenden. Trots detta förenas de av några centrala likheter. Paul O'Neill har i en fallstudie analyserat de grundläggande förutsättningarna för att ett nationellt säkerhetsråd på ett framgångsrikt sätt ska kunna koordinera nationell säkerhet och anpassa sig till ständigt föränderliga säkerhetspolitiska förhållanden. Dels, menar han, måste ett säkerhetsråd verka horisontellt över ett vertikalt system av departement och utgöra själva navet av ett nätverk. Vidare kräver ett säkerhetsråd effektiva medarbetare och ett starkt stöd av den exekutiva makten; ett säkerhetsråd är ofta den högsta samordnande instansen som bör se till att beslut fattas på lämplig nivå. Slutligen bör det vara tillräckligt öppet och tillåtande för att olika åsikter och förståelser ska kunna ge en heltäckande bild av komplexa säkerhetspolitiska problem. O'Neill liknar ett nationellt säkerhetsråd vid en dirigent för en symfoniorkester, och identifierar tre teoretiska nyckelfaktorer för att denne framgångsrikt ska kunna leda sin orkester; det ska vara *kongruent*, ha en tillräcklig *förmåga* och vara *trovärdigt*.³

2.1 Nyckelfaktorerna

Den första nyckelfaktorn, *kongruens (congruence)*, handlar om hur väl ett nationellt säkerhetsråd fungerar över följande tre axlar: hot/risk, system och roll. Kongruens kan förklaras som att det finns en tydlig överensstämmelse när det gäller bedömning och åtgärd. Vad gäller hot och risk är en klar och tydlig definition av nationell säkerhet och nationella intressen grundläggande, och därmed en förståelse över vilken typ av ärenden som ett nationellt säkerhetsråd ska hantera, och vilka som bör hanteras på lägre, byråkratisk nivå. Ibland hör detta ihop med om hotet eller risken potentiellt berör hela befolkningen, eller är av mer lokal art. Kongruens krävs också i bedömningen av hotets eller riskens natur; gäller hotet en väpnad attack fordras omedelbara insatser medan risken med klimatförändringarna kräver mer långsiktiga åtgärder. Kongruens kan även betraktas som ett slags balans mellan tillräckliga kontra nödvändiga åtgärder när det exempelvis kommer till att trygga nationell säkerhet på bekostnad av individens fri- och rättigheter. Kongruens över axeln system handlar om att ett nationellt säkerhetsråd måste passa in inom ett större nätverk av organ och verka i samklang med dessa. Om säkerhetsrådet framgångsrikt kan koordinera mellan andra strukturer odlas en smidig och effektiv organisation, samtidigt som otydligheter kring ansvarsområden (till exempel beträffande gränsen mellan försvar och säkerhet) undviks.

³ Paul O'Neill, "The Orchestration of National Security Systems: The NSC as Conductor", i *Securing the State and Its Citizens: National Security Councils from around the World* (Bloomsbury Academic, 2022).

Ytterst handlar det om en klarhet i ansvarsområden, skyldigheter, samt när, hur och om ett nationellt säkerhetsråd måste agera. Detta tydliggörs oftast i samband med att rådet formellt institutionaliseras och därefter i en löpande och konstruktivt utvärderande debatt. Målet är att stärka den koordinerande förmågan och att samtidigt undvika att parallellstrukturer eller stuprör skapas.

Den andra nyckelfaktorn, *förmåga (capability)*, omfattar det nationella säkerhetsrådets kapacitet och möjlighet att utföra de funktioner som är ålagt det. Utifrån O’Neills redogörelse framgår att hans beskrivning av förmåga också förutsätter kvalitativa och kvantitativa *resurser*. Begreppet förmåga är relevant både i bemärkelsen individuell förmåga och organisatorisk förmåga. Grundläggande för båda är en resurspool av kompetenta och kapabla medarbetare, såväl i den politiska ledningen som på tjänstemannanivå, vilka besitter de rätta färdigheterna för att få systemet att fungera så bra som möjligt. Organisatorisk förmåga är en definition av kapaciteten hos andra relevanta organ och deras skärningspunkter till säkerhetsrådet. En välsmord organisatorisk förmåga möjliggör att samspelet med ministerier, myndigheter och andra berörda organisationer fungerar på ett sätt som främjar det övergripande arbetet för nationell säkerhet. Som en förenande länk mellan den individuella och den organisatoriska förmågan ligger systemförmågan, vilken syftar på kopplingarna mellan säkerhetsrådet och andra organ som det koordinerar eller samarbetar med. Hit räknas till exempel krypterade nätverk och andra kommunikationssystem som möjliggör smidiga och säkra informationsflöden, men även välfungerande mellanmänniska relationer. Tyngdpunkten ligger på att spridningen av information är flexibel och ändamålsenlig. Även systemförmågan förutsätter ändamålsenliga och tillräckliga resurser. Alla dessa tre förmågor, menar O’Neill, är önskvärda, men om endast två förmågor är tillräckligt starka kan de i vissa fall väga upp för brister i den tredje.⁴

Den tredje nyckelfaktorn, *trovärdighet (credibility)*, handlar på en övergripande nivå om det nationella säkerhetsrådets anseende. I O’Neills framställan förknippas trovärdighetsbegreppet med förtroende, lojalitet och pålitlighet. Ett framgångsrikt nationellt säkerhetsråd lyckas upprätthålla trovärdighet såväl visavi externa partner (till exempel forskningsinstitut) som inom den egna organisationen, och det är denna trovärdighet som skapar dess informella makt. Trots att den politiska ledningens tillit är viktig, är det också fundamentalt att systemet har sina rötter i den politiskt obundna byråkratin, vilket möjliggör en kontinuitet när personer på nyckelposter byts ut. Interna policyer och handlingsplaner kan utgöra praktiska verktyg för att uppnå detta. Hur ett nationellt säkerhetsråd är sammansatt samt storleken på dess kansli spelar också roll. Är organisationen för stor riskerar den att bli för flytande och opersonlig för att lojalitet och förtroende ska kunna upprätthållas mellan dess tjänstemän och är den för liten finns risk att den blir sårbar när

⁴ O’Neill, ”The Orchestration of National Security Systems”, 219.

gamla medarbetare lämnar gruppen eller nya tillkommer. Trovärdighet i allmänhetens ögon är lika viktigt och bygger på en tydlighet, transparens och kommunikation kring det nationella säkerhetsrådets ansvarsområden och verksamhet. Detta kan vara en svår balansgång eftersom öppenhet ibland, som till exempel under krig, måste vägas mot behovet av sekretess. Dessutom bör ett nationellt säkerhetsråd ständigt arbeta mot korruption och maktmissbruk, något som annars kan bli mycket förtroendeskadande och snabbt kan bryta ner en trovärdighet som har byggts upp under lång tid. Därför är den enskilda medarbetarens renommé som ärlig och pålitlig central.

2.2 Tillämpning på analysfrågorna

I denna studie kommer analysen av Ukrainas Nationella säkerhets- och försvarsråd ta avstamp i de ovannämnda teoretiska nyckelfaktorerna för att angripa analysfrågorna. Syftet med studien är att studera det Nationella säkerhets- och försvarsrådet, dess roll, resurser och förmågor samt anseende inom den ukrainska säkerhetssektorn. Liksom ofta är fallet när det gäller tillämpning av teoribildning finns viss diskrepans mellan O’Neills ramverk och analysfokus på studieobjektet i fråga. Likväl torde nyckelfaktorerna kunna användas som redskap i målsättningen att söka svar på studiens analysfrågor. Med hjälp av nyckelfaktorn *kongruens* analyseras Säkerhetsrådets roll, mandat och inflytande. Nyckelfaktorn *förmåga* används brett för att undersöka dess resurser och i mindre utsträckning vilka förmågor dessa besitter. Slutligen tillämpas nyckelfaktorn *trovärdighet* i analysen av rådets anseende på en övergripande nivå.

Studien anlägger en kunskapssammanställande ansats som belyser Nationella säkerhets- och försvarsrådets historiska kontext vilken kompletteras med en analys av skriftliga källor. Källmaterialet till denna studie utgörs av en blandning av officiella dokument, lagar och policyer, akademisk forskning samt medial framställan. Källmaterialet för studien som helhet är ett urval och kan därför inte betraktas som heltäckande; det är valt i syfte att belysa frågeställningarna ur flera olika synvinklar.

I skrivande stund befinner sig Ukraina i ett fullskaligt krig. Krigslagar råder, och med dem en förhöjd sekretess inom myndigheter och andra statliga organ. Stora delar av Ukrainas Nationella säkerhets- och försvarsråds verksamhet är sekretessbelagd. Detta gäller i synnerhet beslutsfattande kring bedömt känsliga säkerhetspolitiska ärenden som är hemligstämplade och därför inte finns publikt tillgängliga. Därför är denna analys begränsad till sådana uppgifter, dokument och beslutsunderlag som finns publikt tillgängliga.

3 Utvecklingen av det Nationella säkerhets- och försvarsrådet

I samband med att Ukraina utropade sin självständighet från Sovjetunionen den 24 augusti 1991, väcktes idén på att inrätta ett organ som skulle ha i uppgift att försvara landets nyvunna självständighet. Den 11 oktober samma år beslöt landets parlament, *Verchovna Rada*, att grunda Försvarsrådet, *Rada oborony Ukrainy*. Försvarsrådets huvuduppgifter var att som högsta statliga organ säkerställa landets suveränitet, konstitutionella ordning, territoriella integritet och okränkbarhet. Därtill ansvarade det för upprätthållandet och utvecklingen av nationell försvarsförmåga, bland annat genom utarbetandet av strategier och policyutveckling inom landets försvarspolitik.

Året därpå, när Ukraina formellt vunnit status som suverän stat, skapades det Nationella Säkerhetsrådet, *Rada natsionalnoji bezpeky Ukrainy*. Enligt bestämmelserna definierades Nationella säkerhetsrådet som ett rådgivande organ under Ukrainas president, vars huvudsakliga uppgift var att stödja presidenten i frågor gällande skydd av nationella intressen och säkerställandet av den nationella säkerheten genom att utarbeta förslag och utkast till presidentbeslut.⁵ Under president Leonid Kutjmas första mandatperiod stärktes Nationella Säkerhetsrådets mandat, då det definierades som ett kollegialt organ under Ukrainas president, med uppgift att bedriva samordnande verksamhet för att säkerställa den nationella säkerheten.⁶

Både Försvarsrådet och Nationella Säkerhetsrådet existerade parallellt fram tills att det självständiga Ukrainas konstitution antogs 28 juni 1996, då de båda råden slogs ihop till Ukrainas Nationella säkerhets- och försvarsråd, (härefter: Säkerhetsrådet). Samma år inrättades Säkerhetsrådets kansli, *Aparat Rady*,⁷ varefter också föreskrifterna om Säkerhetsrådets personal godkändes.⁸ Det ska dock påpekas att det dröjde ända till 5 mars 1998 innan den rättsliga ramen för Säkerhetsrådets verksamhet fastslogs, vilket skedde med antagandet av lagen ”Om Rådet för Ukrainas nationella säkerhet och försvar”, *Pro Radu natsionalnoji bezpeky i oborony Ukrainy*.⁹

⁵ Rozporjadzjennja Prezydenta Ukrainy (Presidentbeslut) №117/92-rp (1992), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117/92-%D1%80%D0%BF#Text>.

⁶ Ukaz Prezydenta Ukrainy (Presidentdekret) №469/94 (1994), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/469/94#Text>.

⁷ Ukaz Prezydenta Ukrainy (Presidentdekret) №772/96 (1996), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/772/96>.

⁸ Dessa föreskrifter har senare justerats; en ny version av förordningen trädde i kraft genom presidentdekret No.1446 från 10 oktober 2005. De senaste ändringarna av förordningen fastställdes genom presidentdekret No. 335, den 20 oktober 2017. Ukaz Prezydenta Ukrainy (Presidentdekret) №335/2017 (2017), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/335/2017#Text>.

⁹ Zakon Ukrainy Pro Radu natsionalnoji bezpeky i oborony Ukrainy №183/98-VR (1998), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-bp#Text>.

Under de nästan trettio år som har gått sedan dess har Säkerhetsrådet formats till det organ det utgör idag. Eftersom Säkerhetsrådet utgör själva navet för den ukrainska säkerhetssektorn har det påverkats direkt av de omvälvande politiska händelser som präglat Ukraina under denna period. Det är oftast just i samband med tongivande tilldragelser och kriser som såväl ukrainska som internationella analytiker intresserat sig för Säkerhetsrådet som studieobjekt. Här följer en kortfattad historisk översikt över några centrala arbeten på detta område.

