

Ändrade uppgifter för försvaret vid ett Nato-medlemskap?

Ett diskussionsunderlag inför fortsatt förmågeutveckling

JAN HENNINGSSON



Projektnummer
E86262Uppdragsgivare
FörsvarsmaktenFoT-område
Inget FoT-områdeFörfattare
Jan HenningssonDatum
2023-06-27Memo nummer
FOI Memo 8203

Ändrade uppgifter för försvaret vid ett Nato-medlemskap?

- Ett diskussionsunderlag inför fortsatt förmågeutveckling



Titel
Ändrade uppgifter för försvaret vid ett Nato-medlemskap?

Memo nummer
FOI Memo 8203

Sammanfattning

Sverige ansökte den 18 maj 2022 om medlemskap i Nato. Ett medlemskap innebär förändrade förutsättningar för Sverige, Sveriges totalförsvaret samt det svenska militära försvaret. Huvudsyftet med detta memo är att skapa underlag för en diskussion om Försvarsmaktens fortsatta förmågeutveckling genom att lyfta fram förändrade förutsättningar och möjliga förändringar av uppgifter vid ett Nato-medlemskap. Däremot är ambitionen inte att ge definitiva svar eller göra en fullständig analys.

Detta memo behandlar militärt försvar i Nordeuropa, med tyngdpunkt på Sverige, Östersjön, Baltikum och Nordkalotten. Vidare fokuseras på Försvarsmaktens strategiska typsituation väpnat angrepp, då detta är den mest betonade uppgiften för det militära försvaret och den som främst dimensionerar Försvarsmaktens utformning. Ett sådant väpnat angrepp behöver inte vara riktat mot Sverige eller svenskt territorium. Memot har tidsperspektivet 2035, som har valts eftersom Försvarsmaktens underlag från hösten 2022 och aviserat försvarsbeslut sträcker sig till detta årtal. Förutsättningarna för svenskt militärt försvar kommer att förändras vid ett Nato-medlemskap. Det ger anledning att redan i kommande försvarsbeslut överväga inriktningar och beslut om det militära försvarets utformning som Nato-medlem. Det kommer också att ta flera år innan dessa beslut kommer att vara fullt genomförda. Detta är bakgrunden till varför memot syftar till att stödja förmågeutveckling mot år 2035.

Memots utgångspunkt är kunskap hos experter vid Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI, som samlats under två workshops. Vidare har underlag från Försvarsmakten, regeringen, Nato och FOI använts. I slutändan är det dock författaren som står för analysen i memot inklusive dragna slutsatser och bedömningar.

Titel
Ändrade uppgifter för försvaret vid ett Nato-medlemskap?

Memo nummer
FOI Memo 8203

Innehåll

Sammanfattning	2
1 Memot i korthet	4
2 Inledning	6
2.1 Bakgrund och uppgift.....	6
2.2 Syfte, fråga och avgränsningar.....	6
2.3 Metod	7
2.4 Disposition/läsanvisning	8
3 Ändrade förutsättningar	9
3.1 Det säkerhetspolitiska läget.....	9
3.2 Sverige ingår i en allians.....	9
3.3 Det militärgeografiska läget	10
3.4 Styrkerelationer.....	11
4 Utgångsvärde och antaganden	12
4.1 Antaganden om Ryssland	12
4.2 Antaganden om Nato.....	13
4.3 Antagande om Sveriges övergripande vägval	15
5 Analys - Ändrade operativa uppgifter för Försvarsmakten?	17
5.1 Militärstrategiska utgångspunkter.....	17
5.2 Operativa uppgifter	20
5.3 Krav på tillgänglighet och uthållighet.....	21
5.4 Preliminära slutsatser	23
6 Analys - Ändrade förutsättningar för militära domäner och funktioner	25
6.1 Markdomänen	25
6.2 Sjödomänen.....	27
6.3 Luftdomänen.....	29
6.4 Cyberdomänen	31
6.5 Rymddomänen.....	32
6.6 Militärstrategiska funktioner.....	33
7 Avslutande reflektion	35
Förkortningar	36
Referenser	37
Bilaga 1 Underlag för bedömningar av styrkerelationer	40
Bilaga 2 Mål för det militära försvaret	42
Bilaga 3 Mål för Försvarsmaktens operativa förmåga	45
Bilaga 4 Militärstrategiskt viktiga områden	48

Titel
Ändrade uppgifter för försvaret vid ett Nato-medlemskap?

Memo nummer
FOI Memo 8203

1 Memot i korthet

I och med Rysslands anfallskrig mot Ukraina har det säkerhetspolitiska läget i grunden förändrats i Europa. För svenskt vidkommande är en avgörande skillnad att Finland och Sverige ansökt om att bli medlemmar i Nato. Finlands ansökan beviljades under våren 2023. Samtidigt inriktar sig Nato alltmer på Ryssland som hot och utmaning. Det militärgeografiska läget i Sveriges närområde är nu sådant att Sverige är geografiskt ”inbäddat” i Nato. För Ryssland innebär förändringen att det har ett mer begränsat tillträde till Östersjön och en betydligt längre landgräns mot Nato. Sverige blir därmed i någon mening ett bakre land snarare än en frontstat.

Sedan det kalla kriget har de militära styrkeförhållandena förändrats radikalt mellan Nato och Ryssland. Idag har Nato-medlemsländerna generellt mer konventionella resurser än Ryssland. Dock är det endast en begränsad del av dessa militära resurser som är användbara, tillgängliga och grupperade för att snabbt försvara alliansen mot ett angrepp från Ryssland.



Figur 1. Ändrade militärgeografiska förutsättningar.

Samtidigt finns stora osäkerheter, inte minst gäller det om, hur och när Ryssland kommer att återuppbygga sin militära förmåga efter kriget mot Ukraina. Likaså i vilken takt och hur Nato-länderna kommer att genomföra de förstärkningsåtgärder man kommit överens om på toppmötet i Madrid år 2022. Vidare kvarstår i skrivande stund osäkerhet om när Sverige kan bli medlem i Nato. Bedömningar och analys i detta memo bör dock i de flesta fall vara relevanta även om svenskt Natomedlemskap dröjer.

Medlemskapet och i synnerhet Sveriges deltagande i Natos kollektiva försvar innebär att gällande mål för det militära försvaret behöver ses över. Att vara Nato-allierad innebär att Sverige automatiskt involveras i en konflikt eller ett angrepp i Sveriges närområde. Samtidigt minskar risken för angrepp med stora konventionella stridskrafter riktade mot Sveriges territorium. Krigshandlingar mot Sverige bedöms i högre utsträckning baseras på långräckviddig bekämpning, begränsade räder samt olika former av dolda angrepp. Större strider med mark- och flygstridskrafter bedöms i första hand ske längs gränsen mellan Nato och Ryssland. Vissa av de i Sverige utpekade militärstrategiskt viktiga områdena får, relativt sett, mindre betydelse, medan Nordnorge, Finland, Baltikum och försörjningsleder genom Östersjön och Sverige får ökad betydelse.

Större operationer kommer främst att ske inom Nato-ram, även om Sverige behöver upprätthålla förmåga att genomföra operationer enskilt eller tillsammans med enskilda Nato-länder. I vilken grad Sverige ska dimensionera det militära försvaret för att även framöver kunna genomföra större operationer enskilt är ett viktigt vägval.

Titel
Ändrade uppgifter för försvaret vid ett Nato-medlemskap?

Memo nummer
FOI Memo 8203

Sverige kommer vidare att behöva ta ställning till om svenska förband ska utgångsgrupperas i Baltikum eller Finland, samt hur Sverige ska delta i operationer som *Baltic Air Policing* eller olika former av styrkeregister och annan beredskap. Vidare kan Sverige behöva ta ställning till förberedelser för, eller gruppering av allierade förband på svenskt territorium samt hur man ska delta i alliansens *Nuclear Planning Group* och kärnvapenavskräckning.

Nato genomför verksamhet såväl i fred som under kris och krig. Det ger anledning till att se närmare på det svenska personalförsörjningssystemet där framförallt de värnpliktiga främst är tillgängliga vid höjd beredskap. Svensk logistik måste kunna stödja operationer för kollektivt försvar, inklusive vapenad strid, i hela Sveriges närområde exempelvis i östra Finland eller i Baltikum. Logistikerna behöver inte bara samverka med och ta emot stöd från civila aktörer i det svenska samhället utan även från logistikorganisationer och civila aktörer i andra länder. Inom ramen för Natos så kallade 360°-perspektiv¹ kan mindre delar av Försvarsmakten behöva stödjaskraft vid strid på långt avstånd från Sverige. Världsstöd behöver kunna ges exempelvis om allierade förband baseras i Sverige.

Markdomänen: Det bedöms vara svårt för Ryssland att transportera (och försörja) större förband till Sverige, samtidigt som Nato har få förband snabbt gripbara nära alliansens östgräns och få förband utformade för strid på Nordkalotten. Ryssland kan därför, i första hand initialt och lokalt, uppnå styrkeöverlägsenhet. Risken för storskalig markstrid i Sverige blir liten, svenska markstridskrafter behöver snarare kunna delta i storskalig strid i Nordnorge, Finland eller Baltikum.

Sjödomänen: Nato bedöms ha stor styrkeöverlägsenhet, dock är det endast en begränsad del av Natos resurser som är anpassade för att verka i Östersjön. Samtidigt har Ryssland begränsat tillträde till Östersjön, då huvuddelen av Östersjöns strandstater kommer att vara Nato-medlemmar. För att säkerställa försörjning och förstärkning till främst Finland, Baltikum och Sverige behöver svenska stridskrafter kunna delta i Nato-operationer för att skapa och vidmakthålla sjöherravälde i Östersjön och Västerhavet, vilket är en betydande förändring från att tidigare främst bestrida en angriparens sjöherravälde i Östersjön.

Luftdomänen: Nato bedöms ha stor styrkeöverlägsenhet, men alliansen behöver frambasera resurser till Sveriges närområde. Ryssland får svårt att agera framskjutet med större konventionella flygstridskrafter över svenskt territorium, dock kan hotet från långgräckviddig bekämpning såsom kryssningsrobotar och taktiska ballistiska missiler samt drönare öka. Svenska stridskrafter behöver kunna delta i luftförsvar mot större konventionella flygstridskrafter och offensiva Nato-operationer i främst Nordnorge, Finland och Baltikum, medan uppgiften mot svenskt territorium främst torde bestå i att skydda mot exempelvis långgräckviddig bekämpning.

Cyber- och rymddomänerna: De viktigaste förändringarna bedöms vara att Sverige får säkrare eller större tillgång till allierades tjänster och resurser. Att säkerställa att i svenska system kunna ta tillvara denna fördel bör vara högt prioriterat.

Mot bakgrund av analyserna i detta memo bedöms det vara rimligt att inledningsvis koncentrera sig på att idag beslutade krigsförband (enligt försvarsbeslut 2020) görs tillgängliga och användbara snarare än att redan nu besluta om ytterligare tillväxt eller större förändringar av Försvarsmaktens förmågebredd. Huruvida förutsättningar och behov kommer att finnas för att göra större förändringar av den planerade förmågeutvecklingen redan i planerat försvarsbeslut år 2025 återstår att se.

Avslutningsvis är det viktigt att peka på att det fortfarande råder stora osäkerheter som påverkar Försvarsmaktens förmågeutveckling, exempelvis kommer Natos operativa planering och förmågeutvecklingsprocess NDPP på några års sikt ge bättre underlag om vilken roll och vilka operativa uppgifter Försvarsmakten behöver kunna lösa framöver. Det kan även finnas vägvalsfrågor som spelar stor roll för hur förmågeutvecklingen bör ske framöver, exempelvis hur Sverige kommer att prioritera behov för att kunna lösa operativa uppgifter enskilt i förhållande till behov för att kunna lösa uppgifter tillsammans inom Nato.

¹ 360°-perspektivet innebär mycket förenklat att Nato ska kunna hantera hot och utmaningar i olika riktningar.

Titel
Ändrade uppgifter för försvaret vid ett Nato-medlemskap?

Memo nummer
FOI Memo 8203

2 Inledning

2.1 Bakgrund och uppgift

Sverige ansökte den 18 maj 2022 om medlemskap i Nato. Ett medlemskap innebär förändrade förutsättningar för Sverige, Sveriges totalförsvar och det svenska militära försvaret.

De senaste decennierna har det svenska militära försvarets internationella samarbeten och interoperabilitet ökat. Förmågeutvecklingen har dock i väsentlig utsträckning fortsatt att utgå från att huvuddelen av det militära försvarets operativa uppgifter ska kunna lösas enskilt. Det är därför viktigt att påbörja diskussioner och analyser av hur förutsättningarna förändras och vilka konsekvenser det skulle få för Försvarmaktens förmågeutveckling om dess uppgifter istället främst löses gemensamt som medlem i Nato.

FOI:s medarbetare har sedan lång tid tillbaka deltagit i Försvarmaktens och försvarsdepartementets arbete med svensk förmågeutveckling. Därmed har FOI möjlighet att stödja med underlagsarbete och analyser av hur Nato-medlemskap kan påverka svensk militär förmågeutveckling. FOI ska, inom ramen för projektet OASIS² som genomförs på uppdrag av Försvarmakten, analysera konsekvenserna av Nato-anslutningen för Försvarmaktens förmågeportfölj.³

2.2 Syfte, fråga och avgränsningar

Huvudsyftet med detta memo är att skapa underlag för diskussioner genom att lyfta fram förändrade förutsättningar och möjliga förändringar av uppgifter för försvaret vid ett svenskt Nato-medlemskap. Dessa förändrade förutsättningar och uppgifter är en central grund för Försvarmaktens fortsatta förmågeutveckling till exempel som ingångsvärden till spel och fortsatta fördjupade analyser i främst Försvarmaktens studie- och konceptutvecklingsverksamhet. I andra hand är avsikten att detta memo ska stimulera diskussioner på större bredd inom FOI. I tredje hand är avsikten att bidra till mer generella diskussioner inför kommande försvarsbeslut.

Frågeställningarna i detta memo är:

1. Hur påverkar Nato-medlemskap det militära försvarets förutsättningar avseende främst styrkeförhållanden, militärgeografi och att verka tillsammans med andra?
2. Hur kan uppgifter för svenska försvarsgrenar och stridskrafter förändras?

I detta memo diskuteras operativa uppgifter som det militära försvaret behöver kunna lösa tillsammans med andra inom ramen för ett Nato-medlemskap. Sverige kommer även som Nato-medlem behöva lösa vissa operativa uppgifter enskilt, detta fördjupas dock inte i detta memo. Projektet OASIS avsikt är att i fortsatta arbeten fördjupa diskussionen om enskilda försvarsgrenar och stridskrafter samt hur deras uppgifter kan påverka det svenska militära försvarets utformning.

Detta memo behandlar militärt försvar i Nordeuropa, med tyngdpunkt på Sverige, Östersjön, Baltikum och Nordkalotten. Vidare fokuseras på den strategiska typsituationen väpnat angrepp,⁴ då detta är den mest betonade uppgiften för det militära försvaret och den som främst dimensionerar Försvarmaktens utformning.⁵ Ett sådant väpnat angrepp behöver dock inte i första hand riktas mot Sverige eller svenskt territorium.

² OASIS står för Operativ analys och Strategisk inriktning av stridskrafter.

³ Utdrag ur förslag till formulering av uppgift för projektet redovisat på dialog med uppdragsgivare 2023-02-14.

⁴ Typsituationerna definieras i *Försvarmaktens Strategiska Inriktning 2021-2030*, FM2021-7333:1, 2021-03-19.

⁵ Ref. *Totalförsvaret 2021-2025*, regeringens proposition 2020/21:30, Stockholm 2020-10-14.

Titel
Ändrade uppgifter för försvaret vid ett Nato-medlemskap?

Memo nummer
FOI Memo 8203

Memot behandlar utveckling av konceptuella och fysiska faktorer hos traditionella stridskrafter. Det finns ett antal ytterligare områden som påverkar Försvarsmaktens förmåga men som inte behandlas här:

- Säkerhetspolitik och omvärldsfaktorer som politik, ekonomi och samhälle.
- Civilt försvar eller hybridkrig mot civila delar av samhället
- De strategiska typsituationerna normalläge och säkerhetspolitisk kris omfattas endast i begränsad utsträckning.
- Moraliska faktorer inkluderande ledarskap och legal grund.
- Frågor knutna till massförstörelsevapen.

2.3 Metod

Detta memo baseras på kunskap hos experter vid FOI som samlats under två workshops. Vidare har publicerade underlag från främst Försvarsmakten, regeringen, Nato och FOI nyttjats. Texten har därpå förankrats med FOI-experterna. I slutändan är det dock författaren som står för innehållet i memot inklusive dragna slutsatser och bedömningar.

En inledande diskussion om behov av och inriktning för denna studie genomfördes den 15 december 2022. Denna diskussion låg till grund för det studieförslag som togs fram och presenterades för Försvarsmakten. Därefter genomfördes den 28 mars 2023 en halvdags workshop (WS) som i första hand behandlade viktiga ändringar av förutsättningar för den operativa verksamheten vid ett Nato-medlemskap samt möjliga förändringar av operativa uppgifter och förutsättningar för Försvarsmakten som helhet. Denna WS har varit grund för främst kapitel 3 och 5 i detta memo. Den 2 maj 2023 genomfördes en andra WS som inriktades på hur förutsättningar och uppgifter inom olika domäner kan påverkas vid ett Natomedlemskap. Denna WS har främst legat till grund för kapitel 6. Efter genomförda WS togs textutkast fram och cirkulerades till WS-deltagare samt andra experter vid FOI. Synpunkter och reflektioner från dessa experter har varit avgörande för att vidareutveckla texten samt verifiera och validera dess sakinnehåll.

Memot är baserat på öppna källor för att underlätta kunskapsspridning och debatt. Med tanke på att det i vilket fall som helst råder stora osäkerheter om utvecklingen framöver, bedöms osäkerhet till följd av att endast nyttja öppna källor vara acceptabel.

Utgångspunkten för detta memo är gällande inriktningar inom ramen för försvarsbeslut 2020 samt Försvarsmaktens förslag i det underlag som myndigheten redovisade till regeringen hösten 2022 (ÖB militära råd).⁶ Beträffande övriga aktörer är utgångspunkten nu rådande situation och hur de planerat att utveckla sina resurser framöver, vid behov har kompletterande antaganden gjorts. Utgångspunkter och antaganden redovisas i kapitel 4.

Memot har i huvudsak tidsperspektivet år 2035, som har valts eftersom Försvarsmaktens underlag från hösten 2022 och aviserat försvarsbeslut sträcker sig till detta årtal. Förutsättningarna för det svenska militära försvaret kommer att förändras direkt vid Nato-medlemskap. Det ger anledning att redan i det förestående försvarsbeslutet börja överväga inriktningar och beslut om det militära försvarets utformning som Nato-medlem. Det kommer dock att ta många år innan dessa inriktningar och beslut kommer att vara fullt genomförda. Sammantaget är det därför rimligt att detta memo i huvudsak är inriktat för att stödja förmågeutveckling mot år 2035.

I Nato används begreppet *deter* vilket på svenska kan översättas med både *avskräcka* och *avhålla*. I detta memo används generellt avskräcka då det bedöms stämma bättre med gängse språkbruk och association knutet till Nato. Dock används vid några tillfällen begreppet *krigsavhållande* med samma

⁶ Ref. *Totalförsvaret 2021-2025*, regeringens proposition 2020/21:30, Stockholm 2020-10-14, *Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten*, *Inriktning för Försvarsmakten 2021-2025*, regeringsbeslut 2020-12-17 (Fö nr 30). Försvarsmaktens Strategiska Inriktning 2021-2030, FM2021-7333:1, 2021-03-19 och Försvarsmaktens underlag för fortsatta politiska ställningstaganden, FM2022-19979:13, 2022-10-31.

Titel
Ändrade uppgifter för försvaret vid ett Nato-medlemskap?

Memo nummer
FOI Memo 8203

betydelse som regeringen använt i totalförsvarspropositionen år 2020.⁷ Vidare nyttjas begreppen *enskilt* respektive *tillsammans* som i detta memo avser huruvida Sverige löser en uppgift självt eller tillsammans med andra aktörer.⁸ *Kollektivt försvar* knyts i detta memo till att uppgiften löses tillsammans inom alliansen och att uppgiften avser försvar av alla alliansmedlemmar. Uppgiften löses såväl förebyggande i fred (*deter*) som om alliansen skulle anfallas (*defend*).⁹ *Luft-* och *sjöherravälde* används något förenklat för att beteckna att ha kontrollen över och kunna nyttja domänen för egna syften, i praktiken blir herraväldet sällan totalt utan kan bestridas lokalt eller tidvis. *Närområdet* används generellt på samma sätt som Försvarsberedningen och regeringen brukar nyttja begreppet.

2.4 Disposition/läsanvisning

Memot inleds med en kort översikt över dragna slutsatser. I detta kapitel har därefter bakgrund, uppgift, syfte, fråga, avgränsningar och metod för detta memo redovisats. I kapitel 3 diskuteras förändrad svensk säkerhetspolitik, att Sverige ingår i en allians samt därav förändrad militärgeografi och styrkerelationer. I kapitel 4 redovisas utgångspunkter samt gjorda antaganden samtidigt som osäkerheter diskuteras. I kapitel 5 diskuteras hur uppgifter kan komma att förändras för Försvarsmakten som helhet. I kapitel 6 inleds en diskussion om ändrade förutsättningar för domäner samt militärstrategiska funktioner, främst behandlas mark-, sjö- och luftdomänerna. Avslutande reflektioner redovisas i kapitel 7. I bilagor redovisas underlag för bedömning av styrkerelationer samt en första övergripande analys av hur Sveriges mål för militärt försvar¹⁰ och målen för Försvarsmaktens militära operativa förmåga¹¹ samt militärstrategiskt viktiga områden kan påverkas.

⁷ *Totalförsvaret 2021-2025*, regeringens proposition 2020/21:30, Stockholm 2020-10-14, sid 84. ”Totalförsvaret är krigsavhållande genom att ha en sådan styrka, sammansättning, ledning, beredskap och uthållighet att det avhåller från försök att anfalla, kontrollera eller på annat sätt utnyttja svenskt territorium”

⁸ *Ibid* sid 86.

⁹ Jämför *DETER AND DEFEND*, (Underlag om CONCEPT FOR THE DETERRENCE AND DEFENCE OF THE EURO-ATLANTIC AREA), <https://shape.nato.int/dda>, nedladdad 2023-03-17.

¹⁰ *Totalförsvaret 2021-2025*, regeringens proposition 2020/21:30, Stockholm 2020-10-14, sid 87.

¹¹ *Inriktning för Försvarsmakten 2021–2025*, regeringsbeslut 2020-12-17 (Fö nr 30). Mål för Försvarsmaktens operativa förmåga benämns även Militärstrategiska ramvillkor (MSRV) inom Försvarsmakten.

Titel
Ändrade uppgifter för försvaret vid ett Nato-medlemskap?

Memo nummer
FOI Memo 8203

3 Ändrade förutsättningar

I detta kapitel diskuteras hur några viktiga förutsättningar för försvarets utformning ändras i och med Sveriges Nato-medlemskap. Kapitlet baseras på genomförda workshops och författarens egna analyser, argumentationen stöds även av insamlat underlag samt diskussioner med FOI:s experter.

Detta memo är som tidigare nämnts i första hand inriktat mot utveckling fram till år 2035. De förutsättningar som lyfts fram i detta kapitel kommer dock i huvudsak att förändras direkt vid svenskt Nato-medlemskap.

3.1 Det säkerhetspolitiska läget

Det säkerhetspolitiska läget har i grunden förändrats i och med Rysslands storskaliga angrepp på Ukraina. Från att västvärlden inklusive Sverige under ett par decennier haft en mer global utblick har Sveriges och västvärldens perspektiv alltmer inriktats mot Europa och specifikt Ryssland.

Som en del i detta har de västliga försvarsmakterna förändrats från att mer inriktas på fredsfrämjande krishanteringsoperationer utanför Europa till att åter främst inriktas mot kollektivt försvar för att förebygga och avskräcka Ryssland från att eskalera kriser och konflikter i Europa samt ytterst kunna möta ett väpnat angrepp. I de krishanteringsoperationer som efter det kalla krigets slut genomförts utanför Natos territorium har endast en mindre del av alliansländernas stridskrafter ianspråktagits samtidigt och alliansländernas existens har inte stått på spel. Vid kollektivt försvar kan angripna nationers överlevnad stå på spel och alla tillgängliga resurser kan komma att nyttjas.

De nordöstra Nato-länderna och Sverige har varit tidiga och på flera sätt kommit långt i denna förändrade syn på omvärlden, medan andra Nato-länder och organisationen som helhet följer efter. Detta innefattar bland annat att:

- Nato antog ett nytt strategiskt koncept i Madrid sommaren 2022.¹²
- Nato har fått ökat fokus på kollektivt försvar i Europa. Detta inkluderar bland annat Natos koncept för avskräckning och försvar av det euro-atlantiska området.¹³
- Stöd till Ukraina bedöms bli en viktig uppgift för Nato-länder under flera år framöver.
- Sverige och Finland har i maj 2022 ansökt om att bli antagna som Nato-medlemmar.¹⁴ Finland blev medlem den 4 april 2023¹⁵, medan tidpunkt för Sveriges medlemskap i skrivande stund inte är fastställt.

Slutsatser av det nya säkerhetspolitiska läget fortsätter att analyseras i västvärlden. Om och när en ny stabil situation kommer att finnas går inte att förutsäga, istället kommer ytterligare slutsatser och konsekvenser av nuvarande situation behöva dras framöver.

3.2 Sverige ingår i en allians

Nato-medlemskap innebär att Sverige tar ytterligare steg från den period med alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i krig som till stor del rått sedan tidigt 1800-tal. Detta innebär en inte minst kulturell omställning. Det svenska försvaret ska framöver tillsammans med allierade inom Nato kunna delta i kollektivt försvar av såväl Sverige som allierade. Försvarsmakten ska inte bara kunna

¹² NATO 2022 STRATEGIC CONCEPT, Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Madrid 29 June 2022.

¹³ CONCEPT FOR THE DETERRENCE AND DEFENCE OF THE EURO-ATLANTIC AREA. Konceptet som sådant verkar inte ha publicerats offentligt. Dock beskrivs och diskuteras det i ett flertal artiklar och på Natos officiella sidor på internet. Se exempelvis <https://shape.nato.int/dda> nedladdad 2023-03-17.

¹⁴ Finland and Sweden submit applications to join NATO, Nato 18 May 2022, https://www.nato.int/cps/en/-natohq/news_195468.htm, nedladdad 2023-03-17.

¹⁵ Finland joins NATO as 31st Ally, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_213448.htm, nedladdad 2023-05-15.

Titel
Ändrade uppgifter för försvaret vid ett Nato-medlemskap?

Memo nummer
FOI Memo 8203

koordinera operativa planer med Nato, utan tillsammans och med full insyn planera gemensam operativ verksamhet. Sverige kommer vidare att tillsammans med andra Nato-länder genomföra övningar och operativ verksamhet i såväl fred som kris för att bidra till alliansens krigsavhållande effekt. Operativ verksamhet och övningar tillsammans med Nato-länder pågår redan i viss utsträckning och kommer sannolikt att permanentas respektive utökas, om än med variationer i intensitet. Sverige kan därmed få en större roll att bidra till att såväl förebygga som avskräcka från ryska eskalationer i vårt närområde. I huvudsak kommer denna verksamhet sannolikt att ske inom Natos ram och ledas av Nato. Men Sverige bör även, om så behövs, kunna genomföra operationer tillsammans med enskilda Nato-länder eller enskilt.

Mycket förenklat kan sägas att Sverige (och därmed Försvarsmakten) under några decennier stegvis rört sig från ett uppträdande syftande till att inte bli indraget i konflikt och krig, mot ett mer aktivt uppträdande tillsammans med allierade syftande till att förebygga att konflikter eskalerar.

3.3 Det militärgeografiska läget

De militärgeografiska förutsättningarna för det svenska militära försvaret har förändrats i flera steg sedan det kalla kriget och kommer att förändras ytterligare vid Nato-medlemskap. Mycket förenklat kan tre centrala faktorer pekas ut:

- Ryssland har efter Sovjetunionens upplösning mycket begränsat tillträde till Östersjön.
- Sverige kommer vid Nato-anslutning vara del i en stor allians, där hela Norden ingår, och vara geografiskt ”inbäddat” i Nato.
- Gränsen mellan Nato och Ryssland har i Norden blivit avsevärt längre och ligger i huvudsak 30-50 mil österut från Sverige. Sverige blir därmed i någon mening ett bakre land snarare än en frontstat även om vi har kontakt genom Östersjön via Finska viken och mot Kaliningrad.



Figur 2. Ändrade militärgeografiska förutsättningar. Under perioden har efterhand allt fler länder anslutit sig till Nato (blå). Sverige tar steget från militär alliansfrihet (grön) till Natomedlemskap (blå). I bilden för kalla kriget markeras hela Warszawapakten och inte bara Sovjetunionen med röd färg.

Titel
Ändrade uppgifter för försvaret vid ett Nato-medlemskap?

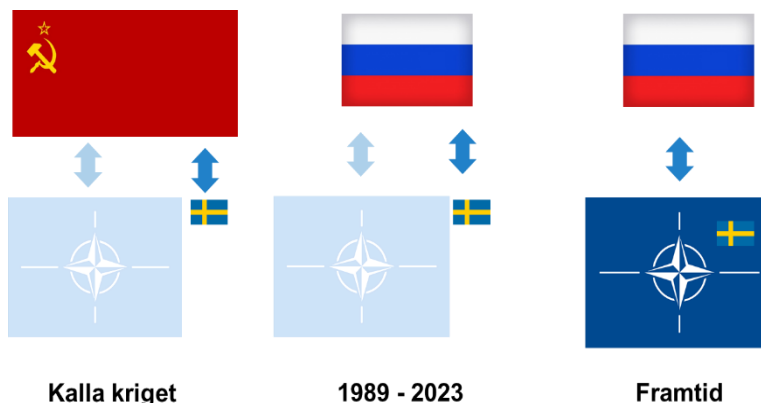
Memo nummer
FOI Memo 8203

3.4 Styrkerelationer

De övergripande styrkerelationerna har förändrats radikalt sedan det kalla kriget.¹⁶ Sovjetunionen tillsammans med övriga Warszawapakten disponerade på de flesta områden avsevärt mer resurser än Sverige. Detta gäller såväl samhällets resurser som bruttonationalprodukt och befolkningsunderlag som mer konventionella militära resurser, exempelvis personalvolym eller antal stridsflygplan, fartyg och markstridsförband.

Det svenska försvarets planering skedde därmed mot en resursöverlägsen motståndare, även om den så kallade marginaldoktrinen innebar att huvuddelen av Sovjetunionens resurser antogs bindas upp av dess huvudsakliga motståndare Nato.

Framöver är förutsättningarna istället att Nato på de flesta områden disponerar mer resurser än Ryssland samtidigt som Sverige endast står för en mindre del av Natos resurser.



Figur 3. Ändrade styrkerelationer (principskiss). Marginaldoktrinen illustreras av transparent Natoflagga fram till 2023.

Natos resurser är dock i huvudsak grupperade relativt långt från Natos gräns mot Ryssland och det finns stora utmaningar att snabbt förstärka Natos resurser i öster. Likaså har endast en begränsad del av Natos resurser hög tillgänglighet och användbarhet. Nato är också på många sätt beroende av amerikanska resurser (se vidare bilaga 1). Mot bakgrund av dessa styrkerelationer och status på förbanden bedöms det generellt viktigare för Nato och enskilda Nato-länder att säkerställa effekt i befintliga krigsförband än att sätta upp fler krigsförband. Det förefaller också som om omfattande åtgärder, som kan minska ovan nämnda svagheter inom Nato, håller på att genomföras mot bakgrund av bland annat det strategiska konceptet som Nato antog i Madrid sommaren 2022.¹⁷

För att Nato ska agera behöver konsensus uppnås. Intill dess konsensus uppnås kan länder inom alliansen antingen agera enskilt eller i koalition (ibland benämnt *Coalition of the willing*). Natos enighet och inriktning kan påverkas av enskilda länders ställningstagande vilket inte minst visas av hur Sveriges medlemskap är beroende av enskilda länders beslut.

Styrkeförhållanden i respektive domän¹⁸ analyseras närmare då domänerna diskuteras i kapitel 6.

¹⁶ Analyser och resonemang om militära styrkerelationer baseras främst på FOIs rapport om västlig militär förmåga från 2020 (*Western Military Capabilities in Northern Europe 2020*, Eva Hagström Frisell, Krister Pallin (eds), FOI-R--5012--SE, February 2021). Förhållandena torde sedan dess i viss mån ha förändrats mot bakgrund av såväl åtgärder som vidtagits i västländer som av Rysslands krig mot Ukraina. Efter diskussioner med experter från FOI bedöms att de grundläggande styrkeförhållandena kvarstår

¹⁷ *NATO 2022 STRATEGIC CONCEPT*, Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Madrid 29 June 2022 och *Natos nya strategiska koncept: Avvägningen mellan politisk enighet och militär effekt i en spretig allians*, J Gustafsson, FOI memo 7947, Oktober 2022.

¹⁸ De fem domänerna är enligt Försvarsmaktens terminologi; markdomänen, sjödomänen, luftdomänen, cyberdomänen och rymddomänen (jämför *Militärstrategisk doktrin – MSD 22*, FM2022-14281:1, 2022). Denna indelning är densamma som Nato använder (jämför Nato standard *AJP-01 Allied Joint Doctrine*, Edition F Version 1, December 2022).

Titel
Ändrade uppgifter för försvaret vid ett Nato-medlemskap?

Memo nummer
FOI Memo 8203

4 Utgångsvärde och antaganden

I detta kapitel görs antaganden om utvecklingen i Ryssland, Nato och Sverige. Dessa antaganden har tagits fram av författaren baserat på insamlade underlag (se referenser) och med stöd av genomförda workshops. De har därefter förankrats med FOI-expertis inom området. Antagandena baseras på öppna källor och utgår från befintligt läge, gällande planer och offentliga uttalanden samt bedömningar gjorda vid workshops eller av författaren till detta memo.

Antaganden i detta kapitel avser i första hand bedömt läge år 2035. Ryska stridskrafter antas vid denna tidpunkt ha hunnit återuppbyggas efter det storskaliga kriget mot Ukraina. Vidare görs antagandet att Nato och dess medlemsländer i huvudsak hunnit genomföra åtgärder mot bakgrund av det strategiska koncept som alliansen antog i Madrid sommaren 2022. Avslutningsvis antas att Försvarsmakten i huvudsak utvecklats enligt ÖB militära råd som myndigheten redovisade hösten 2022.

4.1 Antaganden om Ryssland

Osäkerheterna om Rysslands fortsatta utveckling är stora och ett antal antaganden om Rysslands förmåga år 2035 har gjorts i detta memo mot bakgrund av FOI rapporter samt diskussioner med FOI:s experter inom området.¹⁹

Grundläggande antagande

Inledningsvis antas att konfrontationen mellan Ryssland och väst kommer att fortsätta och ett antal frusna konflikter kvarstå eller bildas.

Ryssland antas återuppbygga den militära förmåga som nedgått under kriget mot Ukraina. Ett antagande är också att Ryssland kommer att åtgärda brister som ryska stridskrafter uppvisat under detta krig, en del av dessa brister kommenteras i kapitel 5 och 6. Ryssland har vidare gjort vissa uttalanden om planerade förstärkningar av sin militära förmåga. Den militära förmågan 2035 kan därmed komma att se delvis annorlunda ut jämfört med innan kriget mot Ukraina. Dock kommer ett stort antal av de nuvarande förmågorna, förbanden och plattformarna att kvarstå under lång tid framöver samtidigt som tillgång till teknologi, produktionskapacitet, ekonomi och demografiska faktorer kommer att begränsa hur de ryska stridskrafterna kan utvecklas. Det är fortfarande svårt att förutsäga hur och i vilken takt återuppbyggnaden kommer att ske. Vidare antas att:

- Den strategiska betydelsen av Kolahalvön fortsätter att vara mycket stor, främst för marinbaser för atomubåtar bestyckade med interkontinentala kärnvapenrobotar. Likt idag bedöms dock atomubåtarna vid en akut kris lämna de marina baserna och istället avvakta dolda till havs. Vidare har Ryssland även flygburna och rörliga markbaserade robotar som del i sin andraslagsförmåga, landet är alltså inte ensidigt beroende av de strategiska ubåtarna.
- Norra Marinen antas få en större roll i förhållande till andra mariner och militärdistriktområden. Dels för basering av en allt större del av de större moderna ytstridsfartygen, dels på grund av Arktis och Nordostpassagens ökande betydelse.
- Sankt Petersburg antas fortsätta ha ett betydande luftförsvar bestående av såväl ett väl utbyggt och prioriterat luftvärn som modernt jaktflyg.
- Ryssland kan utöka samarbetet med exempelvis Kina inom bland annat rymd- och cybersystem samt materielanskaffning.

¹⁹ Rysk militär förmåga i ett tioårsperspektiv - 2019, Fredrik Westerlund och Susanne Oxenstierna (red.), FOI-R--4752--SE, December 2019, *The Russian Baltic Fleet*, J Kjellén, FOI-R--5119--SE, February 2021.

Titel
Ändrade uppgifter för försvaret vid ett Nato-medlemskap?

Memo nummer
FOI Memo 8203

Antagande om Rysslands operativa inriktningar

Ryssland antas vara medveten om sin generella styrkeunderlägsenhet relativt Nato (se kap 2.4 om styrkerelationer) vad gäller konventionella stridskrafter. I en konflikt eller krig antas Rysslands huvudsakliga operativa inriktning därför inbegripa att nyttja sina relativa fördelar genom att ta initiativ samt välja tid, plats och sätt för konfrontation. En större operation i närområdet antas inte i första hand vara riktad mot Sverige, men att Sverige involveras både som Nato-medlem och att konflikten sker i Sveriges närområde.²⁰ Rysk strävan antas vara att genom kraftsamling och överraskning nå lokal överlägsenhet och snabbt nå uppsatta mål och därefter stabilisera situationen eller uppnå eftersträvd förhandlingsposition innan Nato hinner utveckla sin fulla potential. I memot görs bedömningen att detta är i linje med hur Ryssland redan idag vill uppträda. Ryssland antas i operationen mot Nato:

1. Nyttja dolda förberedelser och uppladdning i kombination med vilseledning.
2. Sträva efter att inleda angrepp överraskande.
3. Nyttja en intensiv inledande fas i syfte att lamslå motståndaren intill dess egna mål uppnåts.
4. Sträva efter att snabbt nå sina mål inkluderande att besätta eventuella geografiska mål.
 - a. Tidigt nyttja långräckviddiga system såsom kryssningsrobotar, taktiska ballistiska missiler, sabotageförband och cyberförmågor för att försena eller reducera motåtgärder.
 - b. Med sabotageförband och långräckviddiga system bekämpa motståndarens sensor- och ledningssystem samt flygstridskrafter i operationsområdet för att degradera motståndarens lägesbild och därmed reducera möjligheterna att vidta motåtgärder.
 - c. Snabbt ta oförsvarad terräng, samtidigt börja öppna väg för att kunna försörja styrkorna. Motståndarens styrkor binds och kringgås eller nedkämpas med främst indirekt eld.
 - d. Med främst långräckviddiga system och enstaka kraftsamlade räder med konventionella förband bestrida motståndarens luft- och sjöherravälde i operationsområdet.
5. Binda motståndaren i andra riktningar än huvudoperationsriktningen.
6. Försvara motståndarens tilltransport och kraftsamling till operationsområdet, genom att såväl bestrida luft- och sjöherravälde som genom att bekämpa infrastrukturella knutpunkter.

4.2 Antaganden om Nato

Antaganden i avsnittet bygger på FOI rapporter, diskussioner med FOI:s experter inom området samt författarens egen analys av Natos struktur, processer och organisation.

Nato genomgår för närvarande en omfattande utveckling som accelererats och utökats mot bakgrund av Rysslands storskaliga angrepp mot Ukraina från 2022 och därmed ökade krav på avskräckning och försvar av alliansen (se även kapitel 3.1). Ett viktigt steg i denna utveckling var det strategiska koncept som alliansen antog sommaren 2022 i Madrid och de åtgärder som därmed påbörjas.²¹ Andra steg är förnyad och utökad operativ planering samt den cykel av Natos förmågeutveckling (*Nato Defence Planning Process*, NDPP) som påbörjats 2022.²²

De enskilda medlemsstaterna har alltid det sista ordet i Nato. Detta gäller såväl politiska överläggningar om den övergripande inriktningen som vid genomförandet av operationer. Natos permanenta militära ledningsstruktur ger förutsättningar för en hög beredskap för de situationer där länderna kan enas om en operativ planering och övriga förberedelser som krävs, inte minst i form av tillgängliga militära styrkor. Angreppet på Ukraina har skapat en ny enighet i alliansen och lett till många åtgärder för höjd beredskap och utveckling av operativa förmågor. Samtidigt tar förmågeutveckling tid och

²⁰ I texten används i ett flertal fall begreppet "Sveriges närområde". Detta används på samma sätt som regeringen och Försvarsberedningen använder begreppet det vill säga utan formell geografisk definition, men i stort motsvarande Skandinavien, Finland, Baltikum, Östersjön samt Östersjöutloppen.

²¹ *Natos nya strategiska koncept: Avvägningen mellan politisk enighet och militär effekt i en spretig allians*, J Gustafsson, FOI memo 7947, Oktober 2022.

²² Se vidare i *Diskussionsunderlag - NDPP och svenska processer*, Henningsson och Brolin, FOI memo 8167, 2023-04-19.

Titel

Ändrade uppgifter för försvaret vid ett Nato-medlemskap?

Memo nummer

FOI Memo 8203

genomförandet är i slutändan förknippat med osäkerhet. Vidare kan inte politisk enighet om hanteringen av alla situationer i slutändan garanteras, även om rätt förberedelser är gjorda för de aktuella operationerna. Detta har visats sig under åren av krishantering men gäller även alliansens huvuduppgift avskräckning och försvar.

Grundläggande antagande

Nato ser Ryssland som ett hot. Nato-länder i norra och östra Europa har idag generellt mer tydligt inriktning mot Ryssland som dimensionerande hot, medan länder i södra Europa i högre grad ser till olika hot och utmaningar.

Generellt intar Nato en militärstrategiskt defensiv attityd gentemot Ryssland då alliansens fördragsmässiga utgångspunkt är självförsvar enligt artikel 51 i FN-stadgan med fokus på medlemsstaternas territoriella integritet, politiska oberoende och säkerhet. Detta hindrar dock inte att alliansen om den blir angripen kan genomföra offensiva operationer inom ramen för en övergripande defensiv målsättning.

Framskjuten närvaro (*enhanced Forward Presence*, eFP) finns i syfte att tidigt kunna möta en aggression samt ge grund för att aktivera Nato-fördragets artikel 5 och ett mer omfattande gensvar. Resurser ska kunna tillföras snabbt. För detta har dels snabbinsatsstyrkor, dels ett mer omfattande styrkeregister med förband i lägre beredskap utvecklats (jämför *Nato Response Force*, NRF²³). Strävnan är att förstärkningar tillförs tidigt innan strider utbrutit för att vara krigsavhållande. Resurserna kan vara såväl stående som mobiliserande. Planering, förberedelser och övning har genomförts för att snabbt tillföra resurser samt genomföra operationer.

Natos strategiska koncept från 2022 antas generellt ha implementerats 2035 innebärande att användbarhet och tillgänglighet i befintliga styrkor har ökat, i synnerhet de europeiska, samtidigt som brister och svagheter i redundans och uthållighet till del har åtgärdats. Mer specifikt antas att:

- *Enhanced Forward Presence* (eFP) innebär att det i nationerna längs Natos östgräns mot Ryssland kommer att finnas multinationella styrkor av bataljons- till brigadstorlek.
- Snabbinsatsstyrkor och övriga styrkeregister utökas till ca 800 000 soldater och sjömän varav 300 000 med beredskap upp till 30 dagar. Styrkorna består i huvudsak av europeiska förband där majoriteten kan sättas in längs Natos östgräns, där de kan nyttjas såväl i en krigssituation som i krigsavhållande syfte.
- USA fortsätter närvara i Europa i ungefär samma omfattning som år 2023, medan det fortsatt tar tid att tillföra större förstärkningar. Omfattande flyganfall kan dock genomföras relativt snabbt från baser i hemlandet.
- Nato har en etablerad och övad ledningsorganisation för norra Europa, där Nordkalotten ses som ett sammanhängande operationsområde, som i sin tur är knutet till Baltikum och Centraleuropa. Operativ planering och förberedelser har genomförts inkluderande för förstärkningar, understöd och logistiskt stöd till norra Europa.
- Beredskap som *Baltic Air Policing* (BAP), *Standing Nato Maritime Group* (SNMG) och *Standing Nato Mine Countermeasures Group* (SNMCMG) fortsätter att upprätthållas. Möjligen har även någon typ av ”*Nordic Air Policing*” eller ”*Baltic Sea Policing*” etablerats.
- Implementering och vidareutveckling av ett integrerat missil- och luftförsvar (*Integrated Air and Missile Defence*, IAMD) fortsätter under ledning av främst USA.

Finland, Norge, Baltikum och Polen antas främst inrikta sig på försvar av eget territorium. Övriga länder i norra Europa antas ha mindre styrkor framskjutet grupperade och i övrigt inrikta sig på att kunna förstärka längs Natos östgräns. Polen och Tyskland antas ha genomfört omfattande upprustningar innebärande att deras förband generellt är användbara och tillgängliga. Tyskland antas främst vara inriktat på Östersjöregionen samt östra Centraleuropa. Medlemsstaterna i södra Europa

²³ *NATO Response Force*, https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49755.htm, nedladdad 2023-05-15.

Titel
Ändrade uppgifter för försvaret vid ett Nato-medlemskap?

Memo nummer
FOI Memo 8203

antas inte ha en lika avgörande roll i försvaret av Nordeuropa. Mindre del av USA:s samt de södra europeiska medlemsstaternas militära förmåga antas vara framskjutet grupperad i östra delarna av Europa, medan andra delar är förberedda för att kunna förstärka eller stödja.

Antagande om Natos operativa inriktning

Natos operativa inriktning bygger på avskräckning och försvar.²⁴ Avskräckning sker med såväl konventionella medel som med kärnvapen. Natos operativa inriktning antas innefatta att:

1. Över tiden förebygga angrepp eller andra eskaleringar, upprätthålla lägesbild samt skydda egna resurser och infrastruktur mot överraskande angrepp.
2. Omedelbart möta angrepp och identifiera angriparen med framskjutna multinationella styrkor i syfte att snabbt kunna aktivera Natofördragets artikel 5.
3. Fördröja angriparen och skydda egen verksamhet, med framskjutna styrkor samt lokala stående och snabbt aktiverade eller mobiliserade förband, medan ytterligare resurser tillförs.
4. Etablera luftherravälde för att medge egna tilltransporter samt egna flygstridskrafter bekämpning av angriparen såväl i frontzonen som på djupet av dennes gruppering.
5. Etablera sjöherravälde för att medge egna tilltransporter av förband och förnödenheter.
6. Genomföra tilltransport av förband och förnödenheter.
7. Hejda angriparens framträngande och bekämpa dennes stridskrafter.
8. Återta alliansens territorium samt neutralisera angriparens offensiva förmåga.

4.3 Antagande om Sveriges övergripande vägval

Antaganden i detta avsnitt bygger på kunskap hos workshopdeltagare och författaren samt nedan nämnda dokument.

Totalförsvarskonceptet, beredskapslagar och personalförsörjning baserat på totalförsvarsplikt antas kvarstå.

Övergripande mål för totalförsvaret samt för det militära respektive civila försvaret²⁵ kvarstår i huvudsak, om än omformulerat och kompletterat med anledning av medlemskap i Nato. En första analys av hur befintliga mål för det militära försvaret kan påverkas återfinns i bilaga 2. Även av regeringen beslutade mål för Försvarsmaktens operativa förmåga²⁶ kommer att behöva utvecklas mot bakgrund av medlemskap i Nato. En första analys finns i bilaga 3.

I övrigt påverkas Försvarsmaktens fortsatta utveckling av de förmågemål (*Capability Targets*, CT), som ges till Sverige inom ramen för Natos förmågeutvecklingsprocess NDPP.²⁷ Härvid antas att Sverige inom NDPP framgångsrikt informerat om hur Sverige, inom ramen för den förmågeutveckling som redan har planerats i Försvarsmakten, kan bidra till Natos samlade förmåga. Sverige antas följaktligen ha tilldelats mål som i stort är i linje med Sveriges nationella preferenser och önskad utveckling.

I detta memo antas därför att Försvarsmaktens organisation, förmåga och förband i huvudsak utvecklas i enlighet med myndighetens strategiska plan²⁸ utom i de områden där Överbefälhavarens militära råd

²⁴ *DETER AND DEFEND*, (Underlag om CONCEPT FOR THE DETERRENCE AND DEFENCE OF THE EURO-ATLANTIC AREA), <https://shape.nato.int/dda>, nedladdad 2023-03-17.

²⁵ *Totalförsvaret 2021-2025*, regeringens proposition 2020/21:30, Stockholm 2020-10-14, sid 86, 87 resp. 89.

²⁶ *Inriktning för Försvarsmakten 2021-2025*, regeringsbeslut 2020-12-17 (Fö nr 30).

²⁷ *Diskussionsunderlag - NDPP och svenska processer*, Henningsson och Brolin, FOI memo 8167, 2023-04-19.

²⁸ *Försvarsmaktens strategiska plan 2023*, FM2023:6753:1, 2023-02-28 samt *Försvarsmaktens Strategiska Inriktning 2021-2030*, FM2021-7333:1, 2021-03-19.

Titel
Ändrade uppgifter för försvaret vid ett Nato-medlemskap?

Memo nummer
FOI Memo 8203

till regeringen hösten 2022²⁹ ger nya eller kompletterande förslag. I det senare fallet antas att Försvarsmakten utvecklas i enlighet med dessa förslag. Antaganden görs därför att:

- Försvarsmaktens operativa planering är integrerad i Natos regionala planer, samt att förberedelser gjorts för att kunna verkställa dessa planer.
- Övningsverksamhet i väsentlig omfattning sker i Nato-ram.
- Försvarsmakten deltar regelbundet i Natos operationer, främst i Sveriges närområde.
- Försvarsmaktens tillgänglighet, användbarhet och uthållighet ökas.
- Försvarsmakten fortsätter tillväxa.
- Interoperabilitet och förmåga till värdlandsstöd förbättras.
- Försvarsmakten fortsätter bestå av såväl stående som mobiliserande förband, där de förra i huvudsak kan verka efter aktivering, medan de senare förutsätter höjd beredskap och mobilisering.
- Övriga totalförsvaret inklusive det civila försvaret förstärker sin förmåga i Natos sju baskrav för samhällets motståndskraft (*Nato Baseline Requirements*, NBR).
- Övriga totalförsvaret inklusive det civila försvaret stärker sin förmåga att stödja det militära försvaret inklusive till värdlandsstöd.

²⁹ Försvarsmaktens underlag för fortsatta politiska ställningstaganden, FM2022-19979:13, 2022-10-31.

Titel
Ändrade uppgifter för försvaret vid ett Nato-medlemskap?

Memo nummer
FOI Memo 8203

5 Analys - Ändrade operativa uppgifter för Försvarsmakten?

I detta kapitel beskrivs hur operativa uppgifter för Försvarsmakten kan komma att förändras. Då referenser inte anges bygger detta kapitel på genomförda workshops samt författarens egen kunskap, analyser och bedömningar.

I princip skulle de förändringar som diskuteras i detta kapitel kunna påbörjas relativt snabbt efter ett svenskt Nato-inträde. Dock är förändringarna till stor del beroende av hur Natos operativa planering och förmågeutvecklingsprocess NDPP utvecklas framöver. Det kommer även att ta flera år innan förändringar implementerats fullt ut i det svenska försvaret. Därför bedöms att det är rimligt att i detta kapitel i huvudsak ta sikte mot år 2035.

5.1 Militärstrategiska utgångspunkter

Ett medlemskap i Nato kommer att förändra flera av de övergripande inriktningarna för det svenska försvaret. Några av dessa tas upp i detta avsnitt.

Mål för det militära försvaret

Totalförsvaret och därmed också det militära försvaret ska sannolikt även vid ett Nato-medlemskap ha förmåga att lösa dagens uppgifter. Vidare tillkommer uppgifter för att delta i alliansens gemensamma operationer, avskräckning och kollektiva försvar. Förutsättningar för att lösa dagens uppgifter kommer att förändras och hur uppgifterna ska formuleras framöver behöver ses över. En första analys av hur mål för totalförsvaret och det militära försvaret kan påverkas finns i bilaga 2.

Flera uppgifter, såsom försvar mot väpnat angrepp och krishantering i Sveriges närområde, kommer främst att lösas tillsammans inom Nato-operationer. Samtidigt finns det starka skäl att framöver kunna lösa dessa uppgifter enskilt, åtminstone under en period, om en samlad reaktion från Nato försenas. Vissa uppgifter, som stöd till samhället eller fredsfrämjande FN-operationer, kommer sannolikt inte att ske i Natos ramverk. Uppgifter knutna till territoriell integritet behöver kunna lösas enskilt även om de till del också skulle kunna lösas inom Nato. Till vilken grad tyngdpunkten förskjuts från att lösa uppgifter enskilt till att göra det tillsammans med Nato kommer att påverka hur Försvarsmakten utformas i framtiden. Detta är för närvarande en central osäkerhet och en viktig fråga.

Att vara allierad

Regeringen skriver i propositionen för försvarsbeslutet 2020 att:

”Vid en säkerhetspolitisk kris, konflikt eller krig i närområdet kan Sverige bli utsatt för en kombination av olika maktmedel där också militära operationer utgör en komponent. I en sådan situation går det inte att utesluta ett väpnat angrepp mot Sverige. Ett väpnat angrepp kan för angriparen syfta till att använda svenskt territorium för egna militära ändamål eller förneka en annan stat tillgång till svenskt territorium. En större konflikt kan inledas med ett angrepp på Sverige. Ett angrepp kan också syfta till att förhindra Sverige att direkt eller indirekt bistå en annan part i konflikten. Sverige behöver i sig inte vara huvudmålet för angriparen.”³⁰

Formuleringen ovan gjordes i en tid då Sverige inte var medlem i Nato.

³⁰ Totalförsvaret 2021-2025, Regeringens proposition 2020/21:30, Stockholm 2020-10-14, sid 84.

Titel
Ändrade uppgifter för försvaret vid ett Nato-medlemskap?

Memo nummer
FOI Memo 8203

Medlemskap i Nato bedöms innebära att:

- Risken för ett väpnat angrepp enbart mot Sverige minskar.
- Risken för att ett väpnat angrepp mot Nato-allierade främst riktas mot svenskt territorium minskar.
- Risken för att ett väpnat angrepp mot Nato-allierade *inleds* med ett väpnat angrepp mot Sverige minskar.
- Som alliansmedlem kommer Sverige att förväntas vara aktivt involverat om det uppstår en kris, konflikt eller krig, framför allt i Sveriges närområde.

Försvarsmaktens operativa förmåga

Regeringens mål för Försvarsmaktens operativa förmåga³¹ används i Försvarsmaktens styrmodell och benämns där militärstrategiska ramvillkor (MSRV).³² Flera av nuvarande MSRV bedöms få mindre eller ändrad betydelse då det är osannolikt att större fientlig styrka sätts in på svenskt territorium, lyckas etablera sig och ta operativ kontroll. Samtidigt är det mer sannolikt att kriget ”avgörs” på annan plats än svenskt territorium. MSRV kommer därför sannolikt att behöva förändras vid Nato-medlemskapet. Detta bör vara föremål för en djupare analys, en första sådan analys finns i bilaga 3.

Krigets karaktär

Regeringen skriver vidare att:

”Ett väpnat angrepp mot Sverige kan komma att inledas med en förbekämpning av basområden, ledningsnoder och annan kritisk civil och militär infrastruktur. Förbekämpning kan genomföras med kryssningsrobotar, ballistiska robotar, attackflyg och nätverksattacker samt genom sabotage och likvidering av nyckelpersonal. Påverkansoperationer för att störa förmågan att fatta beslut och försvarsviljan kommer att vara en del i krigföringen. I direkt anslutning till förbekämpning kan viktiga områden besättas för gruppering av långräckviddiga bekämpningssystem. Områden kan också besättas för att förhindra motåtgärder från tredje part och för att bryta Sveriges motståndskraft.

Överraskning och vilseledning kan förväntas vara en viktig del i operationen. Om Sverige angrips kommer delar av det svenska territoriet att drabbas av intensiv stridsverksamhet med stora konsekvenser lokalt och regionalt.”³³

Bedömningsvis innebär medlemskap i Nato att:

- Risken för en angripare skulle kraftsamla mot Sverige i krigets inledning minskar.
- Risken för angrepp med större konventionella stridskrafter mot Sverige minskar.
- Krigshandlingar mot Sverige bedöms i högre utsträckning baseras på långräckviddig bekämpning, begränsade räder samt olika former av dolda angrepp som; sabotage, ubåtsoperationer, sjöminering under falsk flagg, cyberangrepp, eller informationsoperationer.
- Större strider med markstrids- eller flygstridskrafter bedöms i huvudsak ske längs gränsen mellan Nato och Ryssland.

Militärstrategiskt viktiga områden

Regeringen har mot bakgrund av Försvarsberedningens bedömningar i rapporten *Värnkraft*³⁴ pekat ut områden av särskild geografisk betydelse.

”När det gäller geografiska områden med särskild relevans konstaterar Försvarsberedningen att Stockholmsområdet, Gotland, sydöstra Sverige, Öresundsregionen, Västkusten med Göteborg, västra Svealand samt delar av Jämtlands och Norrbottens län är strategiskt viktiga för försvaret av Sverige i händelse av en kris eller krig. Även andra platser

³¹ *Inriktning för Försvarsmakten 2021–2025*, regeringsbeslut 2020-12-17 (Fö nr 30).

³² *Försvarsmaktens Strategiska Inriktning 2021-2030*, FM2021-7333:1, 2021-03-19.

³³ *Totalförsvaret 2021-2025*, regeringens proposition 2020/21:30, Stockholm 2020-10-14, sid 60-61.

³⁴ *Värnkraft -Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025*, Försvarsberedningen, Ds 2019:8, sid 119.

Titel

Ändrade uppgifter för försvaret vid ett Nato-medlemskap?

Memo nummer

FOI Memo 8203

kan vara viktiga som baserings- och koncentreringsområden m.m. för Försvarsmaktens krigsförband. Försvarsberedningen erinrar vidare om att skyddet av rikets ledning är avgörande för försvaret av Sverige liksom möjligheten att upprätthålla förbindelserna västerut. Regeringen delar Försvarsberedningens uppfattning.”³⁵

Försvarsmakten har tidvis benämnt dessa områden för militärstrategiskt viktiga områden (MSVO). I bilaga 4 görs en enkel analys av hur nu utpekade MSVO samt potentiella nya MSVO kan påverkas av ett Nato-medlemskap.

Ett svenskt Nato-medlemskap bedöms göra det svårare för en motståndare att rikta ett större konventionellt angrepp mot någondera av nuvarande MSVO, då dessa är delar av svenskt territorium. Den potentiella hotbilden mot, samt den relativa betydelsen av nuvarande MSVO minskar därmed. Samtidigt kan delvis nya MSVO, inom ett utvidgat operationsområde, tillkomma och bli dimensionerande. Förenklat kan följande fyra områden beskrivas som:

1. **Nordkalotten** där Försvarsmakten ska kunna delta i Natos försvar mot storskaliga konventionella angrepp med såväl markstridskrafter som flygstridskrafter.
2. **Baltikum** där Försvarsmakten ska kunna delta i Natos försvar mot storskaliga konventionella angrepp med såväl markstridskrafter, sjöstridskrafter som flygstridskrafter.
3. **Svenskt territorium** som Försvarsmakten ska skydda mot långräckviddig bekämpning, begränsade konventionella räder, sabotage, under rättelseföretag, cyberattacker, informationsoperationer med mera. Framst behöver såväl samhällsviktig verksamhet, infrastruktur som exempelvis baser för det svenska försvaret och allierade stridskrafter skyddas.
4. **Östersjön, Östersjöutloppen och Västerhavet**³⁶ i syfte att medge förnödenhetstransporter till Östersjöregionen samt militära förstärkningar och understöd till främst Finland och Baltikum. Hotbilden är främst långräckviddig bekämpning, konventionella räder (främst i Östersjön), sabotage och dolda attacker under ytan alternativt under falsk flagg.



Figur 4. Ändrade militärstrategiskt viktiga områden samt möjliga hot och uppgifter i dessa? (principskiss).

Exakt vilken betydelse dessa geografiska områden får är dock beroende av Natos kommande operativa planering samt Sveriges roll i denna och i alliansens förmågeutveckling. Det är därmed för tidigt att, när detta skrivs, dra några definitiva slutsatser om hur de för Sverige militärstrategiskt viktiga områdena kommer att utvecklas.

³⁵ Totalförsvaret 2021-2025, regeringens proposition 2020/21:30, Stockholm 2020-10-14, sid 60.

³⁶ Med Västerhavet menas Östersjöutloppen, Skagerack, Kattegatt samt Nordsjön.

Titel
Ändrade uppgifter för försvaret vid ett Nato-medlemskap?

Memo nummer
FOI Memo 8203

Strategiska typsituationer

I sin strategiska inriktning fastställer Försvarsmakten strategiska typsituationer som används för inriktning av Försvarsmaktens förmågeutveckling och som grund för försvarsplaneringen. En typsituation beskriver en situation och ett hot som Försvarsmakten ska kunna möta och inkluderar en dimensionerande motståndare. Försvarsmakten har för närvarande tre strategiska typsituationer: normalläge, säkerhetspolitisk kris och väpnat angrepp.³⁷

De fastställda typsituationerna behandlar i första hand hot och utmaningar mot Sverige som ska kunna lösas enskilt. Ingen typsituation handlar däremot om svenskt deltagande i kollektivt försvar inom ramen för Nato, i synnerhet inte någon situation där hot och utmaningar främst riktas mot allierade till Sverige, utanför svenskt territorium. Vidare är typsituationerna i huvudsak knutna till beredskap enligt lagen om totalförsvar och höjd beredskap..

5.2 Operativa uppgifter

Försvarsmakten har traditionellt varit inriktad på att hindra en angripare att med konventionella stridskrafter komma till Sverige och, om det misslyckas, hindra angriparens utbredning i Sverige.

Förändringar i det säkerhetspolitiska läget i och med Sveriges alliansmedlemskap, militärgeografien och styrkeförhållandena kommer att medföra att delvis nya uppgifter istället blir dimensionerande för Försvarsmakten. Ett konkret exempel är att den svenska operativa verksamheten inte kommer att få samma fokus på att bestrida ryskt luft- och sjöherravälde i Östersjön för att förhindra angrepp mot Sverige. Istället kan inriktning i första hand bli att delta i en Nato-operation med strävan att skapa luft- och sjöherravälde för att medge militära förstärkningar till Finland och Baltikum.

Beroende på vilken roll Sverige får inom Nato kan krav på att kunna verka i olika miljöer och geografiska områden på kortare eller längre avstånd från Sverige ställas på svenska förband. Det bedöms vara ett svenskt intresse att verka för att Försvarsmakten i första hand ska få rollen att delta i Natos kollektiva försvar i Sveriges närområde och i huvudsak utveckla förmågor för detta. Huvuddelen av våra svenska stridskrafter bör kunna delta i Natos försvarsoperationer i närområdet. Det innebär dock inte att enbart verka i Sverige och Östersjön utan även att kunna verka i Baltikum, Finland och Nordnorge. Försvarsmakten kommer dock även fortsättningsvis ha huvudansvar för försvaret av Sverige. Vid krig i Baltikum eller på Nordkalotten bedöms allierade flygstidskrafter att behöva baseras i Sverige samtidigt som krav ställs på Sverige att kunna härbärgera logistik och underlätta transporter till Baltikum och Finland. Detta innebär att Sverige kommer att få som uppgift att på olika sätt stödja allierade förband och resurser grupperade på eller under transport genom svenskt territorium.

Sverige bör därför fortsatt upprätthålla de färdigheter Försvarsmakten har att verka i vårt närområde inklusive Östersjön och Nordkalotten med det klimat och de förutsättningar i övrigt som råder. Försvarsmakten behöver även vidmakthålla förmåga att hantera de hot som kan uppstå mot Sverige. Det bör dock observeras att dessa hot på flera sätt kommer att vara mer begränsade än vad som tidigare har antagits mot Sverige som alliansfritt. Mot bakgrund av främst de förändrade förutsättningar avseende styrkeförhållanden och militärgeografi som redovisas i kapitel 3, bedöms Ryssland inte ha kapacitet att genomföra större konventionella angrepp mot Sverige. Istället kan långräckviddig bekämpning, råder, sabotage och cyberangrepp med mera bli dimensionerande.

Det ligger även fortsättningsvis i Sveriges intresse att engagera Nato inkluderande västliga stormakter i Sveriges närområde. Detta för att kunna få stöd av hela Natos förmåga. Sverige bör därför inte ta på sig ett så stort ansvar i vårt närområde att andra länder inte behöver engagera sig.

Nato har redan i fredstid framskjutet grupperade förband i Baltikum, och Polen. Huruvida detta kommer att bli fallet även i Norden återstår att se. Nato bedriver över tiden operativ verksamhet och har

³⁷ Försvarsmaktens Strategiska Inriktning 2021-2030, FM2021-7333:1, 2021-03-19, sid 30.

Titel

Ändrade uppgifter för försvaret vid ett Nato-medlemskap?

Memo nummer

FOI Memo 8203

regelmässigt övningar i Sveriges närområde. Försvarmakten måste därför vara berett att delta i Nato-verksamhet över tiden och redan innan eventuell mobilisering. Försvarmakten måste vara förberedd på att huvuddelen av den operativa verksamheten i Sveriges närområde kan komma att ledas av Nato, men att det sannolikt finns delar som fortsätter ledas nationellt parallellt med detta. Även om Sverige i grunden svarar för egen territoriell integritet, så skulle Nato kunna stödja med exempelvis förvarning och lägesinformation. Vidare skulle stöd kunna begäras från Nato om kränkningar blir mer omfattande. *Baltic Air Policing* och *Iceland Air Policing* är exempel på Natosamarbeten för att stödja länder att upprätthålla deras territoriella integritet.³⁸

Sveriges regering och försvarmakten kommer även behöva förbereda Sveriges deltagande i den nukleära delen av Natos avskräckning. Bland annat genom deltagande i Natos *Nuclear Planning Group* (NPG). Denna aspekt av Natos avskräckning behandlas inte vidare i detta memo.”

Vidare kan förväntas att Sverige, inom ramen för Natos så kallade 360°-perspektiv³⁹, även måste kunna bidra till operativ verksamhet längre bort från Sverige. Sveriges inriktning kan i ett sådant läge vara att ställa upp med resurser som i första hand utformats för att kunna verka i vårt eget närområde, men sedan behöva komplettera dessa för verkan i andra miljöer och långt ifrån vårt närområde. I princip liknar detta hur svenska förband de senaste decennierna förberetts för, och anmälts till styrkeregister för fredsfrämjande insatser i andra delar av världen. Bedömningsvis har dock Sverige ett intresse av att i första hand agera i vårt närområde och därmed inte utforma och avdela större resurser för operationer långt från Sverige. Detta skulle till exempel tala mot möjliga svenska ambitioner för till exempel strategiskt transportflyg, lufttankningsflygplan eller strategiska sjötransporter.

5.3 Krav på tillgänglighet och uthållighet

Tillgänglighet och användbarhet

På sikt kan Nato-medlemskap medföra nya krav på Försvarmaktens tillgänglighet och användbarhet i närtid. Sådana krav skulle kunna röra såväl tillgänglighet för verksamhet i Sverige som framskjuten närvaro eller bidrag till Natos styrkeregister. Detta kan i sin tur innebära krav på både tillgänglighet över tid utan beslut om höjd beredskap och användbarhet utanför svenskt territorium. Generellt löses denna typ av uppgifter idag av Försvarmakten med frivillig, i första hand kontinuerligt tjänstgörande, personal.

Natos framtida operativa planering eller dess förmågeutvecklingsprocess NDPP kan leda till nya eller ökade krav på våra förbands tillgänglighet och användbarhet. Det kan i förlängningen medföra behov av ett utökat antal kontinuerligt tjänstgörande personal, samt förnyade överväganden om hur tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän ska användas.

Uthållighet

I regeringens inriktning till Försvarmakten anges planeringsförutsättningar som grund för krav på Försvarmaktens uthållighet.⁴⁰ Dessa är i linje med Försvarsberedningens resonemang om hur snabbt militärt stöd kan nå Sverige.⁴¹

Natomedlemskap kan minska tiden till dess Nato eller enskilda Nato-länder kan stödja Sverige. Detta till följd av exempelvis förenklade beslutsprocesser, gemensam operativ planering, gemensamma förberedelser samt möjligen även utgångsgruppering av andra länders styrkor på svenskt territorium. Med denna bakgrund skulle den tid minska som Sverige behöver klara sig på egen hand innan allierade resurser ger effekt. Samtidigt kommer Nato sannolikt inom både sin operativa planering och sin förmågeutvecklingsprocess att ställa krav på Sveriges och Försvarmaktens uthållighet. Sådana krav

³⁸ Jämför <https://ac.nato.int/missions/air-policing>, nedladdad 2023-05-09.

³⁹ 360°-perspektivet innebär extremt förenklat att Nato ska kunna hantera alla typer av hot och utmaningar i olika riktningar.

⁴⁰ *Inriktning för Försvarmakten 2021–2025*, regeringsbeslut 2020-12-17 (Fö nr 30).

⁴¹ *Värnkraft -Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025*, Ds 2019:8.

Titel

Ändrade uppgifter för försvaret vid ett Nato-medlemskap?

Memo nummer

FOI Memo 8203

torde i första hand gälla de resurser som Sverige bidrar med till Natos operationer, framskjuten närvaro, värdlandsstöd samt styrkeregister. Huruvida även krav på de resurser som kvarstår under svenskt befäl på svenskt territorium kommer att förändras återstår att se.

Värdlandsstöd

Värdlandsstöd (VLS) brukar i en svensk kontext ses som en del av förmågan att kunna ge och ta emot stöd. VLS kan användas för att härbärgera och stödja militära förband från andra stater, i händelse av kris eller krig. Värdlandsstöd involverar såväl det militära försvaret som civila aktörer.⁴²

Sveriges och Försvarmaktens övergripande inriktningar för VLS är till stor del utformade i en tid då värdlandsstöd i första hand skulle kunna ges samband med övningsverksamhet. Att ge VLS i kris och krig ställer delvis andra krav. Implementering av Natos nya strategiska koncept, samt fortsatt arbete med såväl Natos som Sveriges operativa planering, bör kunna ge grund för tydligare planeringsförutsättningar för VLS. Exempelvis kan den operativa planeringen ge inriktningar för vilka styrkor som bör kunna stödjas på svenskt territorium, samt om förutsättningar och platser för detta. Inriktningar för VLS behöver därmed ses över och kompletteras vid ett Nato-medlemskap. Arbetet med VLS bedöms behöva prioriteras betydligt högre, då kraven på Sveriges förmåga till VLS bedöms öka.

Interoperabilitet

Interoperabilitet syftar förenklat till att kunna bedriva operativ verksamhet tillsammans med andra, exempelvis inom Nato, på ett effektivt sätt. Interoperabilitet är ett område som efterhand vidareutvecklas då det kräver utveckling och anpassning i takt med att förhållanden ändras, till exempel då doktriner och materielsystem förändras. Interoperabilitetsarbete har därmed inte någon statisk lösning utan är en del av den kontinuerliga förmågeutvecklingen.⁴³

Försvarmakten har, även i jämförelse med många alliansländer, relativt god interoperabilitet med Nato och myndigheten planerar att fortsätta förbättra denna. Försvarmakten antas ha relativt god interoperabilitet på stridsteknisk och taktisk nivå (inom försvarsgren) mot bakgrund av de gemensamma fredsfrämjande insatser och övningsverksamhet som har genomförts genom åren. Sverige och Försvarmakten har sannolikt större behov att utveckla interoperabilitet för planering och ledning på högre ledningsnivåer. I första hand avser detta tidigare traditionellt nationella uppgifter. Ett rimligt antagande är att medlemskap även kommer att ge Sverige tillgång till ny information och efterhand visa på nya behov av interoperabilitet.

Ett Nato-medlemskap kommer rimligen innebära behov av att prioritera och påskynda vidareutvecklingen av interoperabilitet, inte minst inom Försvarmaktens centrala ledning och för gemensamma operationer.

⁴² För mer information om värdlandsstöd se exempelvis *Försvarmaktens Strategiska Inriktning 2021-2030*, FM2021-7333:1, 2021-03-19, *Svenskt Värdlandsstöd, kunskapsunderlag för civilt försvar med fokus på energi*, Reichel och Jonsson, FOIR—5441—SE, Mars 2023 samt Nato standard *AJP-4.3 Allied Joint Doctrine for Host-Nation Support*, Edition A version 1, April 2021.

⁴³ För mer information om interoperabilitet se exempelvis *Försvarmaktens Strategiska Inriktning 2021-2030*, FM2021-7333:1, 2021-03-19.

Titel
Ändrade uppgifter för försvaret vid ett Nato-medlemskap?

Memo nummer
FOI Memo 8203

5.4 Preliminära slutsatser

Inledningsvis kan konstateras att det i skrivande stund råder osäkerhet om när Sverige blir medlem i Nato. Analyser och slutsatser i detta kapitel bedöms dock vara relevanta även om medlemskap dröjer.

Förmågebredd bör inledningsvis bibehållas – säkerställ att förband är tillgängliga och användbara

För närvarande finns inte något tydligt politiskt ställningstagande om att förändra Sveriges ambition att kunna försvara Sverige eller lösa övriga uppgifter för det militära försvaret enskilt. ÖB dagorder⁴⁴ från maj 2022 anger att: ”Medlemskapet innebär fortsatt en förpliktelse om att vi i alla sammanhang är ansvariga för försvaret av Sverige. Därför behöver vi upprätthålla en förmågebredd, fortsatt tillväxa i operativ balans och bygga ett starkt totalförsvaret.”

De övergripande analyserna i föregående kapitel visar inte några tydliga motiv att redan nu lämna nuvarande inriktningar för förmågebredd och förmågedjup. Analyserna pekar istället på att det bör vara mer prioriterat att omhänderta nuvarande tillkortakommanden, säkerställa tillgänglighet, beredskap och användbarhet i befintlig organisation än att utöka organisationen ytterligare, utöver vad som redan är beslutat i försvarsbeslutet år 2020. Dock kan exempelvis fortsatta fördjupade analyser, Natos kommande operativa planering eller förmågeutvecklingsprocess NDPP på sikt medföra behov av förändringar.

Det är rimligt att försvaret även fortsättningsvis främst utformas för att kunna möta ett väpnat angrepp. Denna uppgift kommer dock att få ett delvis förändrat innehåll inom ramen för Nato och kollektivt försvar och behöva genomföras under nya förutsättningar, de operativa uppgifterna förändras därmed.

Mot bakgrund av förändrat säkerhetspolitiskt läge, det som tidvis benämns som gråzon och hybridkrigföring⁴⁵, kommer försvaret i ökad utsträckning behöva bedriva operativ verksamhet utanför nationens gränser och även då höjd beredskap inte råder. Detta kommer att ställa krav på såväl tillgänglighet som användbarhet hos Försvarsmaktens förband och förmågor samt att operativa tillkortakommanden hanteras. Detta har även konsekvenser för personalförsörjning, författningar och regelverk samt förnödenhets- och materielförsörjning.

Kulturellt behöver Sverige och Försvarsmakten ställa in sig dels på att i normalfallet lösa uppgifter tillsammans inom en allians, dels på att operativ verksamhet pågår kontinuerligt och även utanför svenskt territorium.

Operativ verksamhet bedrivs företrädesvis tillsammans, men andra alternativ måste finnas

Inom ramen för Nato-medlemskap kan förutsättningar förbättras att under fred, kris och krig verka tillsammans med allierade i Sveriges närområde. Operativ samverkan i fred och kris bör bidra till att öka Sveriges förmåga och upprätthålla beredskap samt förebygga eskalering av konflikter.

I debatten hänvisas ofta till Nato-fördragets tredje respektive femte artikel. Artikel fem i Nato-fördraget anses i första hand avse att försvara sig tillsammans, medan den tredje artikeln mer knyts till att försvara sig enskilt. Samtidigt kan det argumenteras för att det i huvudsak är samma militära förband och förmågor som, beroende på situationens krav, ska kunna verka enskilt eller tillsammans med andra. Dock kan det ställas olika krav på styrkornas utformning, inte minst gällande förmågan till ledning, värdlandstöd och interoperabilitet. Det är därför rimligt att förband och förmågor får vissa delkomponenter som i första hand motiveras antingen av att verka enskilt eller tillsammans med andra.

⁴⁴ ÖVERBEFÄLHAVARENS DAGORDER, 03/22, Stockholm 2022-05-16. <https://www.forsvarsmakten.se/contentassets/-758e5437b7c149cd8a78a7739b83c314/overbefalhavarens-dagorder-maj-22.pdf>, nedladdad 2023-05-16.

⁴⁵ Begreppen gråzon och hybridkrigföring är inte nya utan har använts i flera år i försvarsdebatten. Det utökade kriget mot Ukraina har dock gjort att dessa områden lyfts fram och fått ökad betydelse även i den bredare debatten.

Titel
Ändrade uppgifter för försvaret vid ett Nato-medlemskap?

Memo nummer
FOI Memo 8203

Operationer kommer att behöva kunna genomföras och ledas i huvudsak enligt tre modeller.

1. Inom Natos ram. Detta bör vara främsta alternativet för operationer där alliansen engageras.
2. Inom en koalition av främst Nato-medlemmar. Detta kan vara aktuellt om det tar tid innan Nato kan ta över ansvaret för operationen eller om samsyn inte kan nås inom Nato. Detta skulle kunna ske genom en vidareutveckling av något av dagens samarbeten, exempelvis det finsk-svenska (FISE) eller det brittiskt ledda samarbetet *Joint Expeditionary Force* (JEF).
3. Nationellt. Vissa av Försvarsmaktens uppgifter kommer även framöver att bedrivas nationellt. Även inom en Nato-operation kan Sverige behöva leda viss verksamhet nationellt.

Omvärlden är under förändring – försvaret behöver fortsätta utvecklas

Natos nya strategiska koncept och dess förmågeutvecklingsprocess NDPP kommer sannolikt efterhand att ge grund för djupare analyser. Vidare bör pågående operativ planering inom Nato och svenskt deltagande i denna ge grund för fördjupade och kvantifierade bedömningar. Det kan därför finnas anledning att invänta dessa för att därefter ha dem som grund för överväganden om förändrade inriktningar för det militära försvarets förmågeutveckling. Det är dock samtidigt viktigt att snabbt bygga upp kunskap om Nato hos berörda svenska aktörer samt att påbörja ett aktivt engagemang i relevanta pågående processer. Detta för att både bidra till Natos utveckling och delta i utformningen av Sveriges roll inom alliansen.

Titel
Ändrade uppgifter för försvaret vid ett Nato-medlemskap?

Memo nummer
FOI Memo 8203

6 Analys - Ändrade förutsättningar för militära domäner och funktioner

I detta kapitel fördjupas analysen från föregående kapitel. Denna fördjupning sker uppdelat i de domäner som Försvarmakten liksom Nato delar in operationsmiljön. Dessa domäner är markdomänen, sjödomänen, luftdomänen, cyberdomänen och rymddomänen.⁴⁶ I kapitlet görs även en översiktlig analys av de i Försvarmakten definierade militärstrategiska funktionerna som på olika sätt skär igenom och kompletterar domänerna. Dessa militärstrategiska funktioner är; ledning, logistik, underrättelse- och säkerhetstjänst samt militärstrategisk kommunikation.⁴⁷

Mark-, sjö- och luftdomänerna omfattar huvuddelen av Försvarmaktens verksamhet och omsättning, de har därför analyserats mer utförligt, medan övriga domäner och militärstrategiska funktioner behandlas mer kortfattat. Detta kapitel tar, liksom föregående kapitel, i huvudsak sikte mot år 2035.

6.1 Markdomänen

Detta avsnitt bygger i huvudsak på genomförd workshop och författarens egna kunskaper, vidare beaktas Natos nya strategiska koncept och dess doktrin för markoperationer⁴⁸.

Några centrala förutsättningar på markdomänen vid svenskt Nato-medlemskap bedöms vara att:

- Det blir mycket svårt för Ryssland att transportera (och försörja) större förband till Sverige.
- Nato har få snabbt gripbara förband nära alliansens östgräns och få förband utformade för strid på Nordkalotten.
- Risken för storskalig markstrid i Sverige blir mycket liten.

Bedömning av styrkerelationer

Analyserna i detta memo visar att Nato totalt sett har fler konventionella resurser än Ryssland, dock är Ryssland styrkeöverlägset längs Rysslands gräns mot Nato. En stor del av Natos resurser i Sveriges närområde, i första hand finska och svenska, bemannas av hemförlovade värnpliktiga som förutsätter mobilisering.⁴⁹ Framst Polens kraftigt utökade försvarsinvesteringar kan förändra styrkebalansen i Centraleuropa, när och om så sker kan dynamiken delvis ytterligare förskjutas.

Antaganden om Natos inriktning

Det är en utmanande uppgift för Nato att förstärka sina markstridskrafter särskilt i Baltikum och på Nordkalotten. På Nordkalotten tillkommer begränsningen att endast en liten del av Natos styrkor är utformade och utbildade för att verka i denna miljö.

Natos inriktning bedöms i huvudsak vara politiskt strategiskt och militärstrategisk defensiv, med främsta uppgift att försvara alliansmedlemmarna. Inledningsvis kan Natos strävan vara att fördröja eller binda motståndaren för att skapa tid för egen styrketillförsel samt att upprätta luftherravälde för att möjliggöra kraftsamling av egna resurser för att på så vis avgöra striden till egen fördel.

⁴⁶ Jämför *Militärstrategisk doktrin – MSD 22*, FM2022-14281:1, 2022, respektive Nato standard *AJP-01 Allied Joint Doctrine*, Edition F Version 1, December 2022.

⁴⁷ Jämför *Militärstrategisk doktrin – MSD 22*, FM2022-14281:1, 2022.

⁴⁸ Nato standard *AJP-3.2 Allied Joint Doctrine for Land Operations*, Edition B version 1, February 2022.

⁴⁹ Se bilaga 1 samt *Rysk militär förmåga i ett tioårsperspektiv – 2019*, F Westerlund och S Oxenstierna (red.) FOI-R--4752--SE, December 2019. *Western Military Capability in Northern Europe 2020: Part I Collective Defence*, E Hagström Frisell and K Pallin (eds), FOI-R--5012--SE, 2021-03-11 and *Western Military Capability in Northern Europe 2020: Part II National Capabilities*, E Hagström Frisell and K Pallin (eds), FOI-R--5013--SE, 2021-03-11.

Titel
Ändrade uppgifter för försvaret vid ett Nato-medlemskap?

Memo nummer
FOI Memo 8203

Antaganden om Rysslands inriktning

Sammantaget bedöms att Ryssland har möjlighet att, åtminstone initialt och lokalt, uppnå styrkeöverlägsenhet av markstridskrafter i utvalda geografiska områden.

I kriget mot Ukraina har de ryska markstridskrafterna visat flera svagheter som begränsad flexibilitet och initiativförmåga, bristande bekämpningsförmåga samt en logistik som till stor del nyttjar järnväg.⁵⁰ I vilken utsträckning dessa svagheter kvarstår 2035 återstår att se.⁵¹

Diskussion om Sveriges roll och möjliga uppgifter

Rysslands möjlighet är liten att sätta in och därefter försörja markstridskrafter i Sverige, i och med kommande svenskt Nato-medlemskap och därav följande militärgeografiska förutsättningar. Begränsade insatser såsom sabotage och enstaka räder bedöms kunna genomföras. Risken för större konventionell markstrid är störst längs landgränsen mellan Nato och Ryssland. Svenska markstridsförband har, till skillnad från huvuddelen av markstridsförbanden inom Nato, förmåga till strid i vintermiljö och i förhållandena på Nordkalotten. Det är därmed rimligt att de svenska markstridskrafternas fokus fortsätter att vara Sveriges närområde, men till stor del förflyttas österut för att kunna delta i kollektivt försvar i området Finnmark, Finland och Baltikum.

Möjliga uppgifter för de svenska markstridskrafterna bedöms inkludera att:

1. Kunna genomföra konventionell markstrid tillsammans med allierade för att försvara någondera av Finnmark, Finland eller Baltikum mot väpnat angrepp. Här kan övervägas om ambitionen bör vara att ha handlingsfrihet att i sent skede välja operationsriktning, leda på divisionsnivå och att kunna verka i flera riktningar parallellt.
2. I Sverige upprätthålla gard över ytan, skydda viktiga objekt samt ge värdlandsstöd inkluderande skydd av eventuella allierade baser i Sverige.
3. Delta i Natos styrkeregister – huvuddelen av markstridskrafterna med beredskap att delta i kollektivt försvar i norra Europa, mindre del med uppgift att kunna delta i operationer utanför Sveriges närområde (jämför Natos 360°-perspektiv).
4. Upprätthålla framskjuten gruppering av exempelvis en mekaniserad bataljonsstridsgrupp i Baltikum eller Finland.



Figur 5. Markdomänen: Ändrade hot och uppgifter? (principbild)

⁵⁰ *Kriget i Ukraina — Ett logistiskt perspektiv*, Thomas Ekström, FOI memo 7849, mars 2022, *Military Implications of the War in Ukraine*, J Henningsson i *Another Rude Awakening - Making Sense of Russia's War Against Ukraine*, FOI-R--5332--SE, June 2022.2.

⁵¹ Uppgifter finns om att Ryssland genomför ett flertal taktikanpassningar och viss materielanpassning mot bakgrund av erfarenheter från kriget mot Ukraina. Ref *Meatgrinder: Russian Tactics in the Second Year of Its Invasion of Ukraine*, Watling and Reynolds, RUSI, 19 May 2023.

Titel

Ändrade uppgifter för försvaret vid ett Nato-medlemskap?

Memo nummer

FOI Memo 8203

Dessa uppgifter bedöms vara möjliga att genomföra med svenska markstridskrafter om de utvecklas enligt antaganden i kapitel 4.3. Att genomföra större strid i närområdet kommer dock att ställa stora krav på bland annat vidareutvecklad logistik med operativa transporter. Hemvärn och delar av arméförbanden bör kunna svara för den operativa verksamheten i Sverige. Arméförband som är kvar i Sverige skulle även kunna ses som en reserv om arméförband utomlands behöver avlösas.

Försvarsmakten har erfarenhet av att sätta upp förband för att ingå i EU-stridsgrupper och andra styrkeregister. Liknande krav skulle kunna ställas för att ställa en bataljonsstridsgrupp till Natos förfogande för operationer utanför Sveriges närområde.

Att gruppera en bataljonsstridsgrupp i Baltikum eller Finland kommer ställa liknande logistiska krav som när förband av bataljonstorlek under flera år verkade på Balkan. Dock behöver det beaktas att förbanden på Balkan roterade varje halvår – att kontinuerligt vidmakthålla en styrka i insatsområdet krävde då tillgång till minst fyra motsvarande styrkor. Vidare kan sätt att utnyttja lokala och civila stödresurser i samband med långvarig framgruppering eller vid större strid i närområdet utanför Sverige behöva utvecklas. I detta sammanhang kan det övervägas i vilken utsträckning delar av värnpliktsutbildningen kan och bör genomföras utanför Sverige.

De svenska markstridskrafterna är idag till sin huvuddel mobiliseringsförband eller hemvärnsförband. Det innebär att de i huvudsak personalförsörjs med värnpliktiga eller hemvärnssoldater, som idag i första hand kan nyttjas vid höjd beredskap (värnpliktiga) alternativt nationellt (hemvärnssoldater). Huruvida krav på tillgänglighet samt utgångsgruppering inom Nato kommer att kunna mötas med dessa förbandstyper återstår att se.

6.2 Sjödomänen

Detta avsnitt bygger i huvudsak på genomförd workshop och författarens egna kunskaper, vidare beaktas Natos nya strategiska koncept och dess doktriner.

Några centrala förutsättningar på sjödomänen vid svenskt Nato-medlemskap bedöms vara att:

- Nato har totalt sett stor styrkeöverlägsenhet, dock är det en begränsad del av Natos resurser som är anpassade för att verka i Östersjön.
- Östersjön omgärdas av Nato och Ryssland har begränsat tillträde.
- Svenska marinen kan få den prioriterade uppgiften att bidra till att etablera Natos sjöherravälde för att underlätta förnödenhets- och förstärkningstransporter till Finland, Baltikum och Sverige, snarare än att bestrida en angripares sjöherravälde.

Bedömning av styrkerelationer

Nato bedöms totalt sett ha avsevärt mer resurser och högre teknologinivå än Ryssland.⁵²

Antaganden om Natos inriktning

Natos fokus antas i fredstid vara att agera aktivt för att avskräcka från eskalering samt säkerställa sjötransporterad försörjning och tillgång till havsbaserade resurser och infrastruktur (inkluderande så kallad ”*sea bed warfare*”). Under en konflikt bedöms Natos strävan i Sveriges närområde kunna bli att skapa sjöherravälde i Östersjön. En central uppgift kommer rimligen även vara att säkerställa förstärkning, försörjning och understöd av Natos stridskrafter i Finland och Baltikum samt att underlätta Östersjöstaternas förnödenhetsförsörjning. Huvuddelen av sjöstridskrafterna inom Nato bedöms vara anpassade för att kunna verka i öppen sjö inkluderande exempelvis Norska havet, medan

⁵² Se bilaga 1 samt *Rysk militär förmåga i ett tioårsperspektiv – 2019*, F Westerlund och S Oxenstierna (red.) FOI-R--4752--SE, December 2019. Samt *The Russian Baltic Fleet*, J Kjellén, FOI-R--5119--SE, February 2021. *Western Military Capability in Northern Europe 2020: Part I Collective Defence*, E Hagström Frisell and K Pallin (eds), FOI-R--5012--SE, 2021-03-11 och *Western Military Capability in Northern Europe 2020: Part II National Capabilities*, E Hagström Frisell and K Pallin (eds), FOI-R--5013--SE, 2021-03-11.

Titel

Ändrade uppgifter för försvaret vid ett Nato-medlemskap?

Memo nummer

FOI Memo 8203

endast en mindre del av Natos resurser bedöms vara utformade och utbildade för de förhållanden som råder i Östersjön. Resurserna som är utformade för detta tillhör i huvudsak Östersjöns strandstater. Flera förmågor såsom ubåtsjakt och sjöminröjning bedöms även framöver vara begränsade resurser inom Nato, inte minst om utökad beredskap eller annan större operativ verksamhet pågår under längre tid.

Antaganden om Rysslands inriktning

Ryssland kan i fredstid agera i hela Sveriges närområde även om de marina basområdena är mycket begränsade. Huvuddelen av rysk utrikeshandel passerar över Östersjön. Under en väpnad konflikt bedöms Ryssland i sjödomänen främst skydda egna strategiska resurser i Norra ishavet och bestrida Natos sjöherravälde i Sveriges närområde.⁵³ Det senare i syfte att förhindra eller försvåra understöd och tillförsel av Nato-förband samt försvåra försörjning till främst Finland och Baltikum. Ryssland kan i en väpnad konflikt nyttja långräckviddiga sjömålsbekämpande system samt enstaka ubåtar och räder med ytstridsfartyg. Ryssland kan även genomföra enstaka, både öppna och dolda, operationer i såväl så kallad gråzon som under en väpnad konflikt. Detta kan även inkludera sjömineringar och sabotage.

Observationer från Rysslands krig mot Ukraina visar på svårighet för Ryssland att etablera sjöherravälde mot en motståndare med långräckviddiga sjömålsbekämpande system.⁵⁴

Diskussion om Sveriges roll och möjliga uppgifter

Sveriges fokus i sjödomänen, som under mycket lång tid har varit att kunna bestrida en motståndares sjöherravälde, bedöms i och med Nato-medlemskap istället kunna bli att bidra till att Nato kan etablera sjöherravälde för att säkra sjötransporter i Sveriges närområde.

De svenska sjöstridskrafterna är i huvudsak stående och verkar i fred, säkerhetspolitisk kris och krig.

Nato-medlemskap bedöms innebära säkrare tillgång till en god sjölägesbild. Samarbete med allierade bör underlätta att, inom alliansen, uppträda till sjöss under lång tid. En totalt sett större volym resurser bör medge större handlingsfrihet och flexibilitet över tiden.

Möjliga uppgifter för de svenska sjöstridskrafterna bedöms inkludera att:

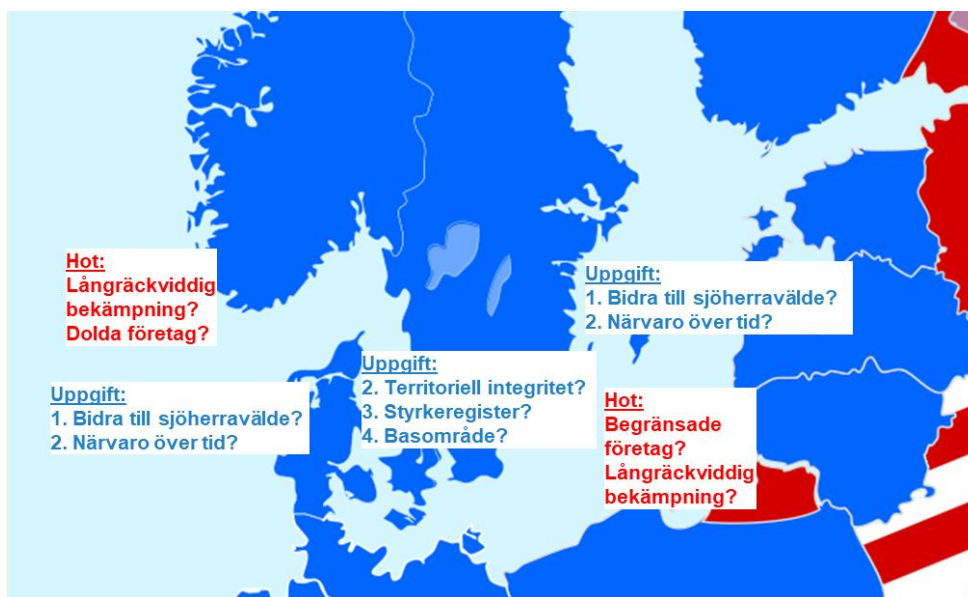
1. Med kraftsamlade resurser kunna delta i en Nato-operation i syfte att etablera sjöherravälde i Östersjön och Östersjöutloppen. Detta kan inkludera att nedkämpa långräckviddiga sjömålsbekämpande system samt den ryska östersjömarinen, skydda transporter samt genomföra operationer i Östersjöutloppen samt Nordsjön.
2. Enskilt och tillsammans med allierade kontinuerlig närvara i Östersjön och Västerhavet, upprätthålla territoriell integritet samt ha beredskap att vid behov stödja allierade.
3. Med begränsade resurser delta i Natos styrkeregister inkluderande *Standing Nato Maritime Group* (SNMG) och *Standing Nato Mine Counter Measures Group* (SNMCMG) och med dessa resurser även kunna delta i operationer utanför Sveriges närområde (jämför Natos 360°-perspektiv).
4. Stödja allierade med marina basområden med mera i Östersjöområdet.

⁵³ Här avses Östersjön, Östersjöutloppen samt Nordsjön.

⁵⁴ *Military Implications of the War in Ukraine*, J Henningson i *Another Rude Awakening – making sense of Russia's War Against Ukraine*, Lundén m.fl., FOI-R--5332--SE, June 2022.

Titel
Ändrade uppgifter för försvaret vid ett Nato-medlemskap?

Memo nummer
FOI Memo 8203



Figur 6. Sjödomänen: Ändrade hot och uppgifter? (principbild)

Den svenska marinen bedöms ha god kompetens om förhållanden i Östersjön, inklusive ubåtsjakt. Beroende på hur Sverige väljer att utveckla flottan kan marinen få en mer eller mindre aktiv roll i luftförsvaret. Amfibieförbanden kan tillsammans med allierade bidra till skydd av öar och skärgård. De svenska flygstridskrafterna samt cyberförmågor kan understödja striden i sjödomänen.

Samarbete med allierade i Sveriges närområde såsom Finland, Tyskland, Polen och Danmark samt externa allierade som Storbritannien och Nederländerna bör underlätta såväl upprätthållande av lägesbild, närvaro till sjöss över tiden som förmåga att vid behov förstärka resurser.

Huvuddelen av den svenska marinens resurser bedöms i dagsläget inte vara utformade för att verka i Norska havet. Om delar av sjöstridskrafterna skulle utformas för att kunna verka utanför Sveriges närområde kan dessa sannolikt även delta i Nato-operationer i Norska havet.

6.3 Luftdomänen

Detta avsnitt bygger i huvudsak på genomförd workshop och författarens egna kunskaper, vidare beaktas Natos nya strategiska koncept och dess doktrin för luftoperationer⁵⁵.

Några centrala förutsättningar i luftdomänen vid Nato-medlemskap bedöms vara att:

- Nato har totalt sett stor styrkeöverlägsenhet. Alliansen behöver dock vid en större operation frambasera resurser till Sveriges närområde.
- Ryssland får svårt att agera med flygstridskrafter över svenskt territorium.
- Hotet från långräckviddig bekämpning såsom kryssningsrobotar och taktiska ballistiska missiler samt drönare kan öka.

⁵⁵ Nato standard AJP-3.3 *Allied Joint Doctrine for Air and Space Operations*, Edition B version 1, April 2016

Titel
Ändrade uppgifter för försvaret vid ett Nato-medlemskap?

Memo nummer
FOI Memo 8203

Bedömning av styrkerelationer

Nato bedöms totalt sett ha avsevärt mer resurser och högre teknologinivå än Ryssland.⁵⁶

I jämförelse med övriga stridskrafter borde det gå att relativt snabbt projicera denna överlägsenhet till Sveriges närområde. Dock kan Nato begränsas av baseringsmöjligheter i norra Europa.

Antaganden om Natos inriktning

Nato behöver upprätta luftherravälde i Sveriges närområde för att möjliggöra förstärkningar till Baltikum och Finland. Hur lång tid det skulle ta för Nato att upprätta luftherravälde, bedöms vara en central fråga för utgången av en konflikt i östra Europa. För att bekämpa ryskt landbaserat luftvärn bedöms Nato nyttja bland annat attackflyg med signalsökande robotar, långräckviddig bekämpning och elektronisk krigföring.

Natos flygstridskrafter bedöms över tiden ha uppgift att upprätthålla territoriell integritet samt kunna möta angrepp i luftdomänen. Därefter koncentreras resurser i strävan att etablera luftherravälde. Sedan bekämpas angriparens resurser på djupet, markstridskrafterns strid understöds och tilltransporter skyddas samtidigt som luftherravälde vidmakthålls.

Antaganden om Rysslands inriktning

Ryssland bedöms främst inrikta sig på att bestrida Natos luftherravälde och skydda egen verksamhet, främst med hjälp av bland annat långräckviddiga luftmålsbekämpande system. I valda områden bedöms Ryssland kunna kraftsamla stridskrafter och bestrida eller eventuellt temporärt uppnå luftöverlägsenhet.

Flera observationer har gjorts under Rysslands storskaliga angrepp på Ukraina. Sensortäckning, lägesbild och stridsledning har främst upprätthållits över eget territorium samt upp till 150 km in på motståndarens territorium. Bemannade flygplan har normalt uppträtt i område med egen stridsledning. Bekämpning på djupet har företrädesvis genomförts med långräckviddiga vapen som kryssningsrobotar.⁵⁷ Enstaka luftlandsättningar (bataljonsstridsgrupp) eller större företag på djupet av motståndarens gruppering har genomförts, dock företrädesvis med överraskning och under stor risktagning. För luftförsvar har även omfattande luftvärnssystem disponerats, inkluderande system med lång räckvidd.

Diskussion om Sveriges roll och möjliga uppgifter

Svenska flygstridskrafter och luftvärn kommer att vara del i det integrerade luft- och robotförsvar⁵⁸ som utvecklas inom Nato.

Sveriges fokus i luftdomänen har under lång tid varit luftförsvar och att kunna bestrida en angriparens luftherravälde. I och med Nato-medlemskap bedöms huvuduppgiften istället bli att bidra till att Nato kan etablera luftherravälde i syfte att medge transporter och understödja övriga stridskrafter i Sveriges närområde.

De nordiska länderna disponerar sammanlagt drygt 200 moderna stridsflygplan. Att samordna och få ut full effekt av dessa bedöms vara viktigt. Såväl Finlands som Sveriges flygvapen har en tradition av att kunna sprida flygande förband till tillfälliga flygbaser och verka från dessa. Spridning kan fortsatt vara ett alternativ för att, trots hotet från precisionsbekämpning, kunna basera relativt frontnära.

⁵⁶ Se bilaga 1 samt *Rysk militär förmåga i ett tioårsperspektiv – 2019*, F Westerlund och S Oxenstierna (red.) FOI-R--4752--SE, December 2019. Samt *Western Military Capability in Northern Europe 2020: Part I Collective Defence*, E Hagström Frisell and K Pallin (eds), FOI-R--5012--SE, 2021-03-11 och *Western Military Capability in Northern Europe 2020: Part II National Capabilities*, E Hagström Frisell and K Pallin (eds), FOI-R--5013--SE, 2021-03-11.

⁵⁷ *The Cruise Missile Will Always Get Through?* E Berglund A Hörnedal i *Another Rude Awakening - Making Sense of Russia's War Against Ukraine*, FOI-R--5332--SE, June 2022. *The Russian Air War and Ukrainian Requirements for Air Defence*, Bronk, Reynolds, Watling, RUSI, 7 November 2022. *A nuisance rather than a menace? – Russian airpower in Ukraine*, R Dalsjö, Paper at the ISA-convention in Montreal 15-17 March 2023.

⁵⁸ *Integrated Air and Missile Defence*, IAMD ref *NATO Integrated Air and Missile Defence* https://www.nato.int/cps/en/natolive-/topics_8206.htm, nedladdad 2023-05-15.

Titel
Ändrade uppgifter för försvaret vid ett Nato-medlemskap?

Memo nummer
FOI Memo 8203

Därmed kan en högre tillgänglighet hållas för exempelvis luftförsvaret. Ytterligare allierade resurser kan tillföras och baseras i Norden, bland annat i Sverige. Vidare kan allierade flygstridskrafter från baser i västra Europa eller i vissa fall även USA, med hjälp av lufttankning uthålligt verka i Sveriges närområde. Detta kan exempelvis vara aktuellt för att genomföra kraftsamlade offensiva operationer i luftdomänen.

Nato-medlemskap bör för Sveriges del innebära säkrare tillgång till en god luftlägesbild. Samarbete med allierade bör underlätta att inom alliansen upprätthålla territoriell integritet i luftdomänen.

Möjliga uppgifter för de svenska flygstridskrafterna och det svenska mark- och sjöbaserade luftväret bedöms inkludera att:

1. Kunna delta i kollektivt försvar i närområdet.
 - a. Kunna delta i defensivt luftförsvaret i främst Finland och Baltikum, där hotbilden till stor del består av bemannade stridsflygplan och helikoptrar.
 - b. Kunna delta i en kraftsamlad Nato-operation för att etablera luftherravälde i Sveriges närområde. Detta kan inkludera att bekämpa ryska flygstridskrafter, sensorer och ledningssystem samt långräckviddiga luftmålsbekämpningssystem.
 - c. Kunna stödja i andra domäner samt bidra till egen långräckviddig bekämpning.
 - e. Skydda Sverige och transportleder i första hand mot långräckviddig bekämpning och enstaka räder.
 - f. Kunna stödja allierade med att upprätta flygbaser och bakre resurser i Sverige.
2. Enskilt upprätthålla territoriell integritet och tillsammans med allierade upprätthålla beredskap att vid behov stödja allierade i närområdet.
3. Med begränsade resurser delta i Natos styrkeregister för att kunna delta i exempelvis *Baltic Air Policing* och operationer utanför Sveriges närområde (jämför Natos 360°-perspektiv).



Figur 7. Luftdomänen: Ändrade hot och uppgifter? (principbild)

6.4 Cyberdomänen

Staters förmåga i cyberdomänen är generellt omgärdad av hög sekretess. Dock har Nato publicerat en doktrin för cyberoperationer.⁵⁹

Bedömning av styrkerelationer

På en övergripande nivå antas att Nato-länderna sammantaget har mer resurser än Ryssland. Kommerciella aktörer i västvärlden, såväl större IT-företag som specialister inom IT-säkerhet, kan även spela

⁵⁹ Nato standard AJP-3.20 *Allied Joint Doctrine for Cyberspace Operations*, Edition A version 1, January 2020.

Titel
Ändrade uppgifter för försvaret vid ett Nato-medlemskap?

Memo nummer
FOI Memo 8203

en viktig stödjande roll. En utmaning inom Nato kan vara att samordna och få ut optimal effekt av de olika nationella cyberförmågorna samt kommersiella aktörers förmåga. Framöver kan styrkeförhållanden utvecklas till Natos favör mot bakgrund av sanktioner mot Ryssland samt ökande västlig uppmärksamhet på vikten av att skydda nyckelteknologier. Ryssland kan potentiellt få stöd av annan stats, exempelvis Kinas, cyberförmåga.

Diskussion om Sveriges roll

Cyberförmåga begränsas inte av avstånd och är till stora delar tillgänglig och användbar över tid, vilket gör att cyberförmåga är en viktig komponent i så kallad hybridkrigföring. Enskilda nationer står för huvuddelen av cyberförmågan inom Nato medan vissa resurser, exempelvis Natos *Centre of Excellence* för cyberförsvar i Tallinn,⁶⁰ kan stödja alla Nato-länder.

Cyberförmåga samt skydd av det egna samhällets IT-system antas i huvudsak vara en nationell angelägenhet även som Nato-medlem. Sverige kommer därför oavsett Nato-medlemskap även framöver att behöva disponera egen cyberförmåga. Då området omgärdas av hög sekretess har det inte varit möjligt att inom ramen för detta arbete bedöma om Sverige kan lämna bidrag som på avgörande sätt förbättrar cyberförmågan inom Nato eller hur Sverige kan stödjas av andra Nato-medlemmars cyberförmåga.

Möjligheter att samordna cyberförmågan med allierade bör öka i och med medlemskap i Nato. Sekretess kan dock fortsätta försvåra samordning. Sammantaget torde ett Nato-medlemskap vara positivt för Sveriges förmåga i cyberdomänen.

6.5 Rymddomänen

Bedömningarna i detta avsnitt är gjorda med utgångspunkt från FOI-rapporter samt Natos inriktning och doktrin för området.⁶¹

Bedömning av styrkerelationer

Inom Nato står enskilda länder för förmågan i rymden (i första hand menas här rymdsystem för spaning, förvarning, kommunikation, positionering, navigering, tidsangivning samt upprätthållande av en militär rymdlägesbild), medan Nato främst nyttjar tjänster och kan bidra till samordning av medlemsstaternas resurser och tillgängliga tjänster.

Nato-länder, och då i första hand USA, antas ha ett betydande försprång i förhållande till Ryssland gällande kapacitet, teknologinivå och har därmed mer kvalificerade rymdsystem. EU, ESA (*European Space Agency*) och europeiska medlemsstater i Nato har viss förmåga och ambition att öka denna. Dock bedöms de europeiska rymdsystemens *militära* förmåga inte vara i nivå med USA:s system. USA:s försprång gentemot Ryssland tenderar att öka över tid då den kommersiella rymdsektorns utveckling i huvudsak sker i västvärlden och sanktioner kan förvärra situationen för Ryssland. Ryssland kan dock potentiellt få stöd av annan stats, exempelvis Kinas, rymdförmåga.

Diskussion om Sveriges roll

Många rymdbaserade tjänster kan tillhandahållas av kommersiella aktörer, medan militärspecifika tjänster och förmågor endast disponeras av ett fåtal stater. Västliga kommersiella aktörer kan spela en viktig roll. Detta visas inte minst av kriget mot Ukraina. Kommersiella och allmänt tillgängliga tjänster

⁶⁰ *The NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence (CCDCOE)*, <https://ccdcocoe.org/> nedladdad 2023-03-30.

⁶¹ *Omvärldsanalys Rymd 2020 Fokus på försvar och säkerhet*, Lindström (red.) FOI-R--5077--SE, Januari 2021, samt Ryssland i rymddomänen: *Från Sputnik till sanktioner – Ett försvars- och säkerhetsperspektiv*, Hallgren Kristofer m.fl., FOI-R--5340--SE, December 2022. *Nato's overarching Space Policy*, Nato, 17 January 2022, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_190862.htm, nedladdad 2023-05-10, Nato Standard *AJP-3.3 Allied Joint Doctrine for Air and Space Operations*, Edition B version 1, April 2016.

Titel

Ändrade uppgifter för försvaret vid ett Nato-medlemskap?

Memo nummer

FOI Memo 8203

som använts i stor omfattning inkluderar positionering tidsangivelse och navigering (till exempel GPS), satellitkommunikation och satellitfoto.⁶²

Sverige bedöms, även med satsningar på rymdområdet, i hög grad fortsatt vara hänvisat till tjänster från andra aktörer. Sveriges kan, i och med Nato-medlemskap, få ökad eller säkrare tillgång till rymdbaserade tjänster från andra Nato-länder.⁶³ Eventuellt kan även tillgången till kommersiellt tillgängliga tjänster underlättas av medlemskap i Nato. Det är därmed viktigt att det svenska försvaret säkerställer möjlighet att i svenska system kunna nyttja rymdbaserade tjänster från externa aktörer.

6.6 Militärstrategiska funktioner

Ledning, logistik, underrättelse- och säkerhetstjänst samt militärstrategisk kommunikation är av Försvarmakten definierade som militärstrategiska funktioner.⁶⁴ Dessa skär på olika sätt igenom och kompletterar domänerna.

Ledning

Som framgår i kapitel 4.4 är bedömningen att operativ verksamhet kommer att behöva kunna ledas och genomföras i huvudsak enligt tre modeller.

1. Inom Natos ram.
2. Inom en koalition av främst Nato-medlemmar.
3. Nationellt.

Slutligen kommer, även inom en Nato-operation, de enskilda nationerna att fortsätta ansvara för att leda delar av verksamheten och vissa funktioner.⁶⁵

Sverige behöver därför både kunna verka under Natos eller allianspartners ledning och vidmakthålla en nationell ledningsförmåga. Knutet till det strategiska koncept som antogs inom Nato sommaren 2022 kommer alliansen sannolikt att återskapa ledningsstruktur för kollektivt försvar i Europa. Detta ger Sverige möjlighet att vara med och påverka utformningen av Natos ledningsstruktur, men samtidigt innebär det kvarstående osäkerheter som behöver lösas upp innan mer omfattande förändringar av svensk ledningsstruktur övervägs. Koordineringen mellan nationell ledning och ledning på Nato-nivå kommer sannolikt att innebära utmaningar. Det måste på sikt finnas en tydlig inriktning för vilka delar av Försvarmakten som ska ställas under Nato-befäl.

Logistik

Logistik är i huvudsak ett nationellt ansvar i Nato. Nato kan dock bland annat bidra med samordning på högre (operativ och militärstrategisk) ledningsnivå, vidare kan Nato ställa krav på logistik och värdlandsstöd.⁶⁶ Sverige behöver därför vidmakthålla en nationell logistik för egna behov. För kollektivt försvar måste svensk logistik kunna stödja operativ verksamhet, inklusive väpnad strid, med delar av Försvarmakten i hela Sveriges närområde exempelvis i Östra Finland eller i Baltikum. Till stor del kan detta planeras och förberedas för redan i fredstid avseende geografiska platser och övriga förutsättningar. I vissa fall måste logistiken dock kunna stödja på platser och under förhållanden som funktionen inte planerat för. Logistiken behöver inte bara samverka med och ta emot stöd från civila aktörer i det svenska samhället utan även från logistikorganisationer och civila aktörer i andra länder.

⁶² Ref exempelvis *Another Rude Awakening – making sense of Russia’s War Against Ukraine*, Lundén m.fl., FOI-R--5332--SE, June 2022. *Preliminary Lessons in Conventional Warfighting from Russia’s Invasion of Ukraine: February-July 2022*, Zabrodskiy et al., Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, 30 November 2022. *Några observationer från kriget i Ukraina av relevans för svenskt försvar*, Dalsjö, FOI memo 7970, 2022-11-11.

⁶³ Se exempelvis *16 Allies, Finland and Sweden launch largest space project in NATO’s history*, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_211793.htm, nedladdad 2023-05-15.

⁶⁴ *Militärstrategisk doktrin – MSD 22, FM2022-14281:1, 2022.*

⁶⁵ Jämför Nato standard *AJP-6 Allied Joint Doctrine for Communication and Information Systems*. Edition A version 1, February 2017.

⁶⁶ Nato standard *AJP-4 Allied Joint Doctrine for Logistics*, Edition B version 1, December 2018.

Titel

Ändrade uppgifter för försvaret vid ett Nato-medlemskap?

Memo nummer

FOI Memo 8203

Inom ramen för Natos så kallade 360°-perspektiv måste mindre delar av Försvarsmakten kunna stödjas vid strid på långt avstånd från Sverige.

Övningar och operationer, exempelvis om delar av Försvarsmakten framgrupperas i Baltikum, behöver kunna stödjas över tiden. En annan konsekvens av ett Nato-medlemskap är att utvecklade krav på värdlandsstöd kan kräva både organisation och betydande resurser som inte idag finns i Sverige.⁶⁷

En utestående fråga är om och i så fall hur det svenska civila försvaret och möjligen i framtiden så kallade K-företag kan stödja Försvarsmaktens verksamhet utanför Sverige, i första hand i Sveriges närområde. En komplicerande faktor är att stöd kan komma att erfordras inte bara då beredskapslagstiftning trätt i kraft under höjd beredskap utan även för verksamhet i fredstid.

Underrättelse- och säkerhetstjänst

Underrättelsetjänst omgärdas av stor sekretess och bedrivs till stor del nationsvis i Nato.

Nato-ländernas sammantagna förmåga är avsevärt mycket större än den svenska. Ett Nato-medlemskap kan därmed ge ökad tillgång till information, utökad sensortäckning samt en utökad lägesbild, även om internationella samarbeten redan idag är etablerade inom underrättelseområde.⁶⁸ Värdet av tillgång till västlig målinformation och lägesbild visas av bland annat Rysslands krig mot Ukraina.⁶⁹ Även inom dessa områden ökar möjlighet till, och vikt av att kunna samordna resurser med Nato och andra Nato-länder.

Möjliga förändrade operativa uppgifter, som diskuteras i detta memo, kan innebära att underrättelsebehov förändras. Vidare kan behov av analyskapacitet och samverkan förändras. Dessa frågeställningar vidareutvecklas dock inte här.

Militärstrategisk kommunikation

Strategisk kommunikation är en viktig del av såväl så kallad hybridkrigföring som en viktig stödfunktion för konventionell krigföring, detta visas inte minst av erfarenheter från Rysslands krig mot Ukraina.⁷⁰

Strategisk kommunikation bedrivs såväl av Nato som nationsvis inom ramen för Nato.⁷¹ Bland gemensamma Nato-resurser märks Natos *Centre of Excellence* för Strategisk kommunikation i Riga, i vilket Sverige deltar.⁷²

Natos och Nato-ländernas sammantagna förmåga bedöms vara avsevärt mycket större än den svenska. Den svenska nationella förmågan har dock en särställning gällande kunskap om svenska förhållanden och kommunikation till svenska målgrupper. Nato-medlemskap medför ökade behov av att samverka och samordna kommunikation med externa aktörer, och då i första hand Nato och allierade. Även inom detta område bör möjlighet till, och vikt av att kunna samordna resurser med Nato och andra Nato-länder öka.

⁶⁷ Svenskt värdlandsstöd, *kunskapsunderlag för civilt försvar med fokus på energi*, Reichel och Jonsson, FOI-R--5441--SE, Mars 2023.

⁶⁸ *Årsöversikt 2022. MUST*. Försvarsmakten, <https://www.forsvarsmakten.se/siteassets/4-om-myndigheten/dokumentfiler/musts-arsoversikter/must-arsoversikt-2022.pdf>, nedladdad 2023-05-15.

⁶⁹ *Några observationer från kriget i Ukraina av relevans för svenskt försvar*, Dalsjö, FOI memo 7970, 2022-11-11.

⁷⁰ *Ukraine's Information Front - Strategic Communication during Russia's Full-Scale Invasion of Ukraine*, Ekman and Nilsson, FOI-R--5451--SE, April 2023.

⁷¹ Nato standard *AJP-10 Allied Joint Doctrine for Strategic Communication*, Edition A, version 1, March 2023.

⁷² *Nato Strategic Communications Centre of Excellence* <https://stratcomcoe.org/>, nedladdad 2023-03-05.

Titel
Ändrade uppgifter för försvaret vid ett Nato-medlemskap?

Memo nummer
FOI Memo 8203

7 Avslutande reflektion

I skrivande stund råder osäkerhet om när Sverige blir medlem i Nato. Analyser och slutsatser i detta memo bedöms dock vara relevanta även om inträdet dröjer.

Nato-medlemskap medför att centrala förutsättningar för försvaret förändras. Det är därmed viktigt att se över och överväga förändrade operativa inriktningar och uppgifter. Detta utgör en grund för förmågeutvecklingen av såväl försvaret som helhet som försvarsgrenar och stridskrafter.

Författarens förhoppning är att detta memo ska ge inspiration och underlag för fortsatta och fördjupade diskussioner och överväganden vilka skulle kunna inkludera flera aktörer och olika processer. Det betonas samtidigt att ambitionen med detta memo är att lyfta frågeställningar och alternativa förslag, inte att leverera färdiga slutsatser och förslag. Det finns därför ett behov av att fortsätta och fördjupa resonemang runt dessa frågeställningar, inte minst om möjliga konsekvenser på försvarsgrens- och stridskraftsnivå.

På kort sikt, inför kommande försvarsbeslut, syftar detta memo till att bidra till såväl Försvarmaktens som Förvarsberedningens diskussioner och överväganden. På medellång sikt, upp till fem år, bör detta memo kunna ge uppslag och inspiration till analyser och studier inom främst Försvarmaktens studie- och konceptutvecklingsverksamhet. På längre sikt, kanske främst till försvarsbeslut år 2030, bör dessa kunna resultera i inriktningar för Försvarmaktens förmågeutveckling.

Det bör dock beaktas att relativt tidiga beslut i praktiken kan påverka handlingsfriheten inom områden som diskuteras i detta memo. Vissa av dessa beslut behöver fattas i närtid, exempelvis vägval för marinens nya ytstridsfartyg. Andra beslut, exempelvis ställningstagande till förslag om ytterligare tillväxt av organisationsenheter, krigsförband eller nya förmågor, kan förmodligen avvakta. Stora projekt som behöver beredas under 2020-talet är exempelvis nästa generation stridsvagnar och stridsfordon, ubåtar och stridsflygplan. I praktiken kan det därmed vara lämpligt med såväl stegvis beredning av och ställningstagande till hur Nato-medlemskap bör påverka den militära förmågeutveckling.

Det kan även finnas mer övergripande vägvalsfrågor som spelar stor roll för hur förmågeutvecklingen bör ske framöver. En sådan kan vara hur Sverige kommer att prioritera behov för att kunna lösa operativa uppgifter enskilt i förhållande till behov för att kunna lösa uppgifter tillsammans inom Nato. Denna fråga behöver sannolikt inriktas av regeringen, för att därefter bli en del i förutsättningarna för Försvarmaktens fortsatta utvecklingsarbete. Mot bakgrund av denna vägvalsfråga kan det vara aktuellt att resonera utifrån några olika prioriteringsgrunder, exempelvis:

1. Förmågor och funktioner som Sverige måste ha nationellt även vid Nato-medlemskap. Omfång för denna grupp av förmågor och funktioner bör dock begränsas. Gruppen kan exempelvis innehålla ledningsfunktioner för nationellt beslutsfattande.
2. Förmågor och funktioner som Sverige har nationellt behov av samtidigt som Nato efterfrågar dem. Dessa kan delas in i sådana som:
 - a) Sverige har och till en rimlig kostnad kan vidmakthålla. Detta skulle exempelvis kunna vara förmågor anpassade efter våra förhållanden som det råder stor brist på inom Nato, som förband anpassade för att kunna verka på Nordkalotten eller i Östersjön.
 - b) Sådana som kräver stora nyinvesteringar.
3. Förmågor och funktioner som Nato efterfrågar, men som inte är lika högt prioriterade utifrån strikt nationella behov.

Avslutningsvis vill författaren peka på att det fortfarande råder stora osäkerheter i området. Detta gäller inte minst hur Ryssland och Nato kommer att utvecklas framöver. Natos operativa planering och förmågeutvecklingsprocess NDPP kan på några års sikt ge bättre underlag om vilken roll och vilka operativa uppgifter Försvarmakten kommer att behöva kunna lösa framöver.

Titel
Ändrade uppgifter för försvaret vid ett Nato-medlemskap?

Memo nummer
FOI Memo 8203

Förkortningar

BAP	Baltic Air Policing – Nato-operation för övervakning av Baltiskt luftrum.
CT	Capability Target – Förmågemålsättning för enskilt land.
eFP	Enhanced Forward Presence - Natos framskjutna styrkor, stridsgrupp av förstärkt bataljons storlek finns i vardera Estland, Lettland, Litauen och Polen. Förstärkning av dessa stridsgrupper samt etablering av ytterligare stridsgrupper planeras inom Nato.
ESA	European Space Agency.
FISE	Finskt-svenskt samarbete.
IAMD	Integrated Air and Missile Defence – Integrerat luft- och missilförsvar. Visionen är förenklat att utveckla ett sammanlänkat system av Natos och nationella sensorer, ledningskomponenter och vapensystem, i syfte att kunna skydda alliansen territorium, befolkning och militära styrkor mot hot och attacker från flygstridskrafter och missiler.
JEF	Joint Expeditionary Force - brittisklett samarbete som mycket förenklat kan ses som en form av styrkeregister för expeditionära uppgifter. JEF kan ställas till Natos förfogande.
MSRV	Militärstrategiska ramvillkor – benämning inom ramen för Försvarmaktens styrmodell på de mål för operativ förmåga som Försvarmakten getts av regeringen.
MSVO	Militärstrategiskt viktiga områden – ett antal områden i Sverige som av regeringen pekats ut som särskilt viktiga.
NBR	Nato Baseline Requirement – Natos målsättningar för samhällets motståndskraft.
NPG	Nuclear Planning Group – Denna grupp är det ledande organet för kärnvapenfrågor i alliansen.
NRF	Nato Response Force - en typ av styrkeregister med förband i olika beredskap.
NDPP	Nato Defence Planning Process - Natos process för förmågeutveckling med mera.
OASIS	Operativ Analys & Strategisk inriktning av stridskrafter - FOI projekt som bedrivs på uppdrag av Försvarmakten.
PPF	Partnerskap för fred (eng. <i>Partnership for Peace</i> , PfP) – Detta är ett program för praktiskt bilateralt samarbete mellan enskilda euroatlantiska partnerländer och Nato. Det gör det möjligt för partner att bygga upp en individuell relation med Nato och välja sina egna prioriteringar för samarbete.
SNMCMG	Standing Nato Mine Countermeasures Group – Stående fartygsstyrka för minröjning inom Nato.
SNMG	Standing Nato Maritime Group – Stående fartygsstyrka inom Nato.
TBM	Taktisk Ballistisk missil.
VLS	Värdlandsstöd.
WS	Workshop.
X-rb	Kryssningsrobot

Titel
Ändrade uppgifter för försvaret vid ett Nato-medlemskap?

Memo nummer
FOI Memo 8203

Referenser

- Försvarsmaktens instruktion, Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.*
- Militärstrategisk doktrin – MSD 16, FM2016-7616:1, 2016-03-22.*
- Värnkraft -Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025, Försvarsberedningen, Ds 2019:8.*
- Totalförsvaret 2021-2025, regeringens proposition 2020/21:30, Stockholm 2020-10-14.*
- Inriktning för Försvarsmakten 2021–2025, regeringsbeslut, 2020-12-17 (Fö nr 30).*
- Doktrin för Gemensamma operationer, FM2018-18369:30, 2020.*
- Försvarsmaktens Strategiska Inriktning 2021-2030, FM2021-7333:1, 2021-03-19.*
- Handlingskraft, Handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021-2025, FM2021-17683:2 MSB2020-16261-3, 2021-08-27.*
- Militärstrategisk doktrin – MSD 22, FM2022-14281:1, 2022.*
- Försvarsmaktens underlag för fortsatta politiska ställningstaganden, FM2022-19979:13, 2022-10-31.*
- Försvarsmaktens strategiska plan 2023, FM2023:6753:1, 2023-02-28.*
- Årsöversikt 2022 MUST. Försvarsmakten, <https://www.forsvarsmakten.se/siteassets/4-om-myndigheten/dokumentfiler/musts-arsoversikter/must-arsoversikt-2022.pdf>, nedladdad 2023-05-15.*
- ÖVERBEFÄLHAVARENS DAGORDER, 03/22, Stockholm 2022-05-16. <https://www.forsvarsmakten.se/contentassets/-758e5437b7c149cd8a78a7739b83c314/overbefalhavarens-dagorder-maj-22.pdf>, nedladdad 2023-05-16.*
- NATO 2022 STRATEGIC CONCEPT, Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Madrid 29 June 2022.*
- Nato standard AJP-01 Allied Joint Doctrine, Edition F version 1, December 2022.*
- Nato standard AJP-3 Allied Joint Doctrine for the Conduct of Operations, Edition C version 1, February 2019.*
- Nato standard AJP-3.2 Allied Joint Doctrine for Land Operations, Edition B version 1, February 2022.*
- Nato standard AJP-3.3 Allied Joint Doctrine for Air and Space Operations, Edition B version 1, April 2016.*
- Nato standard AJP-3.20 Allied Joint Doctrine for Cyberspace Operations, Edition A version 1, January 2020.*
- Nato standard AJP-4 Allied Joint Doctrine for Logistics, Edition B version 1, December 2018.*
- Nato standard AJP-4.3 Allied Joint Doctrine for Host-Nation Support, Edition A version 1, April 2021.*
- Nato standard AJP-5 Allied Joint Doctrine for the Planning of Operations, Edition A version 2, May 2019.*
- Nato standard AJP-6 Allied Joint Doctrine for Communication and Information Systems. Edition A version 1, February 2017.*
- Nato standard AJP-10 Allied Joint Doctrine for Strategic Communication, Edition A version 1, March 2023.*

Titel
Ändrade uppgifter för försvaret vid ett Nato-medlemskap?

Memo nummer
FOI Memo 8203

DETER AND DEFEND, (Underlag om CONCEPT FOR THE DETERRENCE AND DEFENCE OF THE EURO-ATLANTIC AREA), <https://shape.nato.int/dda>, nedladdad 2023-03-17.

Nato's overarching Space Policy, Nato, 17 January 2022, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_190862.htm, nedladdad 2023-05-10.

NATO Response Force, https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49755.htm, nedladdad 2023-05-15.

Finland and Sweden submit applications to join NATO, Nato 18 May 2022, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_195468.htm, nedladdad 2023-03-17.

The NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence (CCDCOE), <https://ccdcoe.org/>, nedladdad 2023-03-30.

Nato Strategic Communications Centre of Excellence, <https://stratcomcoe.org/>, nedladdad 2023-03-05.

WE SECURE THE SKIES - NATO AIR POLICING, <https://ac.nato.int/missions/air-policing>, nedladdad 2023-05-09.

NATO Integrated Air and Missile Defence, https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_8206.htm, nedladdad 2023-05-15.

16 Allies, Finland and Sweden launch largest space project in NATO's history, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_211793.htm, nedladdad 2023-05-15.

Finland joins NATO as 31st Ally, https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_213448.htm, nedladdad 2023-05-15.

Deterrence by Reinforcement The Strengths and Weaknesses of NATO's Evolving Defence Strategy, Eva Hagström Frisell (ed.), Robert Dalsjö, Jakob Gustafsson, John Rydqvist, FOI-R--4843--SE, November 2019.

Rysk militär förmåga i ett tioårsperspektiv - 2019, Fredrik Westerlund och Susanne Oxenstierna (red.), FOI-R--4752--SE, December 2019.

Omvärldsanalys Rymd 2020 Fokus på försvar och säkerhet, Lindström (red.) FOI-R--5077--SE, Januari 2021.

The Russian Baltic Fleet, J Kjellén, FOI-R--5119--SE, February 2021.

Western Military Capability in Northern Europe 2020: Part I Collective Defence, E Hagström Frisell and K Pallin (eds), FOI-R--5012--SE, 2021-03-11.

Western Military Capability in Northern Europe 2020: Part II National Capabilities, E Hagström Frisell and K Pallin (eds), FOI-R--5013--SE, 2021-03-11.

Kriget i Ukraina — Ett logistiskt perspektiv, Thomas Ekström, FOI memo 7849, Mars 2022.

Another Rude Awakening – making sense of Russia's War Against Ukraine, Lundén m.fl., FOI-R--5332--SE, June 2022.

The Cruise Missile Will Always Get Through? E Berglund A Hörnedal i Another Rude Awakening - Making Sense of Russia's War Against Ukraine, FOI-R--5332--SE, June 2022.

Military Implications of the War in Ukraine, J Henningsson i *Another Rude Awakening - Making Sense of Russia's War Against Ukraine*, FOI-R--5332--SE, June 2022.

Natos nya strategiska koncept: Avvägningen mellan politisk enighet och militär effekt i en spretig allians, J Gustafsson, FOI memo 7947, Oktober 2022.

Titel
Ändrade uppgifter för försvaret vid ett Nato-medlemskap?

Memo nummer
FOI Memo 8203

Några observationer från kriget i Ukraina av relevans för svenskt försvar, Dalsjö, FOI memo 7970, 2022-11-11.

The Russian Air War and Ukrainian Requirements for Air Defence, Bronk, Reynolds, Watling, RUSI, 7 November 2022.

Preliminary Lessons in Conventional Warfighting from Russia's Invasion of Ukraine: February-July 2022, Zabrodskiy et al., Royal United Services Institute for Defence and Security Studies, 30 November 2022.

Ryssland i rymddomänen: Från Sputnik till sanktioner – Ett försvars- och säkerhetsperspektiv, Hallgren Kristofer m.fl., FOI-R--5340--SE, December 2022.

Underlag för spel Nordkalotten vid ett Natomedlemskap, Henningsson, Ardenfors, Brodin och Gräns, FOI-D—1207—SE, Februari 2023.

A nuisance rather than a menace? – Russian airpower in Ukraine, R Dalsjö, Paper at the ISA-convention in Montreal 15-17 March 2023.

Svenskt värdlandsstöd, kunskapsunderlag för civilt försvar med fokus på energi, Reichel och Jonsson, FOI-R--5441--SE, Mars 2023.

Ukraine's Information Front - Strategic Communication during Russia's Full-Scale Invasion of Ukraine, Ekman and Nilsson, FOI-R--5451--SE, April 2023.

Diskussionsunderlag - NDPP och svenska processer, Henningsson och Brodin, FOI memo 8167, 2023-04-19.

Meatgrinder: Russian Tactics in the Second Year of Its Invasion of Ukraine, Watling and Reynolds, RUSI, 19 May 2023.

Titel
Ändrade uppgifter för försvaret vid ett Nato-medlemskap?

Memo nummer
FOI Memo 8203

Bilaga 1 Underlag för bedömningar av styrke- relationer

Tabellerna nedan är hämtade från *Western Military Capability in Northern Europe 2020*, FOI-R--5012--SE sid 86-87.

Rysslands kapacitet bedöms ha minskat under kriget mot Ukraina, vilket innebär att kapaciteten idag (våren 2023) bör vara lägre än i tabellerna nedan. Kapaciteten kan dock på sikt återuppbyggas. Huruvida Ryssland vid en återuppbyggnad av sina stridskrafter väljer en liknande eller annan inriktning är svårt att förutsäga.

Resterande del av denna bilaga är utdrag från ovan nämnd FOI-rapport.

General balance of NATO and Russian military assets and geographic areas in 2020

Area/Assets	NATO Total	NATO Europe	NATO Eastern flank	Russia West of the Urals	Russia Total
Active personnel	3 300 000	1 900 000	345 000	540 000	900 000
Reservists	2 100 000	1 200 000	190 000	1 200 000	2 000 000
Tanks	9 150	6 300	1 250	1 860	3 100
Infantry fighting vehicles	12 500	7 700	2 600	4 750	7 900
Heavy artillery	6 600	4 550	1 170	1 210	2 000
Multiple rocket launchers	1 530	900	440	550	920
Attack helicopters	1 240	400	60	240	400
Large surface combatants	300	170	20	25	35
Submarines	140	75	10	35	50
Combat aircraft	4 700	1 920	270	885	1 180

NATO Europe includes US assets in theatre and Turkey.

NATO's eastern flank includes, from south to north, Bulgaria, Romania, Hungary, Slovakia, Poland, Lithuania, Latvia, Estonia, Denmark and Norway. Russian assets west of the Urals is an approximation based on percentages of total military bases, i.e. around 60 per cent for ground forces and 75 per cent for naval and air forces

Titel
Ändrade uppgifter för försvaret vid ett Nato-medlemskap?

Memo nummer
FOI Memo 8203

Assessment of forces available west of the Urals and in Northern Europe within a week in 2020

Countries/Units	United States	United Kingdom	Germany	France	Poland	Baltic states	Nordic countries	West	Russia
Mechanised battalions	4-5	3-4	3-4	2-3	6-9	7-9	4-9	29-43	51-68
Infantry battalions	4-6	2-4	2-3	1-3	1-2	2-4	3-6	15-28	19-26
Special Forces companies	6-8	2-3	1-2	3-6	2-4	2-3	2-3	18-29	10-15
Attack helicopter battalions	1-2	<1	<1	<1	<1	-	-	2-5	6-8
Carrier groups	0-1	-	-	0-1	-	-	-	0-2	-
Surface combatants	2-4	3-5	3-6	6-8	0-1	-	3-6	17-30	9-12
Submarines	4-7	1-3	1	1-2	0-1	-	2-4	9-18	8-10
Combat aircraft squadrons	7-12	3-4	2-5	3-4	1-3	-	5-7	21-35	12-16
Strategic bomber squadrons	2-3	-	-	-	-	-	-	2-3	1-2

The figures for the US include units with prepositioned stocks in Europe and other estimated quick reaction ground and air forces. The figures for Russia include ground and air units in the Western Military District, Northern Fleet and Southern Military District, and naval units in the Western Military District and Northern Fleet. The Nordic countries are Denmark, Finland, Norway and Sweden. The Baltic States are Estonia, Latvia and Lithuania. The framework nation units of 2020 for VJTF, EUBG (EU battlegroups) and eFP are included. Mechanised units cover armoured as well as motorised ditto. Airborne and marine ground forces are in the infantry category, although nowadays often lightly mechanised. Light forces for local territorial defence, for example home guard, and paramilitary forces are not part of the figures. Surface combatants include large corvettes up to cruisers. Submarines refer to both nuclear-powered and conventional units, but not to ballistic missile submarines. In terms of personnel, Western and Russian ground units are roughly of the same size up to brigade level, although the figures vary and even more so with respect to equipment. Russian attack helicopter battalions and combat/strategic aircraft squadrons have been calculated in their Western equivalents, which have around 20 and 15/12 systems, respectively, per unit. The number of combat aircraft in Western units varies between countries.

Titel
Ändrade uppgifter för försvaret vid ett Nato-medlemskap?

Memo nummer
FOI Memo 8203

Bilaga 2 Mål för det militära försvaret

I försvarsbeslut 2020 beslutades mål för totalförsvaret och det militära försvaret. Målet för det militära försvaret omformulerades därefter i Försvarsmaktens instruktion⁷³ till uppgifter för Försvarsmakten.

”Det övergripande målet för totalförsvaret ska vara att ha förmåga att försvara Sverige mot väpnat angrepp och värna vår säkerhet, frihet, självständighet och handlingsfrihet. Verksamhet inom totalförsvaret ska kunna bedrivas enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet.”⁷⁴

”Målet för det militära försvaret ska vara att ha förmåga att

- försvara Sverige mot väpnat angrepp,
- hävda Sveriges territoriella integritet samt värna suveräna rättigheter och nationella intressen i Sverige och utanför svenskt territorium i enlighet med internationell rätt,
- främja vår säkerhet samt förebygga och hantera konflikter och krig genom att i fredstid genomföra operationer på vårt eget territorium och i närområdet samt delta i internationella fredsfrämjande insatser, och
- skydda samhället och dess funktionalitet genom att med befintlig förmåga och resurser bistå övriga samhället såväl i fred som vid höjd beredskap.”⁷⁵

En initial bedömning är att nuvarande mål och inriktningar för det militära försvarets utformning behöver kompletteras och ses över vid ett medlemskap i Nato. Kompletteringar behövs i första hand för att täcka kollektivt försvar inom Nato.

En central fråga är med vilken ambition och hur länge det militära försvaret även fortsatt ska ha förmåga att lösa sina uppgifter enskilt. Vidare tillkommer uppgifter för att bidra till alliansens operationer, avskräckning och försvar, dessa ställer krav på kompletterande mål eller förändrade indelning i och formulering av befintliga mål. Att uppgifter i huvudsak ska kunna lösas tillsammans inom Nato innebär att innehållet i de strategiska typsituationer som är en central grund för Försvarsmaktens förmågeutveckling behöver förändras. Vidare kommer nuvarande antaganden om motståndare att behöva ses över.⁷⁶

Balans mellan att kunna lösa uppgifter enskilt och tillsammans med andra

Totalförsvaret ska sannolikt även vid ett Nato-medlemskap ha förmåga att lösa uppgifter både enskilt och tillsammans med andra. Om huvudsaklig inriktning förskjuts från att bedriva Försvarsmaktens uppgifter enskilt till att bedriva dem tillsammans kommer detta påverka hur Försvarsmakten bör utformas. Den uppgift för Försvarsmakten som bedöms påverkas mest av ett medlemskap i Nato – försvara Sverige mot väpnat angrepp – är samtidigt den uppgift som är mest avgörande för Försvarsmaktens utformning.

Det finns starka motiv för att behålla förmågan att kunna försvara Sverige mot väpnat angrepp enskilt. Exempel på motiv är att:

- Nato fördragets artikel 3 förutsätter en nationell förmåga.
- Det kan ta tid för Nato att mobilisera, föra fram styrkor och nå verkan i Sveriges närområde,⁷⁷ vilket innebär att Sverige inledningsvis kan behöva göra detta utan eller med begränsat stöd.
- Eventuell bristande enighet inom alliansen kan göra att ett ingripande dröjer och begränsas.

Ett viktigt vägval för Sverige är därmed med vilken ambition, mot vad, hur länge och i vilka situationer totalförsvaret ska ha förmåga att försvara riket enskilt. Ett ytterligare viktigt övervägande är i vilken

⁷³ Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

⁷⁴ Totalförsvaret 2021-2025, regeringens proposition 2020/21:30, Stockholm 2020-10-14, sid 86.

⁷⁵ Ibid sid 87.

⁷⁶ För typsituationer och motståndare se *Försvarsmaktens Strategiska Inriktning 2021-2030*, FM2021-7333:1, 2021-03-19, bilaga 1 sid 30-32 respektive underbilaga 2.1

⁷⁷ Ref *Deterrence by Reinforcement The Strengths and Weaknesses of NATO's Evolving Defence Strategy*, Eva Hagström Frisell (ed.), Robert Dalsjö, Jakob Gustafsson, John Rydqvist, FOI-R--4843—SE, November 2019.

Titel
Ändrade uppgifter för försvaret vid ett Nato-medlemskap?

Memo nummer
FOI Memo 8203

utsträckning Sverige ska fortsätta fördjupa kompletterande samarbeten med framförallt våra grannländer, USA och de europeiska stormakterna, som kan ingripa även om Nato inte fungerar så snabbt som Sverige önskar i ett krisläge.

Försvara Sverige mot väpnat angrepp

De förändrade förutsättningar som redovisas i huvudtextens kapitel 3 kommer att innebära att Försvarsmakten kommer att ställas inför annorlunda hot och operativa uppgifter, detta diskuteras i huvudtexten och fördjupas därför inte här.

Natos kärnverksamhet - kollektivt försvar - är till stor del relaterad till förmågan att försvara Sverige mot väpnat angrepp. För denna förmåga får ett medlemskap mycket stor påverkan. Hur stora effekterna blir för Försvarsmaktens utformning bedöms till stor del avgöras av i vilken utsträckning Försvarsmaktens utformning ska optimeras för att kunna göra detta tillsammans inom Nato respektive vilken ambition Sverige ska ha att kunna försvara landet mot väpnat angrepp enskilt. För Sverige tillkommer vidare uppgifter att bidra till alliansens avskräckning och försvar. Inom ramen för främst Nato-fördragets artikel 5 ska Sverige kunna ge militärt stöd vid väpnat angrepp som riktar sig mot annan Nato-medlem. I grunden finns redan, bland annat knutet till Sveriges solidaritetsförklaring, en uppgift att kunna ge stöd till andra, framförallt nordiska länder och andra EU-länder. De krav som detta idag ställer på försvarets dimensionering och utformning är dock begränsade.

Uppgifter till svenska krigsförband inom ramen för kollektivt försvar skulle kunna utformas på olika sätt. I närområdet bör marinen och flygvapnet till stor del kunna genomföra sådana uppgifter från ordinarie basering. Armén har redan i uppgift att utveckla förmåga att kunna verka tillsammans med finska förband.⁷⁸ Befintliga styrkeregisterförband, som ofta är utformade för att kunna lösa fredsframtvängande insatser, ger Försvarsmakten en grund som kan vidareutvecklas för att lösa motsvarande uppgifter utanför närområdet.

En tillkommande ny uppgift är att delta i Natos *Nuclear Planning Group* (NPG). Detta utvecklas dock inte här då massförstörelsevapen avgränsats bort i detta memo.

Hävda Sveriges territoriella integritet, värna suveräna rättigheter och nationella intressen i Sverige och utanför svenskt territorium i enlighet med internationell rätt

I huvudsak är det inom Nato den enskilda nationens ansvar att hävda territoriell integritet. Undantag är exempelvis ”*Air Policing*” som funnits i Baltikum och på Island sedan länge, dessa innebär att Nato har påtagit sig uppgifter knutet till hävdande av medlemsstaters territoriella integritet.

Bedömningsvis kommer Sveriges ansvar och därmed Försvarsmaktens uppgift att kvarstå. Samtidigt kommer verksamheten att underlättas genom ett förbättrat informationsutbyte med Nato och även ökad samordning av insatser med Nato-stater i närområdet.⁷⁹ Vid omfattande och systematiska kränkningar skulle Sverige som Nato-medlem kunna åberopa stöd från Nato exempelvis inom ramen för Nato-fördragets artikel 4. Försvarsmakten torde vid ett Nato-medlemskap förväntas delta i verksamheter som *Baltic Air Policing*. Huruvida någon typ av gemensamt hävdande av territoriell integritet innefattande Sveriges territorium kan komma att utvecklas är svårt att förutse. Förutsättningar att lösa sådana uppgifter torde dock till stor del redan föreligga genom interoperabilitet som utvecklats inom befintliga finsk-svenska och nordiska samarbeten.

⁷⁸ Försvarsmaktens *Strategiska Inriktning 2021-2030*, FM2021-7333:1, 2021-03-19, bilaga 1, sid 52.

⁷⁹ Sverige kommer att få del av Natos luft- och marina lägesbild (*Recognized Air Picture*, RAP, respektive *Recognized Maritime Picture*, RMP) och kunna få stöd av Natos flygledning (*Combined Air operation Centre*, CAOC).

Titel
Ändrade uppgifter för försvaret vid ett Nato-medlemskap?

Memo nummer
FOI Memo 8203

Främja vår säkerhet samt förebygga och hantera konflikter och krig genom att i fredstid genomföra operationer på vårt eget territorium och i närområdet samt delta i internationella fredsfrämjande insatser

Nato har genomfört internationella fredsfrämjande insatser, exempelvis i Bosnien, Kosovo, Libyen, Afghanistan samt vissa marina insatser. Nato har styrkeregister för sådana insatser. Vid dessa insatser har det varit upp till varje land att besluta om och hur man bidrar. Rimligen kommer förväntningarna på Sverige som Nato-medlem att delta vara högre och tydligare. Sverige har dock redan idag genom Försvarsmakten på olika sätt bidragit till flera Nato-ledda insatser. Försvarsmakten har även sedan flera år haft förband anmälda till Natos styrkeregister. Sverige borde kunