

# Nordiskt operativt försvarssamarbete — före och efter ett svenskt och finskt Nato-medlemskap

*Zigge Edström och Emelie Thorburn*

**Det nordiska försvarssamarbetet har, trots flera hinder, fördjupats avsevärt de senaste åren. Att Sverige och Finland 2022 valde att bryta med en långvarig tradition av militär alliansfrihet ändrar förutsättningarna för det nordiska operativa försvarssamarbetet i grunden. Detta memo analyserar samarbetet före och efter 2022, hur det kan komma att förändras när Finland och Sverige inträder i alliansen samt vilka avvägningar länderna då ställs inför.<sup>1</sup>**

UNDER FLERA ÅR har försvarssamarbetet mellan de nordiska länderna byggt på säkerhets- och försvarspolitiska likheter. En alltmer ensad hotbild har tillsammans med liknande geografiska förutsättningar och prioriteringar lagt grunden för ett utökat operativt samarbete. Valfungerande kommunikation, långvariga relationer samt kulturella och språkliga likheter har gynnat samverkan. Samtidigt har det funnits ett antal avgörande skiljelinjer – varav allianstillhörighet har varit den främsta – som har begränsat hur långt samarbetet har kunnat gå.

I detta memo analyseras utvecklingen av och förutsättningarna för nordiskt operativt försvarssamarbete.<sup>2</sup> Med detta avses samarbete för att underlätta samordnat eller gemensamt agerande i fred, kris och krig. Andra aspekter av nordiskt försvarssamarbete har således avgränsats bort. Eftersom Island inte ingår i det operativa försvarssamarbetet berör analysen Danmark, Finland, Norge och Sverige.

Memot inleder med en redogörande del med fokus på framväxten av det operativa samarbetet, mot bakgrund av de säkerhets- och försvarspolitiska faktorer som förenar respektive skiljer länderna åt. Nästa del utvecklar de praktiska förutsättningarna för samarbete som det har sett ut fram till 2022. Därefter belyser memot kvarstående utmaningar efter ett svenskt och

finskt Nato-medlemskap, och vägval som kan komma att forma det nordiska försvarssamarbetet framöver. En avslutande reflektion är vigd åt nordiskt försvarssamarbete som en integrerad del av Nato och den balansgång som det innebär.

## FRÅN EKONOMISKT TILL OPERATIVT FÖRSVARSSAMARBETE

Ett formaliserat nordiskt försvarssamarbete inleddes relativt sent. De nordiska länderna såg länge samarbete som oförenligt med sina skilda vägval avseende Nato och alliansfrihet, framförallt i frågan om nationellt försvar. En successiv förändring tog fart efter millennieskiftet. Ekonomiska utmaningar som följde med stigande kostnader för högteknologisk försvarsmateriel och reducerade försvarsbudgetar skapade incitament för samarbete kring förmågeutveckling.

År 2009 formaliserades det nordiska försvarssamarbetet genom Nordic Defence Cooperation (Nordefco). Det främsta syftet var att stärka ländernas nationella försvar genom att utforska synergier och underlätta gemensamma lösningar.<sup>3</sup> Samtidigt var samarbetet vad gäller operativa frågor länge begränsat och har delvis skett utanför Nordefcos ram. Detta började förändras efter 2014 i och med den ryska illegala annekteringen av

<sup>1</sup> Memot bygger på en studie av nordiskt operativt försvarssamarbete som genomfördes tillsammans med Jakob Gustafsson och Eva Hagström Frisell under hösten 2021.

<sup>2</sup> Analysen bygger på tidigare forskning, material från respektive lands regeringskansli, intervjuer med tjänstemän vid respektive lands regeringskansli, och vid försvarsmakten i Sverige och Norge, samt experter i alla länder, genomförda i huvudsak hösten 2021. Ett mindre antal uppföljande intervjuer har genomförts under 2022.

<sup>3</sup> Nordefco är formellt indelat i fem samarbetsområden (Cooperation areas, COPA): Capabilities (COPA CAPA), Armaments (COPA ARMA), Human Resources & Education (COPA HR&E), Training & Exercises (COPA TEX) och Operations (COPA OPS). Aktiviteterna är fortsatt starkt präglade av samarbetets tidiga fokus på olika aspekter av förmågeutveckling, även om detta nu ändras i rask takt.

Krim och Rysslands alltmer aggressiva uppträdande i Europa. De nordiska ländernas säkerhets- och försvarspolitiska fokus återvände – om än i varierande grad – till närområdet. Då fanns således, utöver ekonomiska drivkrafter, åter en skärpt hotbild som motiverade ett utvecklat nordiskt försvarssamarbete.<sup>4</sup>

De nordiska länderna presenterade 2018 en gemensam vision i Nordefco för att utveckla möjligheterna för samordnat och gemensamt agerande, samt öppnade upp för samverkan i kris och konflikt.<sup>5</sup> Det bilaterala finsk-svenska försvarssamarbetet var vägledande för denna utveckling.<sup>6</sup> Under 2020 och 2021 undertecknade Finland, Norge och Sverige, samt Danmark, Norge och Sverige, trilaterala avsiktsförklaringar om försvarssamarbete, som bland annat betonade Nordkalotten respektive de sydliga delarna av Skandinavien. Avsiktsförklaringarna öppnade också upp för att samordna ländernas nationella operativa planering, samt att genomföra sådan planering gemensamt. Samtidigt poängterade parterna att avtalen inte innehöll några förpliktelser, samt att Norge och Danmark vid kris eller krig skulle överföra ledning av operationer till Nato.<sup>7</sup>

## SÄKERHETS- OCH FÖRSVARSPOLITIK SOM FÖRENA R OCH SKILJER

Det nordiska försvarssamarbetet har formats av ett antal säkerhets- och försvarspolitiska likheter och skillnader mellan länderna, vilka både har underlättat och försvårat samarbete. Dessa avser bland annat hotbild, geografi, nationell strategi och alliansrelationer.

### Likheter i hotbild och geografiska prioriteringar

Som en följd av det rysk-georgiska kriget 2008, upptrappningen av ryska kränkningar i närområdet och Rysslands illegala annektering av Krim och aggression i östra Ukraina 2014 förändrades och enades de nordiska ländernas hotbild gradvis. Länderna har sedan flera år uppfattat ett försämrat säkerhetsläge, med Ryssland som det största hotet mot regionens säkerhet. De har sett det som möjligt att Ryssland skulle kunna använda militära medel i syfte att utöva påtryckningar och kringskära ländernas handlingsutrymme. En invasion av ett nordiskt land har dock setts som osannolik.

De nordiska länderna har också inlett likartade omstöpningar av de nationella försvarerna. I alla nordiska länder pågår sedan en tid tillbaka upprustningar av de militära försvarerna och ett återupplivande av totalförsvarerna, om än med olika utgångspunkter. I Danmark illustrerades detta exempelvis genom skiftat fokus från internationell krishantering till territoriellt försvar i försvarsbeslutet 2018, då ambitionen om att kunna bidra till Natos kollektiva försvar i Östersjöområdet tillkom.

En annan drivkraft för det nordiska försvarssamarbetet har varit gemensamma geografiska prioriteringar och utmaningar – i såväl hävdandet av ländernas territoriella integritet i fred och kris som i försvar mot väpnade angrepp vid konflikt. Länderna delar ett säkerhetspolitiskt fokus på nordområdena och Östersjöregionen samt betonar den ökande strategiska betydelsen av det arktiska närområdet. Därtill har Finland, Norge och Sverige stora och delvis glesbefolkade områden vilket försvårar militär närvaro över hela territoriet och skydd av länderna på egen hand. Tillsammans utgör de en halvö till vilken militära förstärkningar behöver transporteras luft- eller sjövägen. De har även liknande utmaningar med ett kallt klimat i norr.

De nordiska länderna har också sett likartat på hur en säkerhetspolitisk kris som involverar dem skulle kunna utveckla sig. Länderna ser det som sannolikt att ett militärt hot skulle vara en del av en större kris i Europa eller en konsekvens av en militär konflikt som eskalerar i närområdet.<sup>8</sup> En möjlig händelseutveckling är att ländernas territorium då skulle bli föremål för hot om eller användning av våld i syfte att uppnå politiska mål. Det kan i sådana scenarion uppstå situationer där de nordiska länderna blir militära mål, exempelvis för gruppering av långräckviddiga bekämpningssystem eller för att förhindra motåtgärder från Nato eller västländer.<sup>9</sup>

Det finns en samstämmighet om att nordiskt samarbete skulle kunna vara avgörande för länderna, och eventuellt även för Nato, vid en allvarlig kris eller konflikt i närområdet, särskilt tidigt i ett krisförlopp. För Norge och Danmark är samarbetet kompletterande till Nato vid scenarion som inte säkert omfattas av säkerhetsgarantierna eller om alliansen dröjer med att fatta beslut. Nordiskt samarbete är också ett verktyg som

4 Lunde Saxi, Håkon. 'The rise, fall, and resurgence of Nordic defence cooperation'. *International Affairs*. Vol. 95, 3, 2019: 659-680.

5 Nordefco. *Nordic Defence Cooperation Vision 2025*, 2018.

6 Brøgger, Tine Elisabeth. 'Beyond the "lowest common denominator"? Mutually binding commitments in European security and defence cooperation: the case of the Nordic states'. *European Security*. 2022: 1-20.

7 Lunde Saxi, Håkon. 'Alignment but not Alliance: Nordic Operational Military Cooperation'. *Arctic Review on Law and Politics*. Vol. 12. 2022: 53-71.

8 Finnish Government. *Government's Defence Report 2021*, 2021, s. 28; Intervjuer Oslo, 2021.

9 Intervjuer Oslo, 2021; Forsvarsdepartementet. *Evne til forsvar – vilje til beredskap* (Prop 14S). 2020, s. 25.

mer allmänt kan bidra till ökad förmåga och uthållighet i väntan på yttre förstärkningar, samt ett sätt att dela bördan av Natos åtgärder för avskräckning och försvar både i fred och i kris.<sup>10</sup>

Även Sverige och Finland har sett nordiskt försvarssamarbete som ett komplement till övriga försvarsåtgärder, i huvudsak eget nationellt försvar. Länderna har poängterat att gränserna mellan fred, kris, konflikt och krig har blivit mindre tydliga, vilket har skapat nya incitament och möjligheter för samarbete över hela konfliktskalan.<sup>11</sup> De har samtidigt, fram till ansökan om medlemskap i Nato 2022, tryckt på att försvarssamarbeten inte ska innehålla förpliktande avtal. Sverige och Finland har sett fördelar med att bevara det egna landets handlingsutrymme längs med hela konfliktskalan.

### Skillnader i nationella strategier och alliansrelationer

Trots att de nordiska länderna tidigare har delat flera säkerhets- och försvarspolitiska utgångspunkter och slutsatser, har andra faktorer stått i vägen för samarbete. En tydlig skillnad rör Finlands mer utsatta geografiska läge med en lång landgräns mot Ryssland. För Norge, som också gränsar till Ryssland i norr och har en strategisk position i Arktis, har hotet också varit mer påtagligt. Danmark ser sig däremot inte som en frontstat i en konflikt med Ryssland sedan Natos utvidgning längre österut.<sup>12</sup>

De olika förhållandena har resulterat i att länderna gjort skilda avvägningar i sina nationella strategier vad gäller avspänning respektive avskräckning i relation till Ryssland. Finland och Norge har i större utsträckning betonat avspänning genom förtroendeskapande åtgärder och självpåtagna restriktioner. Norge har bland annat föredragit att närvaro, övervakning och underrättelseinhämtning i närområdet i huvudsak har hanterats av Norge snarare än av allierade. Samtidigt har det varit centralt att genom övningar, förberedelser och signalering göra tydligt att förstärkningar fort kan komma på plats vid behov.

Finland har också värnat om goda relationer med Ryssland – en hållning som har beskrivits som en pragmatisk form av småstatsrealism – med syfte att försäkra Ryssland om Finlands vänskapliga avsikter.<sup>13</sup> Relationen

har fungerat väl, inklusive på individnivå med regelbunden dialog mellan Finlands och Rysslands presidenter. I kontrast till detta har Sverige och Danmark på senare år agerat mer aktivt och kritiskt gentemot Ryssland i politiska och diplomatiska kanaler. Samtidigt har Sverige, i likhet med Finland, värnat om att status quo i regionen bevaras, inte minst genom en bibehållen militär alliansfrihet och militär återhållsamhet.

Frågan om allianstillhörighet har dock utgjort den mest centrala skillnaden mellan de nordiska länderna på försvarsområdet fram till 2022. Sverige och Finland har som framgått alltid haft tydliga förbehåll mot utveckling av ett förpliktande nordiskt försvarssamarbete, även i det mer långt gångna bilaterala samarbetet mellan dem. De har bland annat poängterat att en sådan utveckling medför en risk för att gränsdragningen mellan det nationella försvaret och Nato suddas ut vid en eventuell krissituation. Även Danmark och Norge har haft reservationer mot förpliktande avtal eftersom det nordiska försvarssamarbetet har riskerat att konkurrera med ländernas fokus på Nato.

Detta har också genererat skillnader i synsätt på förstärkning från tredje part, vilket har kommit till uttryck i respektive lands försvarsinriktning. Norge har utgått från ett koncept som syftar till att dels göra klart att ett angrepp har ägt rum för att utlösa Natos artikel fem, dels att hålla emot ett angrepp länge nog för att förstärkningar ska hinna anlända.<sup>14</sup> Det danska försvaret har, utifrån en uppfattning om frånvaron av direkta hot mot danskt territorium, varit inriktat på att inom Nato-ram kunna bidra med förstärkningar och stöd till andra allierades transporter österut.

Finland och Sverige har också gjort bedömningen att de skulle kunna behöva förstärkningar från tredje part vid ett angrepp. Från svenskt perspektiv har försvarssamarbete i fredstid uttalat setts som en krigsavhållande åtgärd som har bidragit till att skapa en tröskeffekt. För finsk försvarsplanering har det varit tydligare att Finland ska kunna försvaras genom nationell förmåga i första hand, även om internationella försvarssamarbeten har bidragit till att stärka denna. Finland har varit mer försiktig med att tillåta närvaro av styrkor från Nato-länder och övningar på finskt territorium samt att samverka

10 Skjellan, Espen et.al. *Hvordan styrke forsvaret av Norge?*. Oslo: Forsvarets forskningsinstitutt (FFI), 2019, s. 14; Nyhamar, Tore. *A Future Nordic Alliance?*. Oslo: Forsvarets forskningsinstitutt (FFI), 2019, s. 4.

11 Intervjuer Stockholm, 2021.

12 Intervjuer Köpenhamn, 2021.

13 Pesu, Matti. 'As Finland Watches: From Alignment to Alliance'. *War on the Rocks*. 11 feb 2022.

14 Forsvarssjefens Fagmilitære Råd. *Et forsvar i endring*. Oslo: Forsvaret, 2015. s. 22.

med andra västländer i militära makt demonstrationer i närområdet. Både Finland och Sverige har fram till 2022 betonat vikten av handlingsfrihet i alla situationer.

### **PRAKTISKA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR SAMARBETET**

Utöver övergripande säkerhets- och försvarspolitiska faktorer finns också ett antal praktiska faktorer och förutsättningar som på olika sätt är avgörande för ett effektivt samarbete. Dessa avser politiska, juridiska och militära förutsättningar.

#### **Möjligheter och begränsningar på politisk och juridisk nivå**

Det långtgående samarbetet mellan Finland och Sverige har visat på särskilt gynnsamma faktorer för utvecklingen av ett operativt försvarssamarbete. En stark politisk och militär vilja, långvariga relationer samt språkliga och kulturella likheter har bidragit till den höga grad av tillit som har präglat samarbetet. Styrkan i nordisk samverkan ligger delvis i vad länderna har beskrivit som ett öppet och icke-formellt samarbetsklimat, inte minst på politisk nivå.

Flera åtgärder på det politiska och juridiska området har möjliggjort snabbare beslut vid kris eller konflikt, däribland ländernas lagstiftning om militärt stöd från 2017 respektive 2020.<sup>15</sup> De etablerade kriskonsultationsmekanismerna inom Nordefco, med säkra möjligheter att kommunicera, har haft en betydande funktion i situationer när spänningsnivåerna stigit och länderna har behövt koordinera sin respons. Därutöver har Finland och Sveriges utvidgade Nato-samverkan de senaste åren redan inneburit förnyade möjligheter till inomnordiska konsultationer och övningar på såväl politisk som militär nivå.<sup>16</sup>

Utvecklingen av viss gemensam eller samordnad operationsplanering har därtill möjliggjort en effektiv hantering av uppgifter på både politisk och militär nivå inom det finsk-svenska samarbetet. Mellan övriga nordiska länder har det däremot inte funnits lagstiftning på plats för att underlätta gemensamt eller samordnat agerande, även om flexibla samarbetsprocesser har kommit till användning exempelvis vid internationella insatser.<sup>17</sup>

En utmaning för nordisk operativ samverkan ligger i de skilda beslutsprocesserna på nationell nivå. Såväl olika befogenheter hos regeringar, parlament – och i det finska fallet, statschefer – som olika samordningsstrukturer mellan departement och myndigheter, skapar skilda förutsättningar för effektivt beslutsfattande och koordinering.<sup>18</sup> Hit hör också svårigheter med att förstå de andra ländernas system, procedurer och särdrag.<sup>19</sup>

Utän förutbestämda avtal och försvarsgarantier förutsätter operativ samverkan en betydligt mer omfattande politisk beredning från fall till fall. Detta påverkar förutsättningarna för att skyndsamt kunna ge och ta emot militärt stöd. För Danmark och Norge har frånvaron av förpliktande överenskommelse därför också utgjort en gränssättande faktor.<sup>20</sup> De har exempelvis gett uttryck för önskemål om att fastställa avtal om både informationsutbyte och tillträde till territorium som ska gälla över hela konfliktskalan.

Finland och Sveriges restriktiva inställning till bindande avtal har gjort att de hellre har samarbetat i ett brett omfång av uppgifter men med begränsat djup. Detta har haft följdverkningar för möjligheten att förbereda sig för ett eventuellt samarbete vid konflikt. Vidare har detta även begränsat gemensamma aktiviteter i fred eftersom länderna inte har kunnat avsätta omfattande resurser för samarbetet utan garantier att det fortsätter under kris eller krig.

#### **Nära samarbete och förberedda avtal på militär nivå**

En ytterligare styrka i det nordiska försvarssamarbetet finns i de täta dialogerna mellan ländernas försvarsmakter. Samarbetet har därför beskrivits som resultatet av såväl politisk strävan ovanifrån som framdrivet underifrån. De nordiska försvarsmakterna beskrev redan före 2022 relationerna med varandra som särskilt starka, där en av flera viktiga förutsättningar har varit en markant ökning i antalet gemensamma övningar.

De kulturella likheterna, såsom en låg grad av formalitet och icke-hierarkiska strukturer, underlättar vidare samarbetet. Fördelarna med dessa nära relationer har också synliggjorts vid faktiska krissituationer. Ett exempel i närtid är Sverige och Norges beslut att skicka

15 Lag (2020:782) om operativt militärt stöd; Lag om beslutsfattande om lämnande av och begäran om internationellt bistånd (418/2017).

16 Intervjuer Helsingfors, 2021.

17 Intervjuer Stockholm, 2021.

18 Den svenska regeringen meddelar exempelvis tillträde och beslutar om militär verksamhet på svenskt territorium från fall till fall, medan Riksdagen måste godkänna beslut om att ge militärt stöd.

19 Intervjuer Stockholm, 2021.

20 Både vad gäller Finlands och Sveriges återhållsamhet gentemot bindande förpliktelser inom det nordiska samarbetet och de begränsande faktorer som följer av att de står utanför den försvarsallians som prioriteras av de övriga länderna.



förbindelseofficerare till den danska flygstaben i Karup för att koordinera evakueringsinsatserna från Afghanistan i augusti 2021.<sup>21</sup> Försvarsmakterna gjorde bedömningen innan 2022, i linje med detta beslut, att många uppgifter som rör nordisk samverkan kan hanteras så länge det finns politiskt mandat för att genomföra dem. Bristen på gemensamma förberedelser för större operationer skulle dock innebära betydande begränsningar, åtminstone initialt och vid högre konfliktnivåer.

På den militära och operativa nivån har det finsk-svenska försvarssamarbetet kommit särskilt långt. Finland och Sverige har utstationerade förbindelseofficerare på flera nivåer i respektive försvarsmakt. De genomför viss gemensam planering, i tillägg till operativ samordning, sedan flera år.<sup>22</sup> På det marina området har länderna sedan 2017 utvecklat en gemensam marin insatsstyrka.<sup>23</sup> Länderna har även genomfört många gemensamma arméövningar, bland annat med fokus på ledningsförmåga för att kunna leda varandras förband.<sup>24</sup> Sverige och Finland har därutöver flera avtal för utbyte av lägesbild.<sup>25</sup>

Till följd av ökad Nato-samverkan har Finland och Sverige också en vana av att öva i enlighet med Natos standarder. Detta har medfört flera operativa fördelar, såsom ökad interoperabilitet såväl mellan Finland och Sverige som med de nordiska Nato-länderna. Samtliga länders stridsflyg är exempelvis anslutna till Natos kommunikationsnätverk Länk-16.<sup>26</sup> Sverige och Finland har således vid behov kunnat ta del av den information som Nato delar med partners, även om den hittills har varit begränsad till lägre sekretessnivåer.<sup>27</sup>

Mottagande av militärt stöd har dock aktualiserat flera frågor som ännu inte har benats ut, däribland

skyddet av och mandatet hos utländska förband på de egna territoriet, lednings- och lydnadsförhållanden, informationsdelningsmöjligheter samt logistikfrågor.<sup>28</sup> Danmark och Norge har fler erfarenheter av att ta emot utländska förband och materiel på sitt territorium.<sup>29</sup> Sverige och Finland har visserligen värdlandsstödsavtal med Nato sedan tidigare, vilket har gjort det möjligt att i förväg reda ut de rättsliga, praktiska och logistiska arrangemang som behövs för att förband under Nato-befäl ska kunna verka på deras territorium. Samtidigt återstår många praktiska åtgärder för att stödet ska fungera i större omfattning och med de korta tidslinjer som kan uppstå.<sup>30</sup>

I syfte att underlätta ett operativt samarbete har de nordiska länderna undertecknat en rad samförståndsavtal, bland annat för att möjliggöra tillträde till nordiska samarbetspartners territorium. En begränsning har dock legat i att överenskommelserna avsett fredstid, varför de i huvudsak har kommit till användning vid övningsverksamhet.<sup>31</sup> På motsvarande sätt har de nordiska ländernas avtal om informationsdelning omfattat låg sekretessnivå och ofta varit begränsade till fredstid. Finland och Sverige har varit skeptiska till att utvidga dessa typer av avtal till att också gälla vid en kris- eller krigssituation.<sup>32</sup>

Slutligen har det funnits ett antal hinder till följd av begränsningar i ländernas respektive nationella förmåge- och resursprioriteringar. Under senare år har dock gapet mellan de nordiska länderna krympt då primärt Sverige och Norge, men också Danmark, har ställt om sina försvar i riktning mot den finska totalförsvarsstrukturen, vilket efterhand ska öka möjligheten att involvera civila resurser i nordiskt operativt samarbete.

21 Intervjuer Köpenhamn, 2021.

22 Finska Arméstaben. 'Sveriges arméchef på besök i Finland'. Arméstaben pressmeddelande, 2018.

23 Swedish-Finnish Naval Task Group (SFNTG). Insatsstyrkan har som mål att vara fullt operativ 2023, men har redan uppnått flera operativa delmål. Engvall, Johan, Hagström Frisell, Eva och Lindström, Madelene. *Nordiskt operativt försvarssamarbete: Nuläge och framtida utvecklingsmöjligheter*. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), 2018, s. 50.

24 Under den finska försvarsmaktsövningen Northern Forest 21 övade svenska och finska arméförband på att leda indirekt eld åt varandra, se Carlsson, Mats och Kristiansen, David. *Ett viktigt steg för fortsatt starkt samarbete*. Försvarsmakten, 14 juni 2021.

25 Exempelvis SUCFIS (Sea Surveillance Cooperation Finland-Sweden) och APE (Air Picture Exchange).

26 Engvall, Johan, Hagström Frisell, Eva och Lindström, Madelene. *Nordiskt operativt försvarssamarbete: Nuläge och framtida utvecklingsmöjligheter*. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), 2018, s. 38.

27 Möller, Joakim Erma. 'Trilateral defence cooperation in the North: an assessment of interoperability between Norway, Sweden and Finland'. *Defence Studies*. Vol 19, 3, 2019: 235-256.

28 Intervjuer Stockholm, 2021.

29 Det finns inga övergripande rättsliga ramverk på nationell nivå i Danmark och Norge, men dessa frågor hanteras via mellanstatliga avtal där exempelvis Nato-ländernas närvaro regleras genom Natos *Status of Forces Agreement*.

30 Sedan 2022 finns också ett motsvarande samförståndsavtal på plats mellan Finland och Sverige.

31 Intervjuer Oslo, 2021.

32 Här ryms också en teknisk dimension: det behövs kompatibla militära IT-system för att hantera hemlig information, vilket för närvarande är begränsat i den nordiska kontexten.

## NORDEN OCH NATO – SAMARBETET EFTER 2022

Våren 2022 förändrades förutsättningarna för nordiskt operativt försvarssamarbete i grunden som en följd av att Sverige och Finland valde att ansöka om Nato-medlemskap. Flera hinder som har berott på avsaknad av förpliktelser respektive begränsningar i relationen till andra allierade kan nu undanröjas. Samtidigt återstår såväl säkerhets- och försvarspolitiska som praktiska frågor vad gäller det nordiska samarbetet att lösa ut även efter att samtliga länder är medlemmar i Nato.

### Få begränsningar men praktiska utmaningar kvarstår

Ett svenskt och finskt Nato-medlemskap bereder väg för ett fördjupat nordiskt operativt försvarssamarbete eftersom centrala hinder för ett redan långtgående samarbete försvinner. Den största och viktigaste förändringen är att det fredstida samarbetet kan inkludera adekvata förberedelser för samverkan även i kris och krig. Sådana åtgärder har tidigare varit svåra att motivera givet att länderna har haft förbehåll mot förpliktigande avtal om stöd.

Vid ett svenskt och finskt Nato-medlemskap står samtidigt länderna fortfarande inför att lösa ut flera knutar av juridisk och administrativ karaktär. Båda länderna har som nämnts tidigare ett värdlandsstödsavtal med Nato. Däremot återstår för Sverige att möjliggöra för svenska bidrag till Natos kollektiva försvar utanför Sveriges gränser.<sup>33</sup> Med anledning av detta pågår en kartläggning av de juridiska ramverk som kan behöva justeras för att möjliggöra svenska bidrag till Nato.

Därtill gäller värdlandsstödsavtalet enbart för förband som verkar i Sverige och Finland under Nato-flagg, medan dansk och norsk närvaro på svenskt territorium fortsatt kräver särskilda politiska beslut. Detta innebär att ett mottagande av norska eller danska förband på svenskt och finskt territorium fortsättningsvis kan ha begränsningar, särskilt om beslut om saken fattas snabbt.

Ytterligare juridiska frågor som kvarstår rör informationsdelning. Det svensk-finska försvarssamarbetet har möjliggjort långtgående informationsutbyte, trots att Finland har varit restriktivt gällande informationsdelning med andra länder, bland annat för att kunna hemlighålla finska sensorförmågor. Med ett svenskt och finskt Nato-medlemskap finns nu förutsättningar

att utöka nordiskt informationsutbyte inom ramen för Nato. Samtidigt sker inte ett sådant utbyte per automatik och länderna kan av olika skäl vara restriktiva med vad som delas i Nato-kretsen. Det kan därför finnas behov av avtal mellan de nordiska länderna för att uppnå ett fördjupat utbyte mellan dem.

En rad tidigare kända frågor av praktisk karaktär, som är kopplade värdlandsstöd, löses inte av medlemskapet i sig. För mottagande av allierade förband behöver Sverige och Finland säkerställa ledning och samordning, skydd, basering, transporter och försörjning, vilket – utöver anpassningar av regelverk – ställer krav på både det militära och det civila försvaret. Vad gäller anpassning av försvarsmakternas förmågor och infrastruktur efter allierade stridskrafter närvaro kan länderna ta stöd av Danmark och Norge.<sup>34</sup> Samtidigt är även deras erfarenhet begränsad och börjar bli till åren, utöver att behov och samhällsförutsättningar är landspecifika.

Sammantaget finns flera exempel på utestående frågor för nordiskt försvarssamarbete vid ett svenskt och finskt Nato-medlemskap, som var och en kräver utredning, analys, handläggning och beslut. Detta kommer att ske parallellt med att Sverige och Finland gör omfattande förberedelser och omställningar för de förändringar som medlemskapet i sig medför. Samtidigt som ett finskt och svenskt Nato-medlemskap öppnar nya möjligheter för det nordiska försvarssamarbetet, riskerar ländernas tillgängliga administrativa och militära resurser att begränsa utvecklingen av samarbetet när Sverige och Finland behöver göra prioriteringsavvägningar den första tiden efter Nato-inträdet.

Ett tecken på att det nordiska försvarssamarbetet dock är högt prioriterat är den uppdaterade trilaterala avsiktsförklaring mellan Sverige, Finland och Norge som undertecknades i november 2022.<sup>35</sup> Innehållet är likt den tidigare versionen, men med en väsentlig skillnad. I den nya avsiktsförklaringen finns en formulering om de utökade möjligheterna för ett fördjupat nordiskt försvarssamarbete som följer av ett svenskt och finskt Nato-medlemskap. En skrivning om att Norge vid kris eller krig överför befäl till Nato har därtill tagits bort. Detta har föranlett en diskussion om ett 'Norden i Nato' som en förlängning av det nordiska samarbetet inom Nato-ram.

33 Svenska ÖB har exempelvis poängterat att Lagen (2020:782) om operativt militärt stöd är otillräcklig för att möjliggöra svenskt deltagande i operationer ledda av Nato eller enskilda allierade på såväl svenskt territorium som utomlands. Överbefälhavarens militära råd avseende svenskt Natomedlemskap (FM2022-19979:13).

34 Petersson, Magnus. 'Nye forutsetninger for Norge i det nordiske forsvarssamarbeidet'. *Forsvarets Forum*, 2022.

35 *Statement of intent on enhanced operational cooperation among the Ministry of Defence of the Republic of Finland and the Ministry of Defence of the Kingdom of Norway and the Ministry of Defence of the Kingdom of Sweden*. November 2022.

## Nordisk planering och förmågor som en del av alliansen

En ökad samordning av operativ planering för vissa geografiska områden är en målsättning för det nordiska försvarssamarbetet. Det har i ett första steg rört sig om samtal och samverkan snarare än gemensam planering.<sup>36</sup> Det finsk-svenska försvarssamarbetet har dock kommit längre än så. Länderna delger varandra utvalda delar av nationell planering och har upprättat gemensam försvarsplanering för avgränsade uppgifter. Ett liknande arbete har påbörjats med Norge för nordområdena. Med ett svenskt och finskt Nato-medlemskap blir gemensam försvarsplanering för hela Norden en möjlighet.

Samtidigt måste såväl nationell som gemensam nordisk planering ses i ljuset av – och vara samordnad med – relevanta delar av Natos planering för avskräckning och försvar i närområdet. Parallellt med det nordiska samarbetet pågår för närvarande en kraftig utveckling av strategisk planering för samordning mellan olika geografiska regioner och av regional planering inom Nato. Gemensam försvarsplanering för hela regionen är vidare nära sammankopplat med frågan om Natos ledningsstruktur. Samtliga nordiska försvarschefer rekommenderar att de nordiska länderna tillhör samma operativa högkvarter och, därmed regionala försvarsplan i Nato. I praktiken handlar det om hur Nato avser leda en militär operation i Norden, samt vilka Nato-resurser som är tänkta att förstärka de nordiska länderna. Här finns flera avvägningar för de nordiska länderna.

Vid ett svenskt och finskt medlemskap kan både Nato gemensamt och enskilda viktiga medlemmar ha andra uppfattningar än de nordiska länderna om vilket operationsområde länderna bör tillhöra, samt vilka resurser som är efterfrågade. Hänsyn kommer att behöva tas till förväntningar som övriga allierade kan ha på Finland och Sverige för försvar av andra delar av Natos territorium. Som medlemmar i Nato finns förväntningar på att Sverige och Finland ska bidra till kollektiv säkerhet för alliansens alla medlemmar, uttryckt genom det så kallade 360-graders-perspektivet. Alliansen ser det som ett hot och deras hantering inkluderar alltifrån statliga väpnade angrepp till terrorism. Alla medlemsstater kan förväntas att i första hand ta ansvar för hoten i sin region. De nordiska länderna kommer dock att behöva ta ställning till önskemål att efter förmåga bidra till kollektivt

försvar även i andra riktningar och längre bort än det egna närområdet.

Till det tillkommer även frågan om skilda geografiska prioriteringar även mellan de nordiska länderna. Risker finns för en dragkamp om Natos resurser mellan Nordatlanten och Östersjön som kan skapa spänningar inom det nordiska försvarssamarbetet.<sup>37</sup> Det talar för att så långt som möjligt se Norden som en helhet och ett gemensamt ansvarsområde. Troligtvis kommer svaret vara att de nordiska länderna behöver kunna göra flera saker samtidigt, men att hitta gemensamma utgångspunkter blir viktigt.

Dessa avvägningar påverkar framförallt beredskap och operationer på kort sikt, men på längre sikt även förmågutveckling. Nato-inträdet kommer att medföra förändringar av den finska och svenska försvarsmaktens uppgifter och förmågor, där det inte är givet att alliansens och ländernas behov alltid överensstämmer. Länderna kan behöva utveckla både existerande och nya förmågor som, beroende på situationen, i första hand gagnar alliansen utanför det egna territoriet.<sup>38</sup> Det kan kräva en mental omställning för tidigare alliansfria länder, utöver de konkreta militära konsekvenserna.

De höjda beredskapskraven i Natos nya styrkemodell är en utmaning för flertalet alliansmedlemmar. Det gäller Sverige och kanske ännu mer Finland, givet att landets försvarskoncept bygger på reservister. Det är samtidigt avhängigt vilka uppgifter Finland åläggs i den operativa planeringen. Det är troligt att Finland och Sverige får olika uppgifter sett till sina skilda geografiska förutsättningar. Finland som frontstat mot Ryssland kan behöva prioritera det egna territoriella försvaret, medan Sverige kan få en större roll i alliansens förstärkningsplaner eller som en del av Natos framskjutna närvaro i andra Nato-länder, eventuellt redan i fredstid.

## Norden som en stark region i Nato

På sikt ställs de nordiska länderna inför en övergripande fråga om försvarssamarbetets fortsatta utveckling. Ska Norden vara ett geografiskt samarbetsområde inom Nato – ett av flera sådana – eller ska det nordiska samarbetet sträcka sig bortom det som följer enbart av att länderna är medlemmar i samma försvarsallians? Denna fråga blir framförallt aktuell när Sverige och Finland till fullo har integrerats i alliansen.

<sup>36</sup> *Statement of intent on enhanced operational cooperation among the Ministry of Defence of the Republic of Finland and the Ministry of Defence of the Kingdom of Norway and the Ministry of Defence of the Kingdom of Sweden*. September 2020.

<sup>37</sup> Petersson, Magnus. 'Nye forutsetninger for Norge i det nordiske forsvarssamarbeidet'. *Forsvarets Forum*, 2022.

<sup>38</sup> Pesu, Matti and Iso-Markku, Tuomas. 'Finland as a Nato Ally: First Insights into Finnish Alliance Policy'. Helsinki: Finnish institute of international affairs (FIIA), 2022.

De nordiska länderna kan ha skäl att vilja begränsa det nordiska försvarssamarbetet till ett geografiskt samarbetsområde inom alliansen. Det främsta av dessa är oviljan att skapa ett nordiskt block i Nato som kan riskera att skapa motsättningar och i värsta fall minska det gemensamma ansvarstagandet i norr.<sup>39</sup> Både som gamla och nya medlemmar har de nordiska länderna ett intresse av att Nato inte blir mer fragmenterat.

När Sverige och Finland går med i Nato står alliansen dock inför förändringar som kan leda till en naturligt ökad regionalisering.<sup>40</sup> Om Norden som ett långtgående samarbete kan ge operativa fördelar vid försvaret av den nordiska regionen kan det ligga i såväl Natos som de nordiska ländernas intresse att verka för en sådan utveckling, exempelvis genom ett samfällt försvarskoncept eller en gemensam armé i norr.<sup>41</sup> Ett fördjupat nordiskt samarbete inom Nato-ram behöver därmed inte gå på tvärs med alliansens intressen.

En betydande fördel med att samtliga nordiska länder blir Nato-medlemmar är att de kan ta ett större

ansvar för säkerheten i sin egen region. Idag finns flera samarbeten inom Nato som drivs utifrån geografiska likväl som ekonomiska intressen. De nordiska länderna, inklusive Sverige och Finland, deltar redan i flera av dessa.<sup>42</sup> Norden kan därmed bli ytterligare ett sådant samarbete – vars syfte blir att stärka Nato genom ett alltmer fördjupat och integrerat nordiskt försvarssamarbete.

Sammanfattningsvis kan konstateras att förutsättningarna för det nordiska operativa försvarssamarbetet har förändrats i grunden sedan våren 2022. Inför ett svenskt och finskt Nato-medlemskap kan de nordiska länderna börja planera för hur ett stärkt försvarssamarbete inom Nato-ram bäst uppnås. Länderna behöver utvärdera hur de till fullo drar nytta av de nya möjligheter för operativt samarbete som följer av ett mer säkerhets- och försvarspolitiskt förenat Norden. Flera överväganden vad gäller ledning, förmågor och samarbete väntar både de nordiska länderna och alliansen på sikt. ■

**Zigne Edström** är doktorand i internationella relationer vid Stockholms universitet och var konsult vid FOI hösten 2022.

**Emelie Thorburn** är biträdande forskare vid FOI:s enhet för säkerhetspolitik och har en masterexamen i Politik och Krig.

39 Särkkää, Iro. *Nordic Security and Defence Brand Revisited: The unutilised potential of Nordic cooperation*. Helsinki: Finnish Institute of International Affairs (FIIA), 2022.

40 Gustafsson, Jakob. *Natos nya strategiska koncept: Avvägningen mellan politisk enighet och militär effekt i en spretig allians*. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), 2022.

41 Diesen, Sverre. 'Norsk og nordisk forsvar etter Ukraina'. *STRATAGEM*. 19 jun 2022; Holmström, Mikael. 'Hultqvist: skapa gemensam armé i norr'. *Dagens Nyheter*. 27 okt 2022.

42 European Intervention Initiative (EI2), Joint Expeditionary Force (JEF), Framework Nation Concept (FNC).