3.1 Några tidigare studier

Oleksiy Syvak har undersökt Säkerhetsrådets roll inom processen för det politiska beslutsfattandet under det tidiga 2000-talet under den dåvarande presidenten Leonid Kutjma.¹⁰ Syvak beskriver att Säkerhetsrådet under Kutjmas första mandatperiod hade ett förhållandevis stort inflytande och fungerade som motvikt mot premiärministern och övriga regeringen, mycket tack vare Säkerhetsrådets tongivande sekreterare Volodymyr Horbulin. Under Kutjmas påföljande andra mandatperiod försvagades dock Säkerhetsrådets inflytande betydligt. Detta berodde dels på att tydliga definitioner av och policyer för nationell säkerhet saknades, dels på att Horbulin, som Kutjma hade högt förtroende för, i ett politiskt rävspel byttes ut mot presidentens rival Jevhen Martjuk. Säkerhetsrådets inflytande minskade i takt med att makten centrerades hos presidenten och hans administration under dess chef, Viktor Medvetjuk.¹¹ Enligt Syvak var Säkerhetsrådets roll i ukrainskt policyskapande vid denna tid på så vis direkt avhängigt presidentens egen agenda.

Leonid Polyakov och Anatolij Tkachuk har på ett liknande sätt pekat på otydligheten i Säkerhetsrådets roll under denna tid och konstaterat att rådet enligt konstitutionen då inte formellt var en del av den verkställande makten, men i realiteten ändå delvis utgjorde en del av den verkställande makten och därför hade stort inflytande på Ukrainas säkerhetsstrukturer.¹² De noterar vidare att Säkerhetsrådets verksamhet vid denna tidpunkt var svår att få insyn i då mycket var omgärdat av sekretess.

I kölvattnet av den orangea revolutionen 2004 och kravet på en revidering av Ukrainas konstitution samma år väcktes nytt intresse för att studera Säkerhetsrådet.

¹⁰ Oleksiy Syvak, "The Role of the National Security and Defense Council of Ukraine in Political Decision-Making Process" (Theses, Naval Postgraduate School, 2003), <https://archive.org/details/theroleofnaciona109451060>.

¹¹ Denna syn delas även av historikern Oleksij Haran. Se: Pavlo Kalasjnyk, "RNBO- velyke i mohutnje. Sjtjo tse za orhan, jakyj mozje vidibraty naftoprovid i 'zabanyty' Medvetjuka", *Hromadske*, 24 februari 2021, <https://hromadske.ua/posts/rnbo-velike-i-mogutnye-sho-ce-za-organ-yakij-mozhe-vidibrati-naftoprovid-i-zabaniti-medvedchuka>.

¹² Leonid Polyakov och Anatolij Tkachuk, "Security Sector Expert Formation: Achievements and Needs in Ukraine", i *Security Sector Reform in South East Europe*, red. Philipp Fluri och David M. Law (Institute for Peace Support and Conflict Management, National Defence Academy, Vienna and Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2003).

Den reviderade konstitutionen minskade presidentens makt och stärkte parlamentets inflytande. Men presidenten ledde alltjämt Säkerhetsrådet och kunde utfärda presidentdekret baserat på rådets beslut. Leonid Polyakov har beskrivit hur Säkerhetsrådet och dess sekreterares status ofta har reducerats till ett ceremoniellt stöd för presidentens beslut, och att detta i många fall berott på sekreterarens personliga relation till presidenten.¹³ Stephen Larrabee pekar på ett exempel på just en sådan nära relation mellan president Viktor Jusjtjenko och Säkerhetsrådets dåvarande sekreterare Petro Porosjenko 2005. Larrabee påpekar att Porosjenko inte hade någon erfarenhet inom området för säkerhet och försvar och gjorde lite för att göra det till ett effektivt koordinerande organ. I egenskap av Jusjtjenkos nära allierade kunde Porosjenko dock använda sin position för att begränsa premiärminister Julija Tymosjenko med sikte på att själv överta den positionen.¹⁴ Detta fick Tymosjenko att anklaga Porosjenko för att försöka förvandla Säkerhetsrådet till en rival till regeringen, *Kabinet ministriv Ukrajinu*.¹⁵ Porosjenko satt dock inte länge på posten, och rollen som sekreterare innehades av inte mindre än sex personer mellan 2005 och 2007.

Adam Lenton har studerat Säkerhetsrådet under Euromajdan och annekteringen av Krim 2014, och beskrivit hur dessa händelser blottade stora brister i den ukrainska säkerhetssektorn. I Kiev visade sig interimsledningen med Säkerhetsrådet i spetsen var både ovillig och oförmögen att svara på den ryska aggressionen. Säkerhetsrådets permanenta ledamöter var alla nyligen tillsatta under den politiska omstötning som följde på president Viktor Janukovyjtj avsättning. Bland dem fanns en oro för att ett resolut och väpnat ukrainskt motangrepp mot de ryska styrkorna riskerade att utlösa ett storkrig. Samtidigt visste de att de ukrainska väpnade styrkorna knappast skulle kunna hålla stånd i en sådan händelseutveckling.¹⁶ Några krigslagar utlystes därmed inte. Krisen resulterade emellertid i initiativet att rusta upp de väpnade styrkorna och reformera hela den ukrainska säkerhetssektorn, en process som fick polycystöd från den Nordatlantiska fördragsorganisationen (Nato), Europeiska Unionen (EU) och andra västerländska partners.¹⁷ Enligt A. Ju. Kovaltjuk och Taras Kuzio visade reformarbetet tidigt att en större tydlighet kring

¹³ Leonid Polyakov, *An Analytical Overview of Democratic Oversight and Governance of the Defence and Security Sector in Ukraine* (Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2005), 7, 46, <https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/WP152.pdf>.

¹⁴ F. Stephen Larrabee, "Ukraine at the Crossroads", *The Washington Quarterly* 30, nr 4 (2007): 45–61, <https://doi.org/10.1162/wash.2007.30.4.45>.

¹⁵ Bohdan Harasymiw, *Post-Euromaidan Ukraine: Domestic Power Struggles and War of National Survival in 2014--2022*, red. Andreas Umland, *Soviet and Post-Soviet Politics and Society*, v. 267 (ibidem, 2023), 79.

¹⁶ Adam Charles Lenton, "Why Didn't Ukraine Fight for Crimea? Evidence from Declassified National Security and Defense Council Proceedings", *Problems of Post-Communism* 69, nr 2 (2022): 145–54, <https://doi.org/10.1080/10758216.2021.1901595>.

¹⁷ Olga Oliker, *Security Sector Reform in Ukraine*, Research report, RR-1475-1-UIA (RAND Corporation, 2016); Adriana Lins de Albuquerque och Jakob Hedenskog, *Ukraine: A Defence Sector Reform Assessment*, FOI-R--4157--SE (Stockholm, 2015), 1–55; Julia Soldatiuk-Westerveld m.fl., *Work in Progress: Ukraine's State-Civil Partnership to Reform the Security Sector*, Clingendael Report (Netherlands Institute of International Relations, 2023), 1–45, www.clingendael.org/sites/default/files/2023-09/work-in-progress.pdf.

uppgiftsbeskrivning och ansvarsfördelning var nödvändig för att göra Säkerhetsrådet effektivt,¹⁸ liksom även behovet av en effektivare resursfördelning samt ett analytiskt stöd i form av forskningscentra, vilket också bekräftades i en studie av A. P. Herasimov.¹⁹

Efter att Porosjenko tillträtt som president utsåg han sin företrädare, interims-presidenten Oleksandr Turchynov, till sekreterare för Säkerhetsrådet. Turchynov behöll posten under hela Porosjenkos mandatperiod, vilket tycks ha haft en stabiliserande verkan på Säkerhetsrådets verksamhet. Under denna period gjorde Säkerhetsrådet betydande insatser i arbetet med att reformera säkerhetssektorn och rusta upp det ukrainska försvaret.²⁰ Bland annat antogs flera nya policy-dokument kring säkerhet och försvar. Ju. Prekrasnyj lyfter fram Strategin för nationell säkerhet som ett särskilt viktigt steg i denna process.²¹

Under president Zelenskij har Säkerhetsrådet fått en mer framträdande roll i den ukrainska säkerhetspolitiken. Dess inflytande, menar Hanna Shelest, beror dock på presidentens intresse och villighet att lyssna på och ta till sig Säkerhetsrådets rekommendationer.²² Rysslands fullskaliga invasion har satt ökad press på Säkerhetsrådets verksamhet: det har tvingat fram en smidigare koordinering och ett snabbare beslutsfattande. Bland andra har A. Dashkovska, I.I. Omelko, M. Lachyzha, och Y. Kachan analyserat Säkerhetsrådets verksamhet under krigslagar och konstaterat vikten av att både säkerställa nationell säkerhet och samtidigt vidmakthålla fundamentala demokratiska principer och mänskliga rättigheter.²³

¹⁸ A. Ju. Kovaltjuk, "Mistse natsionalnoji bezpeky i oborony Ukrainy u mehanizmi zabezpetjennja natsionalnoji bezpeky", *Naukovi pratsi MAUP* 48(1) (2016): 78–82; Taras Kuzio, *The Long and Arduous Road: Ukraine Updates Its National Security Strategy* (RUSI, 2020), <https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/long-and-arduous-road-ukraine-updates-its-national-security-strategy>.

¹⁹ A. P. Herasimov, *Kompleksnyi ohlid sektoru bezpeky i oborony. Uroky mynuloho i sohodennia*, Policy brief no. 29, Natsionalna bezpeka (Natsionalnyi instytut stratehitynych doslidzhen, 2016), 15, niss.gov.ua/doslidzhennja/natsionalna-bezpeka/kompleksnyi-oglyad-sektoru-bezpeki-i-oboroni-urok-minulogo-i.

²⁰ På Säkerhetsrådets webbplats ges Turchynov personligen erkännande för resultaten av reformarbetet och hans ansträngningar i arbetet med att återuppliva den ukrainska försvarsindustrin. Se: "Secretary of the NSDC of Ukraine Oleksandr Turchynov has resigned, - the press service of the NSDC of Ukraine", National Security and Defence Council of Ukraine, 17 maj 2019, <https://www.rnbo.gov.ua/en/Diialnist/3277.html>.

²¹ Ju. Prekrasnyj, "Stratehija oborony Ukrainy, vidnosno Posijskoji ahresiji ta ekspansiji, u sutjasnomu miznarodnomu prostori", *Zbirnyk materialiv kruhloho stolu "Rol zovnisjnogo tjynnyka u suspilno-politytjnyj kryzi na pivdennomy schodi Ukrainy"* (Mariupol), Mariupolskyj derzjavnyj universytet, 2017, 35–37.

²² Hanna Shelest, "The National Security and Defence Council of Ukraine: Responding to State Aggression", i *Securing the State and Its Citizens: National Security Councils from around the World* (Bloomsbury Academic, 2022), 171.

²³ Dashkovska, "National security and defense council of Ukraine"; I. I. Omelko, "Konstitutsijno-pravovyj status rady natsionalnoji bezpeky i oborony Ukrainy", *Analityjno-porivnjalne pravoznavstvo*, 2023, 166–70, <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.05.28>; Mykola Lachyzha och Yana Kachan, "Legal Security of Public Administration in Ukraine during the Conditions of Martial State: Theoretical Aspects and Practice", *Theory and Practice of Public Administration*, nr 1 (november 2022): 22–31, <https://doi.org/10.26565/1727-6667-2022-1-02>.

4 Säkerhetsrådet: en analys i tre delar

Kapitlet utgör en analys av Säkerhetsrådet och är uppdelat i tre delar. I den första delen analyseras Säkerhetsrådets övergripande roll och vilket inflytande det har inom den säkerhetspolitiska sektorn. I den andra delen studeras Säkerhetsrådets samlade resurser och vilka förmågor det förfogar över. Den tredje och sista delen undersöks Säkerhetsrådets övergripande anseende.

4.1 Roll

Säkerhetsrådet har under åren utvecklats och fått en allt tydligare plats i systemet. För att förstå Säkerhetsrådets roll, inflytande samt vad som styr dess mandat idag, är det lämpligt att ta avstamp i nyckelfaktorn *kongruens*. Som nämnts ovan kan kongruens förklaras som en tydlig överensstämmelse mellan bedömning och åtgärd. Till exempel bör en åtgärd som vidtagits på ett rimligt och ändamålsenligt vis stå i paritet till det uppfattade hotet eller risken. Kongruens handlar också om Säkerhetsrådets roll inom systemet, att det ska verka inom gränserna för sitt mandat utan att göra intrång på andra organs ansvarsområden.

Ett första steg är att analysera de juridiska dokument som anger ramarna för Säkerhetsrådet och hur dess uppdrag och roll inom systemet är definierade, det vill säga hur det är tänkt att verka bland andra organ inom den bredare säkerhetssektorn. Dessa dokument kan betraktas som de juridiska verktyg som möjliggör och/eller begränsar Säkerhetsrådets förmåga att fungera kongruent.

4.1.1 Säkerhetsrådets roll och sammansättning

Bestämmelserna för Säkerhetsrådets verksamhet och ansvarsområden är fastställda i artikel 107 i Ukrainas Konstitution,²⁴ och anger att:

- Säkerhetsrådet är ett koordinerande organ till stöd för presidenten i frågor rörande försvar och nationell säkerhet.
- Säkerhetsrådet ska koordinera och kontrollera de verkställande organens verksamheter inom området för nationell säkerhet och försvar.
- Säkerhetsrådets leds och dess sammansättning fastställs av presidenten, men följande poster måste ingå: premiärminister, försvarsminister, chefen för säkerhetstjänsten, *Sluzjba bezpeky Ukrainy* (SBU) inrikesminister samt utrikesminister.

²⁴ Konstitutsija Ukrainy (Ukrainas konstitution) (1996), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/254k/96-bp?lang=uk#Text>.

- Talmannen för Verchovna Rada har rätt att delta i Säkerhetsrådets sammanträden (utan rösträtt).
- Säkerhetsrådets beslut ska verkställas genom presidententdekret.
- Säkerhetsrådets funktioner och dess behörigheter fastställs i enlighet med lagen.

För att implementera bestämmelserna i Konstitutionen antogs år 1998 ”Lagen om Ukrainas Nationella säkerhets- och försvarsråd”, ”*Zakon Ukrajiny pro Radu natsionalnoji bezpeky i oborony Ukrajiny*”.²⁵ Denna lag, som kontinuerligt har reviderats, förtydligar de rättsliga grunderna för Säkerhetsrådets verksamhet, dess sammansättning, struktur, funktioner och jurisdiktion. I artikel 3 och 4 beskrivs att Säkerhetsrådet har till funktion att utarbeta propositioner till presidenten inom området säkerhets- och försvarspolitik, vilket innebär en rådgivande funktion. Det ska vidare koordinera och kontrollera verksamheten hos verkställande organ samt fatta strategiska beslut gällande nationell säkerhet och försvar i enlighet med Ukrainas konstitution och lagar, den nationella säkerhetsstrategin och militärdoktrinen.²⁶ De uppgifter och ansvarsområden som beskrivs i ovan nämnda lag kan sammanfattas i följande övergripande delområden:

1) Att **definiera** strategiska nationella intressen, definiera konceptuella tillvägagångssätt och riktningar för att säkerställa nationell säkerhet och försvar inom politiska-, ekonomiska-, civila-, och militära områden, samt inom vetenskapliga, miljömässiga och informationssäkerhetsområden. Vidare att utarbeta utkast till den statliga budgeten för de delar som gäller säkerhet och försvar, samt att involvera inspektions- och tillsynsmyndigheter för uppföljning av de beslut som Säkerhetsrådet har tagit.

2) Att **utlysa undantagstillstånd eller krigslagar** (och mobilisering) i händelse av kris eller krig.

3) Att **löpande koordinera och kontrollera** verkställande organs och lokala självstyrande organs verksamheter gällande säkerhets- och försvarsfrågor, dessas implementering av beslut tagna av Säkerhetsrådet, samt att samordna och kontrollera de statliga finanserna under undantagstillstånd.

4) Att **föra register** över personer med stora ekonomiska tillgångar och stort politiskt inflytande (oligarker), samt **att besluta** om entiteter och individer ska föras upp i nämnda register. Säkerhetsrådet godkänner också förordningarna gällande det statliga sanktionsregistret, och utser administratör för det.

Verksamheten som rör sanktioner är ett resultat av det reformarbete som initierades i kölvattnet av annekteringen av Krim, och som påbörjades med antagandet av den i föregående kapitel nämnda nya sanktionslagstiftningen i september

²⁵ Zakon Ukrajiny Pro Radu natsionalnoji bezpeky i oborony Ukrajiny.

²⁶ Sedan 2021 har ”Strategin för Ukrainas militära säkerhet” ersatt militärdoktrinen.

2014.²⁷ Ytterligare lagändringar i december 2014 gav Säkerhetsrådet rätt att fatta beslut i frågor om akuta åtgärder för att lösa krissituationer som hotar Ukrainas nationella säkerhet, och slog vidare fast att beslut av Säkerhetsrådet som träder i kraft genom presidentdekret är bindande för organ som har verkställande makt. Därtill gavs presidenten rätt att i princip utse vem som helst till ledamot av Säkerhetsrådet.²⁸ Dessa förändringar utökade Säkerhetsrådets befogenheter avsevärt.

År 2018 antogs vidare ”Lagen om Ukrainas nationella säkerhet”, ”*Zakon Ukrajiny pro natsionalnu bezpeku Ukrajiny*”, i vilken Säkerhetsrådets funktioner definieras än tydligare. I artikel 4 beskrivs att Säkerhetsrådet är en del av ett system av demokratiskt civilt styre över den sammantagna säkerhets- och försvarssektorn. I artikel 5 fastslås att Säkerhetsrådet ska informera allmänheten om sin verksamhet via sin officiella webbplats och i media och i artikel 14 ges Säkerhetsrådet en ledande roll för koordinering av nationell säkerhet och försvar såväl i fredstider som i tider av kris och krig. I denna lag definieras dessutom vad som menas med nationell respektive statlig säkerhet samt vilka strategier och policyer som de statliga organen ansvariga för respektive områden har att förhålla sig till. Dessa inkluderar bland andra strategier för cybersäkerhet och militär säkerhet.

De ovannämnda lagarna beskriver ansvar och befogenheter för Säkerhetsrådet och dess kansli samt hur de ska säkerställa nationell säkerhet. Säkerhetsrådet leds av landets president, och om presidenten skulle avgå i förtid tillträder talmannen för Verhovna Rada som chef för Säkerhetsrådet. Säkerhetsrådets sekreterare intar en särskild roll i och med att han eller hon planerar och leder den dagliga verksamheten och är chef för Säkerhetsrådets kansli. Sekreteraren är också ofta den som representerar Säkerhetsrådet i offentliga sammanhang. Sekreteraren utses direkt av presidenten och behöver alltså inte godkännas av Verhovna Rada. Det hör också till sekreterarens ansvar att följa upp att de beslut som tagits av Säkerhetsrådet implementeras. Det kan dock påpekas att Säkerhetsrådet har letts av inte mindre än 15 Sekreterare sedan 1999, vilket har lett till att Säkerhetsrådet under perioder ansetts sakna stabilitet.²⁹

Säkerhetsrådets storlek och sammansättning har under olika perioder sett olika ut. När Säkerhetsrådet sammanträdde den 28 februari 2014 för att diskutera hur Ukraina skulle svara på Rysslands annektering av Krimhalvön bestod Säkerhetsrådet till exempel av endast sex ledamöter med rösträtt.³⁰ Sedan Volodymyr Zelenskyj tillträdde som president 2019 har han upprepade gånger gjort förändringar i, och utökat, Säkerhetsrådets sammansättning. I samband med sitt tillträdande som president utnämnde han Oleksandr Danyljuk som sekreterare för

²⁷ Zakon Ukrajiny Pro Sanktsiji № 1644-VII (2014), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1644-18#Text>.

²⁸ Zakon Ukrajiny Pro vnesenija zmin do Zakonu Ukrajiny ”Pro Radu natsionalnoji bezpeky i oborony” shtjodo vdoskonalennja koordinatsiji i kontrolju u sferi natsionalnoji bezpeky i oborony Ukrajiny № 43-VIII (2014), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/43-19#n2>.

²⁹ Shelest, ”The National Security and Defence Council of Ukraine”, 165.

³⁰ Lenton, ”Why Didn’t Ukraine Fight for Crimea?”, 148.

Säkerhetsrådet, som dock endast satt på posten i fyra månader. Hans efterträdare, Oleksij Danilov, innehade befattningen när Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina inleddes den 24 februari 2022 och satt ända fram till 26 mars 2024 då han efterträdades av Oleksandr Lytvynenko.

Förutom att byta sekreterare har Zelenskyj också vid flera tillfällen bytt ut ministrar, vilket har påverkat Säkerhetsrådets sammansättning i grunden. I september 2024 initierade han en rockad som innebar att flera medarbetade i presidentadministrationen byttes ut samtidigt som åtta nya ministrar utnämndes i en regeringsombildning. I juli 2025 gjordes återigen en större regeringsombildning. Förändringarna syntes även i Säkerhetsrådet eftersom flera ministrar på nyckelposter byttes ut, däribland premiärminister, försvarsminister, energiminister och justitieminister. Den avgående försvarsministern Rustem Umjerov tog över sekreterarrollen i Säkerhetsrådet. I skrivande stund består Säkerhetsrådet av 21 ledamöter, inberäknat presidenten och sekreteraren.³¹ Förutom sekreteraren och talmannen har alla ledamöter rösträtt.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att Ukrainas konstitution och övriga lagar ger en konkret inriktning om vilka områden som Säkerhetsrådet ska koordinera och vilka frågor det ska besluta om, samt anger en ansvarsfördelning mellan Säkerhetsrådet och de övriga organen som är ansvariga för nationell säkerhet. Det är ett rådgivande och koordinerande organ som dock har ett visst inflytande på organen med verkställande makt genom att dess beslut verkställs genom bindande presidentdekret. Till skillnad från vissa andra länders Nationella säkerhetsråd fokuserar det ukrainska Säkerhetsrådet på såväl yttre som inre hot, vilket tydligt avspglas i dess sammansättning. Sett i kontrast till tidigare perioder är Säkerhetsrådets nuvarande sammansättning omfattande. Av de sammanlagt 15 ministrar som utgör ukrainska regeringen, *Kabinet ministriv*, är tio ledamöter av Säkerhetsrådet. Möjligen är avsikten med detta att skapa smidigare horisontell koordinering mellan Säkerhetsrådet och den verkställande makten. Ett viktigt verktyg för den koordinerande uppgiften är utarbetandet av risk- och hotbedömningar.

4.1.2 Hot- och riskbedömning i strategiska dokument

Som koordinerande och kontrollerande organ har Säkerhetsrådet och dess kansli till uppgift att delta i utarbetandet av några centrala dokument för den långsiktiga planeringen inom säkerhet och försvar. Dessa inbegriper bedömningar kring hot och risker samt prioriteringar och strategier för att motverka och hantera dessa. Annekeringen av Krim 2014 tydliggjorde hotbilden mot Ukraina och satte den övergripande riktningen för den ukrainska försvarsplaneringen, vilken sammanfattas i den nationella säkerhetsstrategin.

³¹ För den aktuella förteckningen över ledamöter, se appendix 1.

Dokumentet ”Strategi för Ukrainas nationella säkerhet”, ”*Stratehija natsionalnoji bezpeky Ukrajiny*”,³² är det grundläggande dokumentet för långsiktig planering som ger inriktningen till statens säkerhets- och försvarspolitik. Utifrån detta formuleras strategier på specifika områden som exempelvis militär säkerhet, cybersäkerhet, ekonomisk säkerhet med flera. Strategin identifierar också de största hoten och riskerna för ukrainsk nationell säkerhet och stipulerar sektorer inom vilka specifika strategier ska utarbetas (till exempel strategier för militär säkerhet, cybersäkerhet, energisäkerhet med flera). Strategin utarbetas på uppdrag av presidenten och färdigställs senast sex månader efter hans eller hennes tillträde. I arbetet med strategin deltar Säkerhetsrådets kansli och Nationella institutet för strategiska studier, *Natsionalnyj instytut stratehitjnych doslidzjen* (NISD),³³ men också andra statliga organ och civilsamhällsorganisationer. Även utländska experter kan involveras i arbetet. Det färdiga dokumentet godkänns av Säkerhetsrådet och bekräftas därefter genom ett presidentdekret.

I den nuvarande strategin från 2020 identifieras individens säkerhet samt fri- och rättigheter som det högsta sociala värdet och huvudmålet för statens säkerhetspolitik. För att säkerställa detta är upprätthållandet av självständighet och territoriell integritet statens högsta prioritet. Ryska federationen identifieras som det största säkerhetspolitiska hotet för Ukraina, och strategin beskriver också hur hotet tar sig uttryck: genom väpnad aggression, energipolitik som påtryckningsmedel, hybridkrigsföring, påverkanskampanjer, underrättelseaktioner med mera. Vidare nämns miljöförstöring, klimatförändring, internationell terrorism och brottslighet, den demografiska situationen och låg socioekonomisk standard som andra hot mot nationell säkerhet. Här beskrivs också hur de nationella intressena ska skyddas och säkerheten säkerställas både för individen och för staten. Målsättningarna för den framtida utvecklingen inom säkerhetssektorn är att erhålla medlemskap i EU och Nato. Avskräckning definieras som den grundläggande metoden för militär säkerhet.

Om konstitutionen och lagarna kan sägas utgöra det juridiska ramverket och stommen för Säkerhetsrådets verksamhet, så anger ovan nämnda strategi innehållet och riktningen för dess koordinerande verksamhet. Strategin fungerar därmed både som Säkerhetsrådets verktyg att inrikta respektive myndighet, och som rättesnöre för myndigheten i sitt eget policyarbete. Strategier och andra policydokument är inga garantier för att ett Säkerhetsråd ska kunna agera kongruent, men det kan fungera som en sammanhållande kraft. Själva syftet med säkerhetsstrategier är att reda ut hur staten ska avskräcka, och om nödvändigt svara på, hot mot och risker för nationell säkerhet. Därför innebär en avsaknad av tydliga strategier en risk för att koordineringen blir mer godtycklig och mindre effektiv. O’Neill påpekar att själva processen att kodifiera roller, identifiera hotbilder, fördela ansvar och

³² Ukaz Prezidenta Ukrajiny (Presidentdekret) №392/2020 (2020), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text>.

³³ På engelska: National Institute of Strategic Studies (NISS).

prioritera åtgärder i en säkerhetsstrategi erbjuder ansvariga parter en möjlighet att samarbeta och skapa en gemensam uppfattning som delas över hela systemet.³⁴

4.1.3 Beslutsfattande

Lagarna och policydokumenten beskrivna ovan kan betraktas som verktyg tänkta att vägleda Säkerhetsrådet i sin koordinerande funktion. Säkerhetsrådets sammanträden, som alla är slutna och äger rum i presidentadministrationens byggnad, är det främsta forumet för beslutsfattande. Säkerhetsrådets kansli förbereder sammanträdena genom att ta fram information och bereda ärenden, ofta i samråd med interdepartementala kommissioner, institut och experter. Säkerhetsrådets ledamöter kommer med förslag på frågor som faller inom deras kompetens, lämnar synpunkter och förslag, deltar i granskning och planering samt röstar i frågor som behandlas under Säkerhetsrådets sammanträden. Förutom ordinarie ledamöter kan presidenten även kalla in andra officiella företrädare som till exempel parlamentsledamöter, men dessa har inte rösträtt. Likaså saknar Säkerhetsrådets sekreterare rösträtt. Även forskare och annan expertis inom olika områden kan bjudas in för expertutlåtanden med mera.

Säkerhetsrådets sammanträden sker inte enligt ett fastställt schema, utan presidenten kallar löpande till möte i den mån behov uppstår. Vid omröstningar i Säkerhetsrådet krävs två tredjedelars majoritet för att ett beslut ska anses giltigt. När Säkerhetsrådet har fattat ett beslut ska det bekräftas genom att presidenten skriver under det, varpå det träder i kraft som ett presidentdekret. Som noterat ovan är dessa beslut sedan 2014 bindande för organ som har verkställande makt.

Hanna Shelest noterar i en studie strax före Rysslands fullskaliga invasion att Säkerhetsrådet inte innehar samma kapacitet för implementering som de övriga exekutiva organen, varför det har fokuserat på koordinering på beslutsfattandennivå. Dess effektivitet har därför varit avhängigt förmågan att sätta agendan, koordinera aktiviteter och övervaka implementeringen hos andra organ. Under Covid-19-pandemin visade det sig dock att Säkerhetsrådet snarare fungerade rådgivande och inte fullt ut förmådde inta en koordinerande roll för att samordna de nödvändiga säkerhetsåtgärderna.³⁵

Behovet av effektiv samordning och kongruens i beslutsfattande ställs på sin spets i ett läge av kris eller krig. Balansgången mellan vidtagandet av tillräckliga kontra nödvändiga åtgärder blir då en helt annan än under fredstid. Under den fullskaliga invasionen har Säkerhetsrådet tagit en del beslut som har kritiserats av vissa och hyllats av andra. Ett av de mest uppmärksammade besluten var att strax efter invasionen införa ett enhetligt statligt direktsänt nyhetsmaraton, *Jedyni novyny #UA razom*, som dygnet runt samsänds av de stora TV-kanalerna. Enligt det

³⁴ Paul O'Neill, "Case study analysis", i *Securing the state and its citizens: national security councils from around the world* (Bloomsbury Academic, 2022), 196.

³⁵ Shelest, "The National Security and Defence Council of Ukraine", 171.

ukrainska ledarskapet är syftet med tilltaget att kontrollera nyhetsflödet för att motverka rysk desinformation, medan kritiker hävdar att det handlar om censur och om att skapa ett smidigt PR-redskap för president Zelenskyj.

Som nämnts ovan har Säkerhetsrådet också mandat att besluta om sanktioner för att säkerställa nationell säkerhet. Detta hör ihop med att stora rikedomar och inflytande över den ukrainska ekonomin, politiken och medierna, som traditionellt förknippas med oligarker, ofta har identifierats som möjliggörare för otillbörlig politisk påverkan. Som bakgrund kan nämnas Zelenskyjs vallöfte under valkampanjen 2019 om att motverka korruptionen och 2021 initierade han en anti-oligarklagstiftning, som var tänkt att administreras av Säkerhetsrådet.³⁶ Under den fullskaliga invasionen har Säkerhetsrådet, med Zelenskyj i spetsen, uppmärksammats för att ha intensifierat användandet av sanktionsmekanismen. Sedan starten av den fullskaliga invasionen berör huvudparten av alla publika beslut som publicerats på Säkerhetsrådets webbplats sanktioner.³⁷ Konkret går det till så att sanktionslistor baserade på förslag av Verchozna Rada, presidenten, regeringen (*Kabinet ministriv*), centralbanken, eller säkerhetstjänsten (SBU) sammanställs för överläggning och beslutsfattande i Säkerhetsrådet.³⁸ I slutet av maj 2025 var över 1500 personer belagda med sanktioner och merparten av dessa är ryska medborgare.³⁹ Medborgarskap spelar en viktig roll i detta avseende, eftersom en medborgare som är skattepliktig i ett annat land, exempelvis Ryssland, kan betraktas som understödjare av dess politik gentemot Ukraina. Det senaste året har Säkerhetsrådet dock belagt flera ukrainska medborgare, utan andra medborgarskap än det ukrainska, med sanktioner. För dessa personer har sanktionerna haft en stor inverkan. Individer under sanktioner har fråntagits sin rätt att nyttja egendom, hantera bankkonton och starta mediekkanaler under en period på tio år. Efter propåer från EU ska mekanismen dock ha justerats så att personer under sanktioner ska kunna tillgodose sina grundläggande behov, såsom mat, bostad, skatter med mera.⁴⁰ Sedan 2022 har också den ukrainska staten rätt att, efter domstolsbeslut, konfiskera tillgångar hos individer som stödjer Rysslands aggression mot Ukraina.⁴¹

Säkerhetsrådets tillämpning av sanktionsmekanismen har mötts av stark kritik. Det har bland annat uppfattats som att den under president Zelenskyj har använts som ett politiskt verktyg och ett sätt att hindra oppositionen från att få politiskt in-

³⁶ Harasymiw, *Post-Euromaidan Ukraine*, 210.

³⁷ "Ukazy Prezidenta Ukrainy", Rada Natsionalnoji bezpeky i oborony Ukrainy, 12 augusti 2025, <https://www.rnbo.gov.ua/ua/Ukazy/>.

³⁸ Natalia Sichevlyuk, "Anti-Russian Sanctions by the NSDC: How Can They Be Made Effective?", Transparency International, 17 juli 2025, <https://ti-ukraine.org/en/news/anti-russian-sanctions-by-the-nsdc-how-can-they-be-made-effective/>.

³⁹ "The National security and defense council instead of the court: how the sanctions mechanism works in Ukraine", *RBC-Ukraine*, 23 maj 2025, <https://newsukraine.rbc.ua/analytics/the-national-security-and-defense-council-1748086042.html>.

⁴⁰ *RBC-Ukraine*, "The National security and defense council instead of the court".

⁴¹ Sichevlyuk, "Anti-Russian Sanctions by the NSDC".

flytande. Beslutet i februari 2025 att belägga bland andra den före detta presidenten, oligarken och numera oppositionsledaren Porosjenko med långtgående sanktioner möttes med särskilt stark kritik. I synnerhet är det proceduren kring själva beslutsfattandet som kritiserats, eftersom tydliga riktlinjer saknas för vilken typ av bevismaterial som krävs, vilka rättigheter de anklagade har, hur ärendet ska hanteras (till exempel hantering av personuppgifter) med mera.⁴² Andra har hävdad att sanktionsmekanismen utnyttjas under rådande krigslagar på ett sätt som utgör ett betydande hot mot rätten till en rättvis rättegång.⁴³ Enligt Säkerhetsrådet infördes sanktionerna mot Porosjenko på grund av dennes (tidigare) affärer i Ryssland samt att han under tiden som president ska ha undertecknat tvivelaktiga avtal med Ryssland.⁴⁴ Efter beslutet utfärdade dock flera människorättsorganisationer snabbt ett gemensamt uttalande som fördömde sanktionerna mot ukrainska politiker och affärsmän och hävdade att de till och med bröt mot konstitutionen och internationella avtal.⁴⁵

Utifrån Säkerhetsrådets användande av sanktionsmekanismen går det att debattera huruvida dessa åtgärder ligger i linje med det rättfärdigande målet att säkerställa nationell säkerhet eller om de i själva verket har ett annat bakomliggande syfte. Samtidigt bör man ha i åtanke att kriget komplicerar Säkerhetsrådets löpande verksamhet, till exempel genom förhöjda krav på sekretess och möjligen nödvändigheter av att i vissa fall vidta strängare åtgärder än under fredstid. Dock har även villkoren för rättsväsendet komplicerats, då verksamheten delvis blivit mer ansträngd under krigslagarna. Bland annat har rättssalar förstörts, det råder brist på domare och finansieringen av rättsväsendet räcker inte till.⁴⁶ Detta påverkar möjligheterna att utreda rättsliga tvister så som exempelvis utpekade felaktiga sanktionsbeslut, något som kritiker menar gynnar makthavarna. Redan 2021 beskrev Andrew Wilson sanktionsmekanismen som juridiskt tvivelaktig. Vidare identifierade han användandet av Säkerhetsrådet för att besluta om sanktioner som en del

⁴² *RBC-Ukraine*, "The National security and defense council instead of the court"; Natalija Sitjevljuk, "Antyrosijski sanktsiji RNBO. Jak zrobyty jich efektyvnymy", *Dzerkalo tyznja*, 17 juli 2025, <https://zn.ua/ukr/reforms/antirosijski-sanktsiji-rnbo-jak-zrobiti-jikh-efektivnimi.html>.

⁴³ Tamara Horbachevska m.fl., "The Expropriation of Sanctioned Assets: Does Ukrainian Jurisprudence Respond to Human Rights Concerns?", *Journal of Human Rights Practice* 17, nr 1 (2025): 197–206, <https://doi.org/10.1093/jhuman/huae031>.

⁴⁴ Roman Melnyk och Iryna Sitnikova, "Sanktsiji proty Porosjenka: sjtjo stalo pidstavoju dlja obmezjen proty eksprezydenta", *Hromadske*, 13 februari 2025, <https://hromadske.ua/polityka/239609-sanktsiyi-proty-poroshenka-stalo-vidomo-za-shcho-same-vvely-obmezennia-proty-eksprezydenta>.

⁴⁵ "Statement by human rights organizations on the application of personal sanctions against Poroshenko, Zhevago, Kolomoisky and Bogolyubov", Human Rights in Ukraine, 14 februari 2025, <https://khp.org/en/1608814416>.

⁴⁶ Mykhailo Minakov, "Functioning of Ukrainian Courts during the War", *Focus Ukraine*, 8 oktober 2024, <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/functioning-ukrainian-courts-during-war#:~:text=Ukrainian%20legislation%20provides%20that%20the%20right%20to%20access,continues%20to%20be%20administered%20by%20the%20courts%20only>.

av en större och oroande utveckling i vilken politiska frågor förvandlas till säkerhetsfrågor och att existerande institutioner och normer marginaliseras.⁴⁷

4.1.4 Sammanfattande analys

I detta avsnitt görs en sammanfattande analys som svarar på den första övergripande analysfrågan:

- Vad är Säkerhetsrådets roll, vad styr dess mandat och hur stort är dess inflytande?

Sedan Säkerhetsrådet grundades har dess roll och mandat utvecklats avsevärt. Av analysen ovan framkommer att det framför allt är kris och krig som har påskyndat utvecklingen och format rådet till det organ det är idag. Av det undersökta materialet att döma tog det stora reformarbetet fart efter annekteringen av Krim och starten på kriget i Donbass, vilket blottade ett tydligt behov av att reformera hela den ukrainska säkerhetssektorn och se över det juridiska ramverk som reglerar den. Det är signifikativt att merparten av de centrala lagar och policyer som studeras i denna rapport har tillkommit eller reviderats som resultat av den övergripande säkerhetssektorreformen, det vill säga under perioden mellan Rysslands annektering av Krim 2014 och den påföljande fullskaliga invasionen 2022. Den ryska aggressionen kan på sätt och vis sägas ha visat på nödvändigheten av – och därför påskyndat – utvecklingen av de juridiska ramverk som styr Säkerhetsrådets verksamhet och mandat. I sin tur har detta förbättrat möjligheterna för Säkerhetsrådet att verka effektivt. Dessutom har Rysslands agerande visat på vikten av en nationell planering och koordinering av säkerhetspolitiken, vilket stärkt Säkerhetsrådets relevans så att det fått en mer framflyttad position i offentligheten.

Säkerhetsrådets mandat ökades tydligt när lagen om Säkerhetsrådet reviderades, så att rådets beslut som träder i kraft genom presidentdekret blir bindande för organ med verkställande makt. Också förändringen som gav presidenten rätt att fritt utse ledamöter till Säkerhetsrådet påverkade dess inflytande, men framförallt har detta inneburit en koncentration av presidentens makt. Eftersom Säkerhetsrådet leds och dess ledamöter delvis tillsätts av presidenten är det dock inte helt tydligt var gränsen går mellan dennes inflytande och Säkerhetsrådets.

För Säkerhetsrådet är utvecklingen av sanktionsmekanismen kanske det tydligaste resultatet av reformarbetet och ett av de mest konkreta verktyg som finns till dess förfogande. Ukrainsk media framställer ofta att Säkerhetsrådet åtnjuter ett betydande byråkratiskt men också politiskt inflytande genom sanktionsmekanismen. Kritiker har ofta framfört argumentet att principerna för beslutsfattande inom Säkerhetsrådet alltför enkelt skulle kunna (och redan har) missbrukas av presidenten i och med att denne både leder rådet och tillsätter dess ledamöter. Besluten

⁴⁷ Andrew Wilson, *Faltering fightback: Zelensky's piecemeal campaign against Ukraine's oligarchs*, Policy brief, European Council on Foreign Relations (2021), 10, <https://www.jstor.org/stable/resrep33811>.

att belägga politiska motståndare och inflytelserika affärsmän med sanktioner har tolkats som ett tecken på maktmissbruk och som ett sätt att vingklippa den politiska oppositionen. Besluten framhålls av den ukrainska politiska ledningen som *Säkerhetsrådets* och inte *presidentens*, men de enskilda ledamöternas objektivitet kan ifrågasättas då deras plats i Säkerhetsrådet vilar i presidentens händer. Presidenten kan å andra sidan hävda att beslut alltid fattas kollektivt, vilket medför att ansvaret för obekväma eller impopulära beslut på ett politiskt-strategiskt bekvämt sätt delas av flera. Av denna anledning kan Säkerhetsrådets nuvarande sammanläggning med många ledamöter både tolkas som ett sätt att samla en bred kompetens, men också som ett sätt visa att rådets beslut är brett förankrade.

Det här sätter fingret på ett behov av en tydligare definition, eller åtminstone problematisering, av begreppen koordinering och kontroll, som båda är grundläggande beskrivningar av Säkerhetsrådets främsta uppgifter. För närvarande begränsar krigslagarna möjligheterna att undersöka Säkerhetsrådets verksamhet och utreda vad koordinering och kontroll egentligen avser. Men givet kritiken som framför allt har riktats mot Säkerhetsrådets beslut gällande sanktioner mot ukrainska individer, är det troligt att frågan om var gränserna för Säkerhetsrådets inflytande egentligen går kommer att kräva ett svar.

4.2 Resurser och förmågor

Som nämnts ovan tillämpas nyckelfaktorn *förmåga* brett för att undersöka Säkerhetsrådets resurser och i mindre utsträckning vilka möjliga förmågor dessa besitter. När Säkerhetsrådet omnämns i medierna brukar fokus oftast ligga på rådets ledamöter, för närvarande 21 personer, samt på de beslut som rådet fattar. Men som redan konstaterats är Säkerhetsrådets organisation långt större än så och förfogar över en stor samlad förmåga i form av kompetenser och resurser. Säkerhetsrådet består av fyra huvudkomponenter: Säkerhetsrådets sammanträden, kansliet, interdepartementala kommissioner samt forskningsinstitut som är direkt knutna till Säkerhetsrådet. Därtill kan fristående forskningsinstitut och tankesmedjor ge analytiskt stöd i policyprocesser och vid andra behov.

4.2.1 Analys och beredning

Säkerhetsrådets kansli, *Aparat Rady* (härefter: kansliet) är ett statligt organ som utgör organisatoriskt stöd till Säkerhetsrådet och ansvarar för den analytiska och organisatoriska verksamheten. Kansliet är enligt lag en juridisk person och en tjänstemannaorganisation som till skillnad från Säkerhetsrådets ledamöter inte direkt påverkas av regeringsombildningar. Som sådant fungerar kansliet med en kontinuitet som verkar stabiliserande vid snabba politiska skiften. Därigenom utgör kansliet också Säkerhetsrådets institutionella minne. Säkerhetsrådets sekreterare inriktar och samordnar kansliets verksamhet, och chefen för kansliet, för närvarande Anatolij Barhylevytj, organiserar och leder arbetet. Verksamheten

styrts av särskilda bestämmelser som är fastställda genom presidentdekret år 2005, vilka med vissa justeringar alltså gäller.⁴⁸

Antalet medarbetare på kansliet har varierat kraftigt under de senaste 20 åren. Övergripande kan man konstatera att ju fler resurser kansliet har tilldelats, desto bredare har dess förmåga varit. President Jusjtjenko satte 2005 gränsen till 281 medarbetare,⁴⁹ medan hans efterträdare Janukovytyj i april 2011 fastslog att antalet medarbetare i kansliet inte skulle överstiga 90, varefter han året efter dubblade antalet till 180.⁵⁰ I januari 2015 fastställde den dåvarande presidenten Porosjenko antalet medarbetare till 160.⁵¹ I februari 2021 utökade president Zelenskyj antalet medarbetare på kansliet till 237 personer och omorganiserade kansliet till att utöver ledning och statsrevisor omfatta hela 23 enheter.⁵² Enligt Anastasiia Dashkovska vittnade Säkerhetsrådets struktur och sekretariatets utformning vid denna tid om förberedelser för en möjlig rysk fullskalig invasion och beredskap för att kunna svara på den.⁵³

I ett presidentdekret från 3 november 2025 kom nya direktiv kring kansliet. Enligt dokumentet ska kansliet genomgå en omorganisering och antalet medarbetare ska utökas till 252.⁵⁴ I den nya strukturen ska likt tidigare ingå ledning, det vill säga ordinarie och biträdande sekreterare för Säkerhetsrådet och dess stab, ordinarie och biträdande chefer för kansliet och dess stab, samt statsrevisor. Omorganiseringen är i skrivande stund en pågående process, men enligt nämnda presidentdekret ska den nya organisationen bestå av följande tjänster (*sluzhby*) och avdelningar (*departamenty*):

- Tjänsten för strategisk planering och analys.
- Avdelningen för inre säkerhet.
- Avdelningen för massmedia.
- Avdelningen för frågor om militär säkerhet, mobilisering och territoriell säkerhet.
- Avdelningen för frågor om det försvarsindustriella komplexet, militärtekniskt samarbete och exportkontroll.
- Avdelningen för informationssäkerhet och cyberskydd.

⁴⁸ Ukaz Prezydenta Ukrainy (Presidentdekret) №1446/2005 (2005), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1446/2005#Text>.

⁴⁹ Ukaz Prezydenta Ukrainy (Presidentdekret) №966/2005 (2005).

⁵⁰ "Jakukovytyj zbil'sjyv Kljujevu sjtat v dva razy", *Ukrainska Pravda*, 6 april 2012, www.pravda.com.ua/news/2012/04/6/6962268.

⁵¹ "Porosjenko zatverdyl novu strukturu aparatu RNBO", *Korrespondent.net*, 27 januari 2015, <https://ua.korrespondent.net/amp/3471670-poroshenko-zatverdyl-novu-strukturu-aparatu-rnbo>.

⁵² Ukaz Prezydenta Ukrainy (Presidentdekret) №76/2021 (2021), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/76/2021#Text>.

⁵³ Dashkovska, "National security and defense council of Ukraine", 58.

⁵⁴ Ukaz Prezydenta Ukrainy (Presidentdekret) №816/2025 (2025), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/816/2025#Text>.

- Tjänsten för Ukrainas Huvudlägescentral och utveckling av informationsteknik.
- Avdelningen för yttre säkerhet och underrättelser.
- Avdelningen för strategisk dialog och efterkrigsordning.
- Avdelningen för ekonomisk och finansiell säkerhet samt sanktioner.
- Avdelningen för kritisk infrastruktur och energisäkerhet.
- Avdelningen för statlig och offentlig säkerhet.
- Avdelningen för humanitär säkerhet och krisberedskap.
- Avdelningen för internationellt samarbete.
- Tjänsten för bokföring.
- Tjänsten för registratur.
- Administration och stödfunktioner.
- Personalavdelningen (HR).
- Juridiska tjänsten.
- Avdelningen för säkerhetsklassad verksamhet.
- Huvudspecialist för intern kontroll.

Kansliet har i uppgift att bereda material till Säkerhetsrådet, däribland beslutsunderlag, utkast till presidentdekret och andra dokument. Verksamheten utgör med andra ord både en administrativ förmåga och en analytisk förmåga. Därtill har kansliet också i uppgift att följa upp genomförandet av Säkerhetsrådets beslut, ett ansvar som ytterst åligger Säkerhetsrådets sekreterare. Med utgångspunkt i den nationella säkerhetsstrategin, som kansliet är delansvarig för att utveckla, förbereder det också propositioner gällande den militära säkerhetsstrategin för behandling av rådet. Vidare tar det fram förslag för bestämmelserna i Ukrainas militärstrategi och uppgifterna för Ukrainas väpnade styrkor, samt förbereder andra policyfrågor gällande nationell säkerhet. Kansliet deltar även i utarbetandet av internationella avtal och förbereder delegationer som ska representera Ukraina i internationella sammanhang.

4.2.2 Institut och andra stödfunktioner

Vid sidan av kansliet har Säkerhetsrådet tillgång till ytterligare resurser och förmågor i form av forsknings- och analysstöd. Under olika perioder har några forskningsinstitut varit kopplade till Säkerhetsrådet. Fram till 2002 var det ovannämnda Nationella institutet för strategiska studier, (NISD) knutet till Säkerhetsrådet, men blev därefter underställt Presidentadministrationen genom ett presidentdekret. En av institutets huvuduppgifter är alltså att bistå Säkerhetsrådet med forskning och analys inom områden av betydelse för Ukrainas nationella säkerhet. Säkerhetsrådets förra sekreterare, Oleksandr Lytvynenko, är professor i statsvetenskap och har tidigare arbetat i den ukrainska utrikesunderrättelsetjänsten, *Sluzhba zovnisjnoji rozvidky Ukrainy* (SZRU) samt varit chef för NISD. Hans utnämning till sekreterare i mars 2024 har tolkats som ett sätt att stärka Säkerhetsrådets band till för-

svarsforskningen. Om behov finns har Säkerhetsrådet också rätt att inrikta fristående forskningscentra och tankesmedjor, samt att ta del av externa forskares expertis i relevanta frågor.

Tidigare var även Nationella institutet för internationella säkerhetsproblem, *Natsionalnyj instytut problem mizjnarodnoji bezpeky* (före mars 2001 med benämningen Nationella institutet för ukrainsk-ryska relationer) samt Institutet för nationella säkerhetsproblem,⁵⁵ *Instytut problem natsionalnoji bezpeky* (före december 2003 med benämningen Ukrainska institutet för miljöforskning och resurser, *Ukrajinskyj instytut doslidzjen navkolysjnoho seredovysjtja i resursiv*) båda knutna till Säkerhetsrådet. Dock beslutade den dåvarande presidenten, Viktor Janukovyjtj, att lägga ner bägge instituten år 2010.⁵⁶

Förutom forskningsinstitut har Säkerhetsrådet också andra organ och stödfunktioner knutna till sig, vilka samverkar med kansliet:

- Högkvarteret för Ukrainas väpnade styrkors överbefälhavare, *Stavka Verhovnoho Holovokomanduvatja Zbrojnych Syl Ukrainy* (SVH ZSU) är organet som utgör landets högsta militära ledning. Högkvarteret initierades på den fullskaliga invasionens första dag, 24 februari 2022, på förslag av Säkerhetsrådet.⁵⁷ Samtidigt upphörde verksamheten för Säkerhetsrådets Krigskabinett. Högkvarteret, som består av de högsta ledarna för de militära strukturerna, träffas under pågående krig flera gånger i veckan för strategisk planering och operativa möten. Högkvarteret koordineras enligt lag av Säkerhetsrådets sekreterare och dess arbetsorgan är Generalstaben för Ukrainas väpnade styrkor.
- Institutet för forskning om cyberkrigföring, *Instytut doslidzjennja kibervijny*,⁵⁸ är grundat som forskningsstöd till Säkerhetsrådet och till det Nationella koordinerande centret för cybersäkerhet, *Natsionalnyj koordinatsijnyi tsentr z kiberbezpeky* (NKTsK),⁵⁹ med (tidigare) stöd av U.S. Agency for International Development (USAID). Centret inrättades 2016 på beslut av Säkerhetsrådet,⁶⁰ och leds av Säkerhetsrådets sekreterare.

⁵⁵ Ukaz Prezidenta Ukrainy (Presidentdekret) №1396/2003 (2003), <https://www.president.gov.ua/documents/13962003-1384>.

⁵⁶ "Janukovyjtj likviduvav instytut Horbulina", *Ukrajinska Pravda*, 2 april 2010, www.pravda.com.ua/news/2010/04/2/4907030/.

⁵⁷ Ukaz Prezidenta Ukrainy (Presidentdekret) №72/2022 (2022), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/72/2022#Text>.

⁵⁸ För mer information om Institutet för forskning om cyberkrigföring, se webbplatsen: "Doslidzjennja", *Instytut doslidzjennja kibervijny*, åtkomstdatum 13 juni 2025, <https://ua.understandingcyberwar.org/research/>.

⁵⁹ För mer information om Nationella koordinerande centret för cybersäkerhet, se webbplatsen: "Administratsija", *Natsionalnyj koordynatsijnyj tsentr z kiberbezpeky pry RNBO Ukrainy*, åtkomstdatum 28 oktober 2025, <https://cybersecuritycluster.org.ua/administration/>.

⁶⁰ Ukaz Prezidenta Ukrainy (Presidentdekret) №242/2016 (2016), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/242/2016#Text>.

- Centrum för motverkan av desinformation, *Tsentr protydiji dezinformatsiji*,⁶¹ är en struktur som samverkar med och kompletterar avdelningen för Informations- och cybersäkerhet under Säkerhetsrådets kansli. Centrumet inrättades 2021 på beslut av Säkerhetsrådet.⁶²

Beträffande Säkerhetsrådets förmågor kan nämnas några centrala kommunikationsverktyg och informationsteknologi. Inom säkerhetssektorn är säkra samband som till exempel krypterad e-post och telefoni vanliga, men exakt vilka typer av system som används och till vad brukar hållas under sekretess.

Säkerhetsrådets kansli har utvecklat ett informationsanalytiskt system som kallas för "COTA" och är kopplat till Huvudlägescentralen. COTA är en programvara som analyserar och synkroniserar data från olika källor, och används av Säkerhetsrådet som verktyg för riskanalys och riskhantering. Systemet utvecklades under Covid-19 pandemin och lanserades under hösten 2021, då det till stor del användes för att övervaka kapaciteten i hälsovården i olika regioner.⁶³ COTA består av tre delar; en öppen del som tillhandahåller information som allmänheten kan ta del av, en del för offentliga användare och en hemlig del, som endast Säkerhetsrådet förfogar över. Denna resurs lyfts ofta fram som ett viktigt redskap som har utvecklat Säkerhetsrådets förmågor avsevärt. Den processar *big data*, lagrar och analyserar data från olika källor och används både för att övervaka nationell säkerhet inom 20 huvudområden och för effektiv samordning mellan myndigheter, men också som underlag för beslutsfattande. Kansliets experter har även utvecklat en portal om Rysslands krigsbrott, vilken bland annat inkluderar rymdövervakningsdata.⁶⁴

I analysen av Säkerhetsrådets och dess kanslis förmågor utgör storleken och kvaliteten på humankapitalet, som får verksamheten att fungera, en central del. I detta avseende måste det poängteras att kriget på ett direkt sätt påverkat villkoren för såväl statliga forskningsinstitut som fristående forskningscentra och tankesmedjor att bedriva forskning och analys. En studie från 2023 visar att kriget bland annat har inneburit sänkta forskningsanslag, sämre tillgång till data, ökad psykisk och fysisk sjukdom och drastiskt försämrad arbetsmiljö. Som resultat av detta har en ansevärd mängd forskare lämnat forskningen och andra har lämnat landet.⁶⁵ Även om studien inte går närmare in på situationen för olika discipliner är det möjligt att

⁶¹ För mer information om Centrumet för motverkan av desinformation, se webbplatsen: "Dijalnist tsentru", Tsentr protydiji dezinformatsiji, åtkomstdatum 28 oktober 2025, <https://cpd.gov.ua/>.

⁶² Ukaz Prezidenta Ukrainy (Presidentdekret) №106/2021 (2021), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106/2021#Text>.

⁶³ "V Ofisi Prezidenta Ukrainy prezentuvaly sutjasnu informatsijno-analityjnu systemu 'COTA'", 5 oktober 2021, <https://www.rnbo.gov.ua/ua/Dijalnist/5064.html>.

⁶⁴ "The Head of the NSDC Staff presented the modern information-analytical system 'COTA' to the People's Deputies of Ukraine", National Security and Defense Council of Ukraine, 22 augusti 2022, <https://www.rnbo.gov.ua/en/Dijalnist/5669.html>.

⁶⁵ Gaétan De Rassenfosse m.fl., "The Effects of War on Ukrainian Research", *Humanities and Social Sciences Communications* 10, nr 1 (2023): 856, <https://doi.org/10.1057/s41599-023-02346-x>.

den dystra utvecklingen även gäller forskare inom området försvars- och säkerhetspolitik. Detta innebär att man i en studie av de samlade resurserna som Säkerhetsrådet har till sitt förfogande måste ta i beaktande att kvaliteten och kvantiteten på humankapitalet försämras generellt under krigets förutsättningar, även om det är svårt att få detaljkunskap om hur utsatta enskilda institut eller centra är.

4.2.3 Sammanfattande analys

I detta avsnitt görs en sammanfattande analys som svarar på den andra övergripande analysfrågan:

- Hur ser Säkerhetsrådets organisation ut, vilka resurser och förmågor förfogar det över?

Under Zelenskyjs ledning har Säkerhetsrådet vuxit i omfattning och det gäller såväl dess ledamöter som kansliets personalstyrka. Under den fullskaliga invasionen har denna expansion visat sig vara lyckad, eftersom Säkerhetsrådet, till skillnad från under den kritiska våren 2014, varit både förberett och handlingskraftigt. Säkerhetsrådets sammansättning, där för närvarande 10 av 15 ministerier är representerade, torde skapa förutsättningar för samverkan och en smidig säkerhetspolitisk koordinering. Samtidigt uppvisar kansliets många avdelningar en bred förmåga av analys och beredning.

Vad gäller frågan om Säkerhetsrådets resurser och förmågor kan det konstateras att strukturerna för dessa har institutionaliserats och inriktningen i lagstiftningen har förtydligats betydligt under de snart 30 år som rådet har existerat. De politiska kriserna och den ryska aggressionen har tvingat fram en mer detaljerad försvarsplanering, vilket avspeglas i policydokument och strategier. Samtidigt har krigets verklighet en övergripande hämmande effekt, som försvårar verksamheten. Rysslands fullskaliga invasion har på ett djupgående vis försämrat villkoren och möjligheterna för ukrainska analytiker och forskare, samtidigt som kriget tär på de redan ansträngda ekonomiska förutsättningarna. Särskilt försvagningen av de finansiella ramarna gör att kapaciteten hos stödfunktioner och forskningscentra har reducerats. Samtidigt har analytiker på försvarsområdet belyst den snabbt framväxande ukrainska expertisen om drönare, vilken vilar på gedigen forskning och teknikutveckling.⁶⁶ Detta tyder på att viss forskning stärkts och annan forskning försvagats under kriget.

De rådande krigslagarna har också format Säkerhetsrådets verksamhet, resurser och förmågor på andra vis. En grundläggande faktor är att varken president- eller parlamentsval har kunnat hållas, vilket har ändrat på de gängse förutsättningarna

⁶⁶ Se till exempel Julia Muravska, "Drones and defence innovation in Ukraine: consolidating wartime ingenuity", King's College London, 29 november 2022, <https://www.kcl.ac.uk/drones-and-defence-innovation-in-ukraine-consolidating-wartime-ingenuity>; Olena Bilousova m.fl., *Ukraine's drones industry: investments and product innovations* (Kyiv School of Economics, 2024), <https://kse.ua/wp-content/uploads/2024/10/241004-Brave1-report-v.1.pdf>.

för rotation inom nyckelpositionerna. I praktiken innebär detta att presidenten så att säga leder Säkerhetsrådet på övertid. Rådet har också tvingats prioritera och skyndsamt hantera försvarsrelaterade frågor framför frågor som inte explicit har med kriget att göra, samtidigt som kriget har skärpt behovet av sekretess. Det är rimligt att anta att båda dessa fakta har inneburit en ökad påfrestning på resurserna. Huruvida kansliets senaste omorganisering lyckas främja dess verksamhet återstår att se.

4.3 Anseende

I undersökningen av Säkerhetsrådets övergripande anseende används nyckelfaktorn *trovärdighet* som utgångspunkt. Som nämnts ovan förknippas denna nyckelfaktor med begrepp som förtroende, lojalitet och pålitlighet.

4.3.1 Krigsförhållanden, sekretess och allmänt förtroende

Den säkerhetspolitiska situationen under de rådande krigslagarna begränsar möjligheterna att studera Säkerhetsrådets anseende. Detta beror på flera faktorer. För hela det ukrainska ledarskapet, liksom för det ukrainska samhället i stort, utgör den ryska aggressionen det främsta hotet mot nationell säkerhet. Detta gör att allt fokus läggs på att kraftsamla för att mota fienden, samtidigt som andra, mindre brännande frågor läggs på is. I Ukraina är presidenten inte enbart statschef, utan även överbefälhavare för Ukrainas väpnade styrkor, ZSU. Som chef för Säkerhetsrådet är det alltså logiskt att presidenten i den nuvarande situationen i första hand agerar i rollen som överbefälhavare med fokus på försvar, och i andra hand hanterar säkerhetspolitiska frågor av bredare art. I och med krigslagarna har också sekretessen kring strategisk planering och beslutsfattande kring försvars- och säkerhetspolitiska frågor skärpts. Detta gäller även Säkerhetsrådet, vars verksamhet nu är mer insynsskyddad än under fredstid. Detta kan vara en svår balansgång eftersom öppenhet och allmänhetens rätt till insyn måste vägas mot behovet av sekretess.

Krigslagarna inverkar också på möjligheten till att ordna president- och parlamentsval, vilket begränsar gängse demokratiska processer. Så länge krigslagar råder skjuts bägge valen på framtiden, vilket innebär att sittande parlamentsledamöter och president utser ministrar. Enligt lagen utser presidenten Säkerhetsrådets ledamöter, men som ovan konstaterats har fem befattningar (premiär-, försvars-, inrikes-, utrikesminister samt chefen för säkerhetstjänsten) permanenta poster. Detta innebär att Säkerhetsrådet måste verka utifrån andra förutsättningar jämfört med i fredstid.

En opinionsundersökning gjord av Kyiv International Institute of Sociology (KIIS) i september 2023 visade dock tydligt att förtroendet bland ukrainare för de flesta organ inom den offentliga säkerhetssektorn, däribland Nationalgardet, SBU och

polisen, ökat avsevärt jämfört med en tidigare studie utförd 2021. För Säkerhetsrådet hade förtroendet ökat från 27% (2021) till hela 49% (2023).⁶⁷ Detta ger ingen heltäckande bild om Säkerhetsrådets trovärdighet, men resultatet tyder dock på att samhällets generella förtroende för det har ökat.

Rysslands krig mot Ukraina har också en direkt påverkan på enskilda offentliga personer, i och med den hybrida krigsföringen och de påverkanskampanjer som Ryssland står bakom. Att den ukrainske presidenten och flera ministrar återkommande smutskastas i ryska traditionella och sociala medier är ett försök att ifrågasätta de politiska ledarnas trovärdighet och skada deras anseenden. Detsamma gäller också myndigheter och andra statliga organ. Trots dessa begränsningar kan dock några generella iakttagelser göras och områden studeras utifrån nyckelfaktorn trovärdighet.

4.3.2 Transparens och delaktighet

En central faktor för att ett nationellt säkerhetsråd ska upprätthålla trovärdighet är att verka för transparens och mot maktmissbruk. Under krig och kris tillkommer även behovet att visa att verksamheten fortsätter trots omständigheterna. Ukrainas Säkerhetsråd måste enligt lag löpande informera allmänheten om sin verksamhet via media och sin officiella webbplats.⁶⁸ Ofta är det Säkerhetsrådets sekreterare som framträder i media, ställer upp på intervjuer och svarar på frågor om rådets verksamhet och kritik kring fattade beslut. Säkerhetsrådets viktigaste offentliga kanal är dock webbplatsen, www.rnbo.gov.ua. Webbplatsen fyller flera centrala funktioner. Där beskrivs hur Säkerhetsrådet är organiserat och vilka lagar och policyer som styr dess verksamhet. Vidare presenteras där Säkerhetsrådets ledamöter och deras specifika ansvarsområden.

Webbplatsen är också viktig som informationskanal, och stora delar av Säkerhetsrådets löpande verksamhet, såväl interna möte som aktuella prioriteringar sammanfattas i korta inlägg på webbplatsens nyhetssida. Webbplatsen är huvudsakligen på ukrainska, men vissa delar, främst nyhetssidan, finns även översatt till engelska. Denna funktion riktar sig med andra ord till både den ukrainska befolkningen och den internationella allmänheten.

Vidare erbjuder webbplatsen, på basis av demokratiska grundprinciper om transparens och civilsamhällets delaktighet, flera viktiga verktyg för den ukrainska allmänheten. Dels finns kontaktinformation och webbformulär genom vilket medborgare kan vända sig till Säkerhetsrådet med frågor och synpunkter. Här finns också en flik med rubriken ”Tillgång till offentlig information” där allmänheten

⁶⁷ ”Results of the All-Ukrainian Survey for the European Union Advisory Mission in Ukraine”, Kyiv International Institute of Sociology, 26 oktober 2023, <https://kiis.com.ua/?lang=eng&cat=reports&id=1307>.

⁶⁸ Zakon Ukrainy Pro natsionalnu bezpeku Ukrainy №2469-VIII (2018), <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>.

direkt ta del av de publika (det vill säga inte hemligklassade) diarieförda beslut som Säkerhetsrådet har tagit, vilka antingen kan erhållas direkt på webbplatsen via sökfunktion eller beställas hem på posten via ett beställningsformulär.

Dessutom finns information om Säkerhetsrådets och kansliets arbete för förebyggande av korruption, däribland planeringen för anti-korruptionsprogram och en direktlänk till det statliga sanktionsregistret, vilket administreras av Säkerhetsrådets sekretariat. Här finns också information om offentlig upphandling och internrevision. Webbplatsen kan därmed betraktas som ett centralt verktyg för Säkerhetsrådet att erbjuda allmänheten aktuell information och insyn i verksamheten och på det viset verka för att upprätthålla folkets förtroende för organisationen under krig så väl som i fredstid.

4.3.3 Sammanfattande analys

I detta avsnitt görs en sammanfattande analys som svarar på den tredje övergripande analysfrågan:

- Vilket anseende har Säkerhetsrådet?

Som konstaterats ovan visade en opinionsundersökning från 2023 att förtroendet för Säkerhetsrådet, liksom för flera organ inom den offentliga säkerhetssektorn, hade ökat under Rysslands fullskaliga invasion. Samtidigt begränsar kriget möjligheterna att analysera Säkerhetsrådets anseende utifrån nyckelfaktorn trovärdighet. Säkerhetsrådets anseende bygger på att dess ledamöter och kansliets tjänstemän uppfattas som pålitliga, lojala och hederliga. Trovärdigheten bygger med andra ord på att personer både inom och utanför organisationen känner förtroende för Säkerhetsrådet. Liksom konstaterats ovan har Säkerhetsrådets tillämpning av sanktionsmekanismen mötts av svidande kritik, vilket troligtvis har skadat Säkerhetsrådets anseende i viss utsträckning.

Personalrotation är en intressant faktor vad gäller Säkerhetsrådets anseende, då en personalförändring kan signalera både att någon på väg in har önskvärda kompetenser och att någon på väg ut har brister. Säkerhetsrådets tidigare sekreterare, Oleksij Danilov och Oleksandr Lytvynenko, har uppfattats som centrala för rådets övergripande anseende. Under sin tid som president har Zelenskyj vid flera tillfällen bytt ut ledamöter i Säkerhetsrådet. Ibland har detta presenterats som en förståelsehöjande åtgärd. Det är rimligt att tolka entledigandet av Oleksij Danilov och utnämmandet av Oleksandr Lytvynenko till posten som sekreterare som exempel på en sådan åtgärd.

Danilovs publika personlighet gjorde att han snabbt blev Säkerhetsrådets ansikte utåt, och hans rättframma och stundtals vardagliga sätt att uttrycka sig har på gott och ont skänkt Säkerhetsrådet en viss nyans av folklighet. Enligt BBC är det tack

vare Danilov som Säkerhetsrådet har förvandlats från en ”politisk avstjälpningsplats” till ett aktivt verktyg för att genomföra presidentens planer.⁶⁹ Hans efterträdare, Lytvynenko har ett långt och gediget CV och har bland annat arbetat som biträdande sekreterare för Säkerhetsrådet. Han är därtill även professor och generalmajor. Entledigandet av Danilov och utnämningen av Lytvynenko till Säkerhetsrådets sekreterare kunde ses som ett sätt att få in ett mer analytiskt perspektiv och öka professionaliseringen av Säkerhetsrådet. Kritiska röster har dock hävdats att Danilov fick sparken på grund av en fadäs under en intervju i mars 2024 gällande de kinesiska förslagen om fredsförhandlingar med Ryssland, då han (medvetet eller av misstag) uttalade namnet på Kinas särskilda sändebud Li Hui på ett sätt som på ukrainska uppfattas som grovt förolämpande. Sedan entledigandet av Lytvynenko i juli 2025 är Rustem Umjerov sekreterare. För allmänheten är han dock mest känd i nyckelrollen som Ukrainas chefsförhandlare.

⁶⁹ ”Zelenskyj zvolnyv sekretarja RNBO Danilova i pryznatjyv na tsju posadu Lytvynenka”, *BBC News Ukrajina*, 26 mars 2024, <https://www.bbc.com/ukrainian/articles/cxrzv7wwe45o>.

5 Slutsatser och framåtblick

Kapitlen ovan har visat att Ukrainas Säkerhetsråd är en stor och komplex organisation som utgör navet i ett system av stödfunktioner, kommittéer och centra där ukrainsk säkerhets- och försvarspolitik koordineras. Som koordinerande och rådgivande organ fungerar det som länken mellan den politiska ledningen, myndigheter, forskningsinstitut och andra organ inom den ukrainska säkerhetssektorn samt internationella partners. Säkerhetsrådet har utvecklats avsevärt sedan starten för nästan 30 år sedan, och varje president som lett det har gjort det på sitt eget vis.

Denna studie har gjorts under Rysslands fullskaliga invasion. Kriget begränsar möjligheterna att studera organ inom den ukrainska säkerhetssektorn samtidigt som det också tvingar dessa att fokusera på försvarsfrågor på bekostnad av många andra viktiga säkerhetspolitiska områden. Samtidigt står Säkerhetsrådet i centrum för hela den ukrainska säkerhetssektorn, vilken befinner sig i en pågående övergripande reform som hade påbörjats långt före Rysslands fullskaliga invasion.

Hur och i vilken riktning Säkerhetsrådet kommer utvecklas under, och framför allt efter, den fullskaliga invasionen är ett ämne för framtida forskning. Det politiska läget, den ryska aggressionen, de statliga finanserna och i vilken utsträckning partnerländer till Ukraina kan komma att stödja landet i framtiden kommer att påverka villkoren för alla ukrainska statliga organ att verka, och bland dessa utgör Säkerhetsrådet inget undantag. Dräneringen av humankapitalet vilket berör tjänstemannakåren är en annan olöst fråga som är relevant för fortsatta studier av Säkerhetsrådet. Vidare är det i nuläget oklart hur kriget inverkar på ukrainsk försvarsforskning. På vissa områden, som exempelvis autonoma system, telekrig och cybersäkerhet, ligger Ukraina i framkant forskningsmässigt, samtidigt som många andra forskningsområden förlorar både forskare och forskarmiljöer.

Det är möjligt att ett framtida Säkerhetsråd kommer tolka innebörden i huvuduppgiften att vara ett koordinerande och kontrollerande organ på ett annat sätt än det nuvarande, i synnerhet om det kommer att ledas av en annan president än den nu sittande. Vad som i skrivande stund verkar mest troligt är att Säkerhetsrådets roll, resurser och förmågor samt anseende även i framtiden kommer vara direkt kopplade till presidentens agenda: Säkerhetsrådet kommer att fortsätta vara en viktig aktör på den ukrainska säkerhetspolitiska arenan så länge presidenten vill att det ska vara just det.

6 Referenser

BBC News Ukrajina. "Zelenskyj zvilnyv sekretarja RNBO Danilova i pryznatyiv na tsju posadu Lytvynenka". 26 mars 2024.
<https://www.bbc.com/ukrainian/articles/cxrzv7wwe45o>.

Bilousova, Olena, Emir Omelchenko, Maksym Makarchuk, och Tymofiy Mylovanov. *Ukraine's drones industry: investments and product innovations*. Kyiv School of Economics, 2024. <https://kse.ua/wp-content/uploads/2024/10/241004-Brave1-report-v.1.pdf>.

Council of the European Union. General Secretariat of the Council. *Utländska namn på svenska: handbok om translitterering och alternativa geografiska namnfomer*. Publications Office, 2018.
<https://data.europa.eu/doi/10.2860/340896>.

Dashkovska, Anastasiia. "National security and defense council of Ukraine: Administrative and legal status". *Law Journal of the National Academy of Internal Affairs* 13, nr 1 (2023): 53–62. <https://doi.org/10.56215/naia-chasopis/1.2023.53>.

De Rassenfosse, Gaétan, Tetiana Murovana, och Wolf-Hendrik Uhlbach. "The Effects of War on Ukrainian Research". *Humanities and Social Sciences Communications* 10, nr 1 (2023): 856. <https://doi.org/10.1057/s41599-023-02346-x>.

Harasymiw, Bohdan. *Post-Euromaidan Ukraine: Domestic Power Struggles and War of National Survival in 2014--2022*. Redigerad av Andreas Umland. Soviet and Post-Soviet Politics and Society, v. 267. Ibidem, 2023.

Herasimov, A. P. *Kompleksnyi ohliad sektoru bezpeky i oborony. Uroky mynuloho i sohodennia*. Policy brief No. 29. Natsionalna bezpeka. Natsionalnyi instytut stratehitjnych doslidzjen, 2016.
niss.gov.ua/doslidzhennya/nacionalna-bezpeka/kompleksnij-oglyad-sektoru-bezpeki-i-oboroni-uroki-minulogo-i.

Horbachevska, Tamara, Iurii Barabash, och Olena Uvarova. "The Expropriation of Sanctioned Assets: Does Ukrainian Jurisprudence Respond to Human Rights Concerns?" *Journal of Human Rights Practice* 17, nr 1 (2025): 197–206. <https://doi.org/10.1093/jhuman/huae031>.

Human Rights in Ukraine. "Statement by human rights organizations on the application of personal sanctions against Poroshenko, Zhevago, Kolomoisky and Bogolyubov". 14 februari 2025. <https://khpg.org/en/1608814416>.

Instytut doslidzjennja kibervijny. "Doslidzjennja". Åtkomst datum 13 juni 2025.
<https://ua.understandingcyberwar.org/research/>.

Kalasjnyk, Pavlo. "RNBO- velyke i mohutnje. Sjtjo tse za orhan, jakyj mozje vidibraty naftoprovid i 'zabanyty' Medvetjuka". *Hromadske*, 24 februari 2021. <https://hromadske.ua/posts/rnbo-velike-i-mogutnye-sho-ce-za-organ-yakij-mozhe-vidibrati-naftoprovid-i-zabaniti-medvedchuka>.

Konstitutsija Ukrainy (Ukrainas konstitution) (1996).
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/en/254k/96-bp?lang=uk#Text>.

Korrespondent.net. "Porosjenko zatverdyyv novu strukturu aparatu RNBO". 27 januari 2015. <https://ua.korrespondent.net/amp/3471670-poroshenko-zatverdyyv-novu-strukturu-aparatu-rnbo>.

Kovaltjuk, A. Ju. "Mistse natsionalnoji bezpeky i oborony Ukrainy u mehanizmi zabezpetjennja natsionalnoji bezpeky". *Naukovi pratsi MAUP* 48(1) (2016): 78–82.

Kuzio, Taras. *The Long and Arduous Road: Ukraine Updates Its National Security Strategy*. RUSI, 2020. <https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/long-and-arduous-road-ukraine-updates-its-national-security-strategy>.

Kyiv International Institute of Sociology. "Results of the All-Ukrainian Survey for the European Union Advisory Mission in Ukraine". 26 oktober 2023. <https://kiis.com.ua/?lang=eng&cat=reports&id=1307>.

Lachyzha, Mykola, och Yana Kachan. "Legal Security of Public Administration in Ukraine during the Conditions of Martial State: Theoretical Aspects and Practice". *Theory and Practice of Public Administration*, nr 1 (november 2022): 22–31. <https://doi.org/10.26565/1727-6667-2022-1-02>.

Larrabee, F. Stephen. "Ukraine at the Crossroads". *The Washington Quarterly* 30, nr 4 (2007): 45–61. <https://doi.org/10.1162/wash.2007.30.4.45>.

Lenton, Adam Charles. "Why Didn't Ukraine Fight for Crimea? Evidence from Declassified National Security and Defense Council Proceedings". *Problems of Post-Communism* 69, nr 2 (2022): 145–54. <https://doi.org/10.1080/10758216.2021.1901595>.

Lins de Albuquerque, Adriana, och Jakob Hedenskog. *Ukraine: A Defence Sector Reform Assessment*. FOI-R--4157--SE. Stockholm, 2015.

Melnyk, Roman, och Iryna Sitnikova. "Sanktsiji proty Porosjenka: sjtjo stalo pidstavuju dlja obmezhen proty eksprezydenta". *Hromadske*, 13 februari 2025. <https://hromadske.ua/polityka/239609-sanktsiyi-proty-poroshenka-stalo-vidomo-za-shcho-same-vvely-obmezennia-proty-eksprezydenta>.

- Minakov, Mykhailo. "Functioning of Ukrainian Courts during the War". *Focus Ukraine*, 8 oktober 2024. <https://www.wilsoncenter.org/blog-post/functioning-ukrainian-courts-during-war#:~:text=Ukrainian%20legislation%20provides%20that%20the%20right%20to%20access,continues%20to%20be%20administered%20by%20the%20courts%20only.>
- Muravska, Julia. "Drones and defence innovation in Ukraine: consolidating wartime ingenuity". King's College London, 29 november 2022. [https://www.kcl.ac.uk/drones-and-defence-innovation-in-ukraine-consolidating-wartime-ingenuity.](https://www.kcl.ac.uk/drones-and-defence-innovation-in-ukraine-consolidating-wartime-ingenuity)
- National Security and Defense Council of Ukraine. "Secretary of the NSDC of Ukraine Oleksandr Turchynov has resigned, - the press service of the NSDC of Ukraine". 17 maj 2019. <https://www.rnbo.gov.ua/en/Diialnist/3277.html>.
- National Security and Defense Council of Ukraine. "The Head of the NSDC Staff presented the modern information-analytical system 'COTA' to the People's Deputies of Ukraine". 22 augusti 2022. <https://www.rnbo.gov.ua/en/Diialnist/5669.html>.
- Natsionalnyj koordynatsijnij tsentr z kiberbezpeky pry RNBO Ukrainy. "Administratsija". Åtkomstdatum 28 oktober 2025. <https://cybersecuritycluster.org.ua/administration/>.
- Oliker, Olga. *Security Sector Reform in Ukraine*. Research report, RR-1475-1-UIA. RAND Corporation, 2016.
- Omelko, I. I. "Konstitutsijno-pravovij status rady natsionalnoji bezpeky i oborony Ukrainy". *Analitijno-porivnjalne pravožnavstvo*, 2023, 166–70. <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2023.05.28>.
- O'Neill, Paul. "Case study analysis". I *Securing the state and its citizens: national security councils from around the world*. Bloomsbury Academic, 2022.
- O'Neill, Paul. "The Orchestration of National Security Systems: The NSC as Conductor". I *Securing the State and Its Citizens: National Security Councils from around the World*. Bloomsbury Academic, 2022.
- Polyakov, Leonid. *An Analytical Overview of Democratic Oversight and Governance of the Defence and Security Sector in Ukraine*. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), 2005. <https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/WP152.pdf>.

- Polyakov, Leonid, och Anatolij Tkachuk. "Security Sector Expert Formation: Achievements and Needs in Ukraine". I *Security Sector Reform in South East Europe*, redigerad av Philipp Fluri och David M. Law. Institute for Peace Support and Conflict Management, National Defence Academy, Vienna and Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2003.
- Prekrasnyj, Ju. "Stratehija oborony Ukrajiny, vidnosno Posijskoji ahresiji ta ekspansiji, u sutjasnomu mizjnarodnomu prostori". *Zbirnyk materialiv kruhloho stolu "Rol zovnisjnogo tjynnyka u suspilno-politytjnyj kryzi na pivdennomy schodi Ukrajiny"* (Mariupol), Mariupolskyj derzjavnyj universytet, 2017, 35–37.
- Rada Natsionalnoji bezpeky i oborony. "Sklad Rady natsionalnoji bezpeky i oborony Ukrajiny". 22 oktober 2025. www.rnbo.gov.ua/ua/Sklad-Rady-natsionalnoi-bezpeky-i-oborony-Ukrainy.html.
- Rada Natsionalnoji bezpeky i oborony Ukrajiny. "Ukazy Prezydenta Ukrajiny". 12 augusti 2025. <https://www.rnbo.gov.ua/ua/Ukazy/>.
- RBC-Ukraine. "The National security and defense council instead of the court: how the sanctions mechanism works in Ukraine". 23 maj 2025. <https://newsukraine.rbc.ua/analytics/the-national-security-and-defense-council-1748086042.html>.
- Rozporjadzjennja Prezydenta Ukrajiny (Presidentbeslut) №117/92-rp (1992). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/117/92-%D1%80%D0%BF#Text>.
- Shelest, Hanna. "The National Security and Defence Council of Ukraine: Responding to State Aggression". I *Securing the State and Its Citizens: National Security Councils from around the World*. Bloomsbury Academic, 2022.
- Sichevlyuk, Natalia. "Anti-Russian Sanctions by the NSDC: How Can They Be Made Effective?" Transparency International, 17 juli 2025. <https://ti-ukraine.org/en/news/anti-russian-sanctions-by-the-nsdc-how-can-they-be-made-effective/>.
- Sitjevljuk, Natalija. "Antyrosijski sanktsiji RNBO. Jak zrobyty jich efektyvnymy". *Dzerkalo tyzjnja*, 17 juli 2025. <https://zn.ua/ukr/reforms/antirosijski-sanktsiji-rnbo-jak-zrobiti-jikh-efektivnimi.html>.
- Soldatiuk-Westerveld, Julia, Bob Deen, och Ate Lucien van Steenberg. *Work in Progress: Ukraine's State-Civil Partnership to Reform the Security Sector*. Clingendael Report. Netherlands Institute of International Relations, 2023. www.clingendael.org/sites/default/files/2023-09/work-in-progress.pdf.

Syvak, Oleksiy. "The Role of the National Security and Defense Council of Ukraine in Political Decision-Making Process". Theses, Naval Postgraduate School, 2003. <https://archive.org/details/theroleofnationa109451060>.

Tsentr protydyji dezinformatsiji. "Dijalnist tsentru". Åtkomstdatum 28 oktober 2025. <https://cpd.gov.ua/>.

Ukaz Prezydenta Ukrajiny (Presidentdekret) №72/2022 (2022).
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/72/2022#Text>.

Ukaz Prezydenta Ukrajiny (Presidentdekret) №76/2021 (2021).
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/76/2021#Text>.

Ukaz Prezydenta Ukrajiny (Presidentdekret) №106/2021 (2021).
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/106/2021#Text>.

Ukaz Prezydenta Ukrajiny (Presidentdekret) №242/2016 (2016).
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/242/2016#Text>.

Ukaz Prezydenta Ukrajiny (Presidentdekret) №335/2017 (2017).
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/335/2017#Text>.

Ukaz Prezydenta Ukrajiny (Presidentdekret) №392/2020 (2020).
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#Text>.

Ukaz Prezydenta Ukrajiny (Presidentdekret) №469/94 (1994).
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/469/94#Text>.

Ukaz Prezydenta Ukrajiny (Presidentdekret) №772/96 (1996).
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/772/96>.

Ukaz Prezydenta Ukrajiny (Presidentdekret) №816/2025 (2025).
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/816/2025#Text>.

Ukaz Prezydenta Ukrajiny (Presidentdekret) №966/2005 (2005).

Ukaz Prezydenta Ukrajiny (Presidentdekret) №1396/2003 (2003).
<https://www.president.gov.ua/documents/13962003-1384>.

Ukaz Prezydenta Ukrajiny (Presidentdekret) №1446/2005 (2005).
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1446/2005#Text>.

Ukrajinska Pravda. "Jakukovytyj zbilsjyv Kljujevu sjtat v dva razy". 6 april 2012.
www.pravda.com.ua/news/2012/04/6/6962268.

Ukrajinska Pravda. "Janukovytyj likviduvav instytut Horbulina". 2 april 2010.
www.pravda.com.ua/news/2010/04/2/4907030/.

"V Ofisi Prezydenta Ukrajiny prezentuvaly sutjasnu informatsijno-analitytjnu systemu 'COTA'". 5 oktober 2021.
<https://www.rnbo.gov.ua/ua/Diialnist/5064.html>.

Wilson, Andrew. *Faltering fightback: Zelensky's piecemeal campaign against Ukraine's oligarchs*. Policy brief. European Council on Foreign Relations. 2021. <https://www.jstor.org/stable/resrep33811>.

Zakon Ukrajiny Pro natsionalnu bezpeku Ukrajiny №2469-VIII (2018).
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2469-19#Text>.

Zakon Ukrajiny Pro Radu natsionalnoji bezpeky i oborony Ukrajiny №183/98-VR (1998). <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/183/98-вр#Text>.

Zakon Ukrajiny Pro Sanktsiji № 1644-VII (2014).
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1644-18#Text>.

Zakon Ukrajiny Pro vnesenija zmin do Zakonu Ukrajiny "Pro Radu natsionalnoji bezpeky i oborony" shtjodo vdoskonalennja koordinatsiji i kontrolju u sferi natsionalnoji bezpeky i oborony Ukrajiny № 43-VIII (2014).
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/43-19#n2>.

Appendix 1

Säkerhetsrådets ledamöter i oktober 2025, totalt 21 ledamöter.⁷⁰ Permanent poster markerade med *

Namn	Post
Mychailo Fedorov	förste vice premiärminister, minister för digital transformation
Svitlana Hryntjuk	energiminister
Herman Halusjtjenko	justitieminister
Oleh Ivasjtjenko	chef för Ukrainas utrikesunderrättelsetjänst
Andrij Jermak	chef för Presidentadministrationen
Ihor Klymenko	inrikesminister*
Ruslan Kravtjenko	riksåklagare
Viktor Ljasjko	hälsominister
Vasyl Maljuk	chef för Ukrainas säkerhetstjänst (SBU)*
Serhij Martjenko	finansminister
Filip Pronin	chef för den statliga tjänsten för finansiell övervakning
Andrij Pysjnyj	chef för Ukrainas Nationalbank
Denys Sjmyhal	försvarsminister*
Oleksij Sobolev	minister för ekonomi, miljö och jordbruk
Ruslan Stefantjuk	talmannen för Verchovna Rada (enligt överenskommelse)
Julija Svyrydenko	premiärminister*
Andrij Sybiha	utrikesminister*
Oleksandr Syrskyj	överbefälhavare för Ukrainas väpnade styrkor
Rustem Umjerov	Säkerhetsrådets sekreterare
Anatolij Zahorodnij	chef för Ukrainas nationella Vetenskapsakademi
Volodymyr Zelenskyj	president, chef för Säkerhetsrådet*

⁷⁰ Bygger på Säkerhetsrådets egna uppgifter, "Sklad Rady natsionalnoji bezpeky i oborony Ukrainy", Rada Natsionalnoji bezpeky i oborony, 22 oktober 2025, www.mbo.gov.ua/ua/Sklad-Rady-natsionalnoi-bezpeky-i-oborony-Ukrainy.html.

Appendix 2

Förkortningar

EU	Europeiska Unionen
KIIS	Kyiv International Institute of Sociology
Nato	North Atlantic Treaty Organization, (Nordatlantiska fördragsorganisationen)
NISD	Natsionalnyj instytut stratehitjnych doslidzjen (Nationella institutet för strategiska studier)
NKTsK	Natsionalnyj koordinatsijinyi tsentr z kiberbezpeky (Nationella koordinerande centret för cybersäkerhet)
RNBO	Rada natsionalnoji bezpeky i oborony (Nationella säkerhets- och försvarsrådet)
SBU	Sluzjba bezpeky Ukrainy (Ukrainas säkerhetstjänst)
SVH ZSU	Stavka Verchovnoho Holovokomanduvatja Zbrojnych Syl Ukrainy (Högkvarteret för Ukrainas väpnade styrkors överbefälhavare)
SZRU	Sluzjba zovnisjnoji rozvidky Ukrainy (Ukrainas utrikesunderrättelsetjänst, även känd som <i>Foreign intelligence service of Ukraine</i> , FISU)
USAID	U.S. Agency for International Development
ZSU	Zbrojni Syly Ukrainy (Ukrainas väpnade styrkor)