

Build it and they will come?

- Det svenska försvarssamarbetsavtalet med USA

Robert Dalsjö

I likhet med de andra nordiska och baltiska länderna slöt Sverige nyligen ett avtal om försvarssamarbete med USA, ett så kallat *Defence Cooperation Agreement* (DCA-avtal).¹ Detta avtal rör huvudsakligen förenkling av formaliteter för det fall att amerikanska militära förband kommer till Sverige tillfälligt, och ger USA tillträde till ett antal svenska militära områden. Även om avtalet till stor del rör tekniska och juridiska frågor så är det ett litet men viktigt steg i den omläggning av svensk säkerhetspolitik som pågått under trettio år och som nu – starkt pådrivet av Rysslands krig mot Ukraina – resulterat i ett svenskt Natomedlemskap. Detta memo syftar till att översiktligt redogöra för avtalets bakgrund, innehåll och möjliga implikationer.

SÄKERHETSPOLITISK KONTEXT

Säkerhetsläget i Europa har drastiskt försämrats på senare år genom Rysslands alltmer hotfulla uppträdande, och särskilt genom det fullskaliga krig mot den fredliga och demokratiska grannen Ukraina som inleddes vårvintern 2022. Mot denna bakgrund har Sverige och Finland sökt och fått medlemskap i Nato, många länder har börjat stärka sin försvarsförmåga, och ett antal Natoländer har velat stärka sin säkerhet genom att förbättra möjligheterna att tillfälligt få en avskräckande amerikansk militär närvaro på sina territorier, för övningar men också för kris eller krig. USA har bara ett fåtal permanenta baser i Europa och drog påtagligt ner på sin militära närvaro efter det kalla krigets slut, varför man nu har haft ett behov av att snabbt och smidigt kunna öva tillsammans med utsatta allierade och vid behov kunna lugna eller förstärka dem, mer eller mindre tillfälligt. Eftersom främmande militära styrkors tillträde till och närvaro på svenskt territorium normalt kräver tillstånd från regeringen och därtill ett tidskrävande och omfattande arbete med både formaliteter (tull, skatt, rättslig status osv) och praktikaliteter (uppehållsplats, inkvartering, mat och bränsle osv) så har mycket stått att vinna på att i förväg reglera sådana saker genom en överenskommelse.

Att Sverige nu har slutit ett avtal som gör det lättare och enklare för amerikanska militära styrkor att uppträda här, för övningar eller för skarp verksamhet, och att de även får lagra materiel och förnödenheter för sina behov på svenskt territorium, är av stor säkerhetspolitisk betydelse. Avtalet är ett resultat av det försämrade säkerhetsläget och ett tecken på Europas fortsatta beroende av USA för sin säkerhet. Avtalet kan sägas täcka upp det underskott i svensk avskräckningsförmåga som orsakats av nedrustning i kombination med det pånyttfödda ryska hotet. Ensam vore Sverige alltför svagt för att stå emot Ryssland och vi behöver därför kunna få hjälp snabbt, om sådan bjuds. Tillsammans med Natomedlemskapet betyder detta att Sverige fullt ut tagit steget in i den västliga alliansen och slutför det byte av storstrategi som stegvis pågått sedan det kalla krigets slut, från neutralitetspolitik till allianspolitik. Det innebär vidare att Sverige sänder signalen att vi välkomnar amerikansk militär närvaro.

Det talas ibland om att det svenska försvaret ska fungera som en hög tröskel som gör det svårare för en angripare att hota eller anfälla oss.² Med användning av samma metafor kan man säga att DCA-avtalet sänker trösklarna för amerikanska styrkor att komma hit

1 Avtal om försvarssamarbete mellan Konungariket Sveriges regering och Amerikas Förenta Staters regering. <https://www.regeringen.se/contentassets/9667514048894b09a02cd21fadabfec9/avtal-om-forsvarssamarbete-mellan-sverige-och-usa.pdf>.

2 Krister Andrén, *Krigsavhållande tröskelförmåga: det svenska försvarets glömda huvuduppgift?* FOI-R—3852—SE (Stockholm: FOI, 2014).

för att hjälpa oss och stärka regionens säkerhet. Från svensk sida är det en fördel att avtalet gör det möjligt att enklare och snabbare få till stånd en tillfällig amerikansk militär närvaro. Från amerikansk sida är det en fördel att DCA-avtalen öppnar möjligheter att smidigare, snabbare och säkrare möjliggöra ett tillfälligt tillträde när läget så kräver, utan att nödvändigtvis etablera en varaktig närvaro.

I motsats till vad som ibland antas i debatten så har USA inte något överskott på militära resurser som man vill placera ut hos allierade, som fallet kanske var på 1950-talet. Tvärtom har det amerikanska försvaret ett underskott på tillgängliga militära förband.³ Dessa förband behövs för de många olika uppgifter som den amerikanska regeringen ålägger dem. För att bibehålla flexibilitet vill man alltså inte låsa fast sina relativt få tillgängliga förband på permanenta baser utomlands. Samtidigt behöver amerikanska styrkor emellanåt uppträda i områden där de normalt inte är stationerade, för övningar, för att återförsäkra oroliga allierade och för att avskräcka motståndare. En tilltalande lösning har då blivit det som kallas *Dynamic Force Employment*, där mindre styrkor – som en Bomber Task Force om två till fyra bombplan – för en begränsad tid kan uppträda på olika allierades territorier, för övningar eller som förstärkningar vid kriser.⁴ Därigenom skapas större flexibilitet för USA och dess allierade, samtidigt som begränsade styrkor genom rörlighet kan fås att räcka längre. Dessutom hålls motståndaren i ovisshet om vilka styrkor som kommer att finnas var och när. Fler möjliga platser att uppträda på, och dessutom av olika karaktär, ger också större möjligheter att diversifiera sin närvaro i Europa, och dessutom för lätttrörliga amerikanska enheter att fungera som en så kallad *swing force* som efter behov kan skiftas mellan USA, Europa och Asien.

Vidare har möjligheten att mer eller mindre tillfälligt basera förband tidigare setts som ett sätt att undvika kontroverser inom Nato om innebörden av en bestämmelse i den överenskommelse som 1997 slöts mellan Nato och Ryssland (Nato Russia Founding Act - NRFA), liksom om huruvida den överenskommelsen i sin helhet

bör anses överspelad.⁵ Slutligen kan tänkas att den flexibilitet och handlingsfrihet som USA eftersträvar för att samtidigt kunna avskräcka Kina och Ryssland också kan tänkas innebära nackdelar för allierade. Detta rör dels möjligheten att hinna planera för ett ordnat mottagande och dels att mindre länder traditionellt föredrar stabilitet och förutsägbarhet i det amerikanska engagemanget.

AVTALETS INNEHÅLL

DCA-avtalet kompletterar och överlappar till del med befintliga avtal mellan Sverige och Nato om utländska styrkors status på svenskt territorium (Nato/PFF Status of Forces Agreement) och om svenskt värdlandsstöd till besökande förband från Natoländer.⁶ DCA-avtalet är dock en bilateral överenskommelse mellan Sverige och USA och gäller därför inte för andra Natoländer och deras styrkor. Avtalet följer en standardmall och avtalen med de övriga nordiska och baltiska länderna är i princip likalydande, bortsett från några formuleringar och den bilaga där det regleras vilka militära områden som USA ges tillträde till.⁷

Avtalet omfattar 30 paragrafer som mestadels gäller odramatiska men viktiga formaliteter. De täcker exempelvis den amerikanska personalens, deras anhörigas och leverantörers rättsliga status när de är i Sverige, jurisdiktion, upprätthållande av ordning och disciplin samt tull- och skattefrihet. Det täcker också att Sverige ska tillhandahålla varor och tjänster på samma villkor som det svenska försvaret får, upphandling, fältpost, körkortsgiltighet och registrering av motorfordon mm. Ett par mer betydelsefulla artiklar finns dock.

Paragraf 3 stadgar att de amerikanska styrkorna ska för allehanda sorts verksamhet ha tillgång till de anläggningar och områden som det särskilt har överenskommit om, samt att delar av dessa anläggningar eller områden ska kunna avsättas för exklusiv användning av de amerikanska styrkorna. På dessa exklusiva områden får de amerikanska styrkorna också utföra bygg- och anläggningsarbeten, men bara på egen bekostnad och med svenskt bygglov. De amerikanska styrkorna ges också rätt att reglera tillträdet till dessa exklusiva områden.

3 Björn Ottosson, USA, i Björn Ottosson och Krister Pallin (red.), *Western Military Capability in Northern Europe 2023, Part I: National Capabilities*, FOI R--5527--SE (Stockholm: FOI, 2024).

4 Ett exempel på detta är när B1-B strategiska bombflygplan nyligen besökte den svenska flygbasen F-21 i Luleå. "Amerikanska B-1B Lancer på Luleå-Kallax flygplats", webnyhet daterad 2023-02-23 på sajten försvarssektorn.se, <https://forsvarssektorn.se/artikel/amerikanska-b-1b-lancer-pa-lulea-kallax-flygplats/>.

5 Se William Alberque. "Substantial Combat Forces" in the Context of NATO-Russia Relations. NDC Research Paper, No 131, 2016.

6 *Avtal om försvarssamarbete med Amerikas förenta stater*, Ds 2024:2 (Stockholm: Regeringskansliet, 2024). <https://www.regeringen.se/contentassets/153f72b7a98442bbacdc8fb7695115fe/avtal-om-forsvarssamarbete-med-amerikas-forenta-stater-ds-20242.pdf>.

7 Polen, som för ett par år sedan var mycket angeläget om att få en mer permanent amerikansk militär närvaro, vilket bl.a. yttrade sig i erbjudanden om att bygga och betala för ett *Fort Trump*, har ett mer omfattande avtal som exempelvis reglerar vad Polen ska tillhandahålla och betala för.

Paragraf 4 stadgar att de amerikanska styrkorna får transportera, förvara och förhandslagra militär utrustning och förnödenheter på överenskomna anläggningar och platser. De amerikanska styrkorna ska i förväg underrätta den svenska Försvarsmakten om typ och mängd av materiel som ska lagras eller transporteras. Endast USA ska ha rådighet över det som lagras och dess personal ska ges obegränsad tillgång till förvaringsanläggningar för sådan materiel.

Avtalets bilaga A specificerar vilka anläggningar och områden som de amerikanska styrkorna ska få tillträde till. Till dessa kan senare läggas till fler områden genom en ömsesidig överenskommelse.

ÖVERENSKOMNA ANLÄGGNINGAR OCH OMRÅDEN:

- Revingeheds regementsområde,
- Ravlundas militärläger och övningsområde,
- Ronnebys flottiljområde,
- Halmstads regements-/flottiljområde,
- Kvarns militärläger och övningsområde,
- Såtenäs flottiljområde,
- Kristinehamns regements- och övningsområde,
- Visbys regements- och övningsområde,
- Bergas regements- och övningsområde,
- Uppsalas flottiljområde,
- Älvdalens militärläger och övningsområde,
- Härnösands hamn och övningsområde,
- Östersunds militärläger och övningsområde,
- Bodens regements- och övningsområde,
- Luleås flottiljområde
- Vidsels flygplats och testområde,
- Kirunas militärläger och övningsområde.

Det kan noteras att samtliga svenska flygflottiljer finns med, liksom ett stort antal av arméns förband och skjutfält, men vare sig Göteborgs hamn, Sundsvalls hamn eller marinbasen i Karlskrona finns med, inte heller P 4 i Skövde. Det relativt stora antalet områden, 17 stycken, kontrasterar mot de fyra områdena i det ursprungliga norska respektive tre i det danska DCA-avtalet, men stämmer bättre med det finländska avtalet, som har 15 utpekade områden. I det svenska

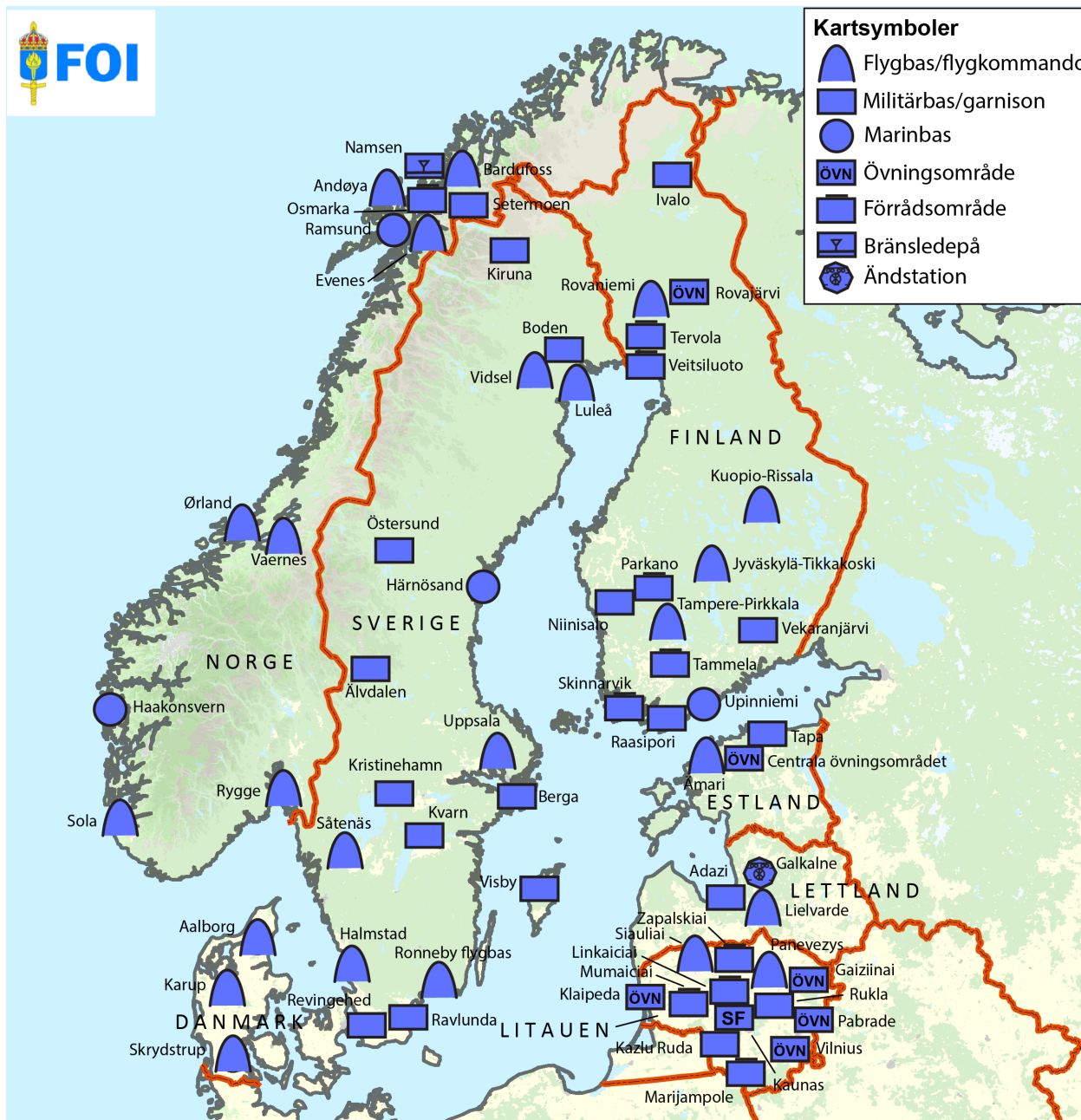
avtalet är det vid sidan av flygbaser påtagligt många arméregementen och övningsområden, i det finländska avtalet påfallande många förrådsanläggningar.

Man bör se det svensk-amerikanska DCA-avtalet som ett ramavtal eller en möjliggörande överenskommelse som senare kan fyllas med olika slags innehåll och aktiviteter, beroende på parternas önskemål och på utvecklingen i omvärlden. Om utvecklingen framöver fortsätter som nu är det rimligt att tänka sig att mer konkreta åtgärder som byggande av förråd och lagring av specialutrustning vidtas på kanske ett par svenska flygbaser för att underlätta amerikanska besök i samband med övningar eller skarp verksamhet. Det skulle då kunna handla om att inom flygflottiljens redan instängslade och avspärrade område avsätta något hörn för amerikanskt bruk och där bygga ett förråd med särskilt stängsel runt. Till detta mindre område skulle endast amerikansk personal ha tillträde, men svenska myndigheter skulle ha kännedom om vad som finns därinne. Därtill är det möjligt att det på en eller två armégarnisoner eller övningsområden vidtas liknande åtgärder, och då främst för att underlätta samövningar. Om däremot läget skärps och krigsriskerna ökar så kan det bli frågan om mer omfattande åtgärder, inklusive förberedelser för att underlätta tillfällig basering av amerikanskt taktiskt flyg på svenska flygbaser, och för transitering av främst utrustning och förnödenheter genom Sverige.

Avtalet innebär inte att det kommer att inrättas vad som i debatten kallats ”Natobaser” på svenskt territorium, och svensk kontroll och suveränitet påverkas inte, enligt regeringskansliet.⁸ I den svenska debatten har det framförts både farhågor och förhoppningar om en stor allierad eller amerikansk närvaro i Sverige med anledning av Natointrädet och DCA-avtalet.⁹ Dessa farhågor och förhoppningar torde komma på skam, eftersom det råder brist på förband och man eftersträvar flexibilitet. Likaså är farhågor för att avtalet skulle ge grönt ljus för införsel eller basering av kärnvapen ogrundade, detta av flera skäl som redovisas nedan. Vidare innebär avtalet visserligen att amerikansk militär personal och deras eventuella medföljande och leverantörer ges vissa privilegier och rättigheter, men huvuddelen av dessa privilegier och rättigheter har Sverige redan beviljat sina militära samarbetspartners genom en serie avtal knutna

8 Avtal om försvarssamarbete med USA (DCA), webnyhet på regeringens hemsida daterad 2023-11-30. <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/militart-forsvar/avtal-om-forsvarssamarbete-med-usa-dca/>.

9 Jan Guillou, ”Sverige har frivilligt underkastat sig USA”, *Aftonbladet* 2024-02-25; Bengt Eriksson, ”Östersund går i strid för att få Natostab – skulle innebära 400 toppjobb”, *Sveriges Television* 2023-07-20 <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/jamtland/ostersund-gar-i-strid-for-att-fa-natostab-skulle-innebara-400-toppjobb-till-jamtland>.



Karta 1. Karta över överenskomna anläggningar och områden i de nordiska och baltiska länderna.

Källa: Per Wikström, FOI.

till samarbetet Partnerskap för fred, till EU, och till FN:s nu bortglömda insatsbrigad SHIRBRIG.¹⁰

De förändringar som tillkommer genom DCA-avtalet handlar främst om att kretsen av de som omfattas vidgas något genom inkludering även av medföljande och leverantörer, samt om de stadganden som görs om områden som de amerikanska styrkorna ska få tillträde till. Dock

kan det trots allt finnas en del stadganden i avtalet som i kombination med amerikanska förväntningar skulle kunna ge upphov till vissa friktioner, såsom bygglovs-ärenden om dessa överklagas, behov av skydd inklusive luftvärn mm. För svensk del handlar det om att finna en balans mellan å ena sidan nationell kontroll och å andra sidan militärt avskräckningsvärde, ett förhållande

10 PFF Status of Forces Agreement (PFF SOFA), från 1996 med senare tilläggsprotokoll, SHIRBRIG SOFA från 2001, och EU SOFA från 2003 (se prop. 1995/96:37 och prop. 2004/05:7).

som kan sägas vara en konsekvens av vårt beroende av beskydd från allierade.¹¹ Och man bör hålla i minnet att avtalet, liksom Sveriges medlemskap i Nato, ytterst tillkommit för att skydda Sveriges fred, oberoende och suveränitet mot ett aggressivt Ryssland.

KORT JÄMFÖRELSE MED GRANNLÄNDERNAS AVTAL

Från avtalen går det inte att se vilka områden som kommit med på svenskt respektive amerikanskt initiativ, inte heller för vilket ändamål som det är tänkt att amerikanerna ska få utnyttja dessa. Det går emellertid ändå att resonera något runt dessa frågor och att jämföra med motsvarande avtal för våra nordiska och baltiska grannländer.

En möjlig tolkning är att Norge och Danmark, som varit med i alliansen sedan 1949 och dessutom ligger längre från Ryssland, varit mindre angelägna om att få en amerikansk närvaro än de nyblivna allierade Finland och Sverige, som mer påtagligt känner av det ryska hotet. I Norges fall tillkommer dessutom det faktum att Norge sedan 1980-talet har förhandslagring för den amerikanska marinkåren i Trøndelag och på senare år också en mindre och tillfällig (inroterande) närvaro av marinkårssoldater på samma ställe och i Troms. Därtill kommer också att frågan om basering av utländsk trupp i landet fortfarande är inrikespolitiskt kontroversiell i Norge, vilket kan i ha lett till större försiktighet.¹² Det norska avtalet, där förhandlingarna tog påfallande lång tid, slöts före Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina och har nyligen kompletterats med ytterligare åtta platser/anläggningar (huvudsakligen flygbaser men också ett par förrådsanläggningar) så att det totala antalet blir tolv, vilket tyder på en högre angelägenhet.¹³

Vad gäller Sverige och Finland är en möjlig tolkning att båda dessa länder vill sänka trösklarna för besök av amerikanska flygstyrkor, och att man i Sveriges fall dessutom hoppas på besök av amerikanska markförband för övningar mm, medan Finland hoppas på amerikansk förhandslagring av materiel och förnödenheter.

För de baltiska staterna är bilden lite annorlunda – trots att Estland och Lettland har Ryssland som gränsgre och länge har förespråkat en större allierad militär närvaro i sina länder har de bara listat tre platser/anläggningar var, en flygbas och ett par platser kopplade

till respektive armés huvudbas. Litauen däremot följer sin polska grannes exempel och satsar stort genom att lista tretton platser/anläggningar, med ett stort inslag av övningsområden och förrådsanläggningar. Till saken hör troligen att de baltiska DCA-avtalen slöts redan 2017 och inte avspeglar dagens betydligt mer skärpta läge. De baltiska regeringarna har också nyligen valt att komplettera sina DCA-avtal med femåriga handlingsplaner, som ska fylla DCA-avtalen med mer konkret innehåll.¹⁴

MÖJLIG OPERATIV BETYDELSE

Det stora antalet ställen som nu öppnas för besök, totalt 66 platser och anläggningar i Norden och Baltikum, bör främst ses som ett resultat av – särskilt nyblivna – allierades intresse att i en farlig tid knyta USA tätt intill sig och öka chanserna till en avskräckande amerikansk militär närvaro, om än tillfällig. *Build it and they will come*, som uttrycket lyder. USA å sin sida har inte något bottenlöst ymnighetshorn fyllt med militära resurser att dela med sig av till sina allierade, men DCA-avtalen är ändå en tillgång för USA genom de möjligheter de ger att enklare, mer flexibelt och mindre förutsägbart anpassa sin militära närvaro i regionen. Därigenom hoppas man att kunna få större effekt av trots allt rätt begränsade styrkor, stärka avskräckningen och lugna oroliga allierade, även om det kan medföra en del olägenheter både för de egna styrkorna och för ”värdfolket” om amerikanska förband kommer på besök med kort varsel. Militärt sett torde de utökade möjligheterna till samövningar i fredstid vara viktigast, i kris och krig torde möjligheterna att utnyttja flygbaser i Norden, och att lagra materiel och förnödenheter, vara det mest betydelsefulla.

I avsaknad av en någorlunda tydlig amerikansk eller svensk viljeyttring avseende vilka av de möjligheter som DCA-avtalet ger som ska realiseras så blir varje vidare resonemang om avtalets militäroperativa konsekvenser med nödvändighet spekulativt. Detta sagt, så handlar de förstärkningar som USA skulle kunna skicka till det nordisk-baltiska området i händelse av en allvarlig kris eller krig, och som skulle kunna göra stor skillnad militäroperativt, troligen i första hand om tillfällig frambasering av flygförband, främst taktiskt flyg. USA är primärt en luft- och sjömak, inte en landmakt som Ryssland, och de hemliga förberedelser som vidtogs under det

11 Jfr. Prop. 90 S (2021–2022) Samtykke til inngåelse av tilleggsavtale mellom Norge og USA om forsvarssamarbeid av 16. april 2021 (<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-90-s-20212022/id2907763?ch=10>).

12 Per Erik Solli, Øjstein Solvang, ”Nordic Security Policies and Strategies”, *Barents Observer* 2024-02-04.

13 Norway and USA agree on additional agreed facilities under the SDCA, webnyhet daterad 2024-02-02 på norska regeringens hemsida <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norway-and-usa-agree-on-additional-agreed-facilities-and-areas-under-the-sdca/id3023830/>.

14 U.S., Baltic States Sign Bilateral 5-year Road Maps for Defense Cooperation, webnyhet daterad 2023-12-15 på US Department of Defense hemsida, <https://www.defense.gov/News/Releases/Release/Article/3621060/us-baltic-states-sign-bilateral-5-year-roadmaps-for-defense-cooperation/>.

kalla kriget för krigstida samarbete mellan Sverige och västmakterna handlade väsentligen om luftoperativa frågor. En basering i Sverige skulle medge ett högre antal flygningar per flygplan och dygn jämfört med basering i exempelvis Storbritannien, och därmed underlätta för genomförandet av stora och komplexa flygoperationer som är något av ett amerikanskt trumfkort.¹⁵ Det är fullt möjligt att det viktigaste bidrag Sverige skulle kunna ge till en allierad seger vid ett krig i närområdet vore att i stor skala erbjuda basering för taktiska flygstyrkor från andra Natoländer. Men i så fall behöver vi anpassa infrastruktur, basresurser och lagra förnödenheter bortom det som USA kan förväntas bygga på svenska baser. En möjlighet är att svenska flygförband lämnar sina fredsbaser för att frigöra dessa för allierat flyg, medan de svenska divisionerna baserar på krigsbaser.¹⁶

I andra hand skulle de amerikanska bidragen kunna handla om logistikresurser och kanske skyddsstyrkor för att underlätta och säkra transporter genom Sverige av förstärkningar och förnödenheter avsedda i första hand för frontstaterna Finland eller i Baltikum, men kanske också för amerikanska flygförband stationerade i Sverige. Det skulle då exempelvis gälla passage genom Sverige av marinkårsförband vars utrustning lagrats i norska Trøndelag, transporter från hamnen i Narvik längs Malmbanan för vidare befordran till Finland, eller ammunition, bränsle och förnödenheter avsedda för amerikanska flygförband baserade i Sverige.

Det skulle i tredje hand kunna handla om attackhelikopterförband eller små specialiserade markförband, som exempelvis raketartilleriförband och medelräckviddiga (500+ km) markrobotförband. Baserings av attackhelikoptrar på Gotland skulle innebära en påtaglig förstärkning av Natos försvar av Baltikum, utan de risker som basering i Baltikum skulle kunna innebära. Likaså skulle basering av även en mindre mängd attackhelikoptrar på Nordkalotten på ett signifikant sätt underlätta försvaret av området, med dess stora ytor och glesa infrastruktur. Raketartilleri vore ett litet men potent tillskott till försvaret främst på Nordkalotten, medan markrobotar baserade på Gotland eller tillbaka draget på Nordkalotten vore ett kraftfullt bidrag till förmågan att bekämpa mål på djupet i Baltikum eller på Nordkalotten.

Slutligen borde man i gråzonslägen kunna tänka sig att svensk förmåga att övervaka och kontrollera trafiken till sjöss skulle kunna förstärkas tillfälligt med amerikanska marinhelikopterförband baserade främst på Gotland.

Baserings eller införsel av kärnvapen på svenskt territorium kan inte realistiskt sägas möjliggöras av DCA-avtalet. För det första skulle en sådan åtgärd vara högingtensivt politisk till sin natur och i praktiken kräva den svenska regeringens godkännande, oavsett vad som står i några avtal. För det andra så drog USA efter det kalla krigets slut tillbaka nästan alla sina tusentals kärnvapen från Europa. Det hundratal som finns kvar ingår till betydande del i det program för nuclear sharing som finns med en handfull europeiska medlemsstater i syfte att dessa ska kunna ha en aktiv roll i alliansens kärnvapenavskräckning.¹⁷ En utökning av antalet amerikanska kärnvapen i Europa, eller av antalet länder som deltar i Natos nuclear sharing, är inte aktuell i dagsläget men skulle kunna aktualiseras om läget allvarligt försämrades. I så fall skulle det ligga närmast till hands att öka lagringen på de baser där lagring redan sker och där speciella säkerhetsarrangemang redan finns på plats. Om kretsen av deltagande länder skulle ökas så är det sannolikt Polen, som länge uttryckt sin vilja att delta mer aktivt i kärnvapenavskräckningen, som står först i kön, inte Sverige. Dock så vore varje utökning av antalet kärnvapen eller av skaran länder som deltar i nuclear sharing mycket kontroversiell inom alliansen, samtidigt som den skulle behöva diskuteras och godkännas i Natos Nuclear Planning Group. Dessa diskussioner skulle kunna bli mycket långdragna, och inte bara Sverige utan alla medlemsstater utom Frankrike skulle ha vetorätt (Frankrike deltar inte i NPG). För det tredje kräver basering av kärnvapen en omfattande säkerhetsapparat med tidskrävande byggnation av särskilt säkra kärnvapenvalv bevakade dygnet runt av en särskild vaktstyrka.

AVSLUTNING

Sverige har, i likhet med de andra nordiska och baltiska länderna, nu slutit ett försvarssamarbetsavtal – DCA – med USA. Avtalet ger amerikanska styrkor tillfälligt tillträde till sjutton svenska militäranläggningar och förenklar diverse formaliteter i samband med deras vistelse i landet.

15 Se Robert Dalsjö, *Västliga fjärrstridskrafter: En operationsanalytisk studie av kapaciteten för markmålsbekämpning vid krig i närområdet*, FOI-R—4798—SE (Stockholm: FOI, 2019).

16 Detta var en handlingsväg som övervägdes redan på 1950-talet, då flygvapenchefen Nordenskiöld menade att sju svenska flygfält borde kunna göras tillgängliga för allierade jaktplan med kort varsel. *Om kriget kommit: Förberedelse för mottagande av militärt bistånd 1949-1969*, Betänkande av Neutralitetspolitikkommissionen sou 1994:11, (Stockholm: Fritzes, 1994), 172.

17 Hans Kristensen, Matt Korda, Eliana Jones & Mackenzie Knight, "Nuclear weapons sharing, 2023", Bulletin of the Atomic Scientists, 79:6.

Avtalet ger också USA möjlighet att på de svenska militäranläggningarna inrätta ett mindre område för exklusivt amerikanskt bruk, att där uppföra byggnader och lagra materiel och förnödenheter. Avtalet innebär dock inte att det inrättas "Natobaser" med permanent närvaro i Sverige, utan ska främst användas för övningar och för att markera närvaro i fred, samt underlätta samverkan och förstärkning i händelse av kris och krig.

Säkerhetspolitiskt är avtalet dels en konsekvens av det allvarliga läge som har uppstått i Europa genom Rysslands fullskaliga angrepp på i Ukraina, dels ett av de sista stegen i den gradvisa förändring av den svenska säkerhetspolitiska hållningen som pågått sedan det kalla krigets slut, och som nyligen fullbordats genom Natomedlemskapet. ■

Robert Dalsjö, fil.dr., är överingenjör vid FOI:s enhet för strategi och policy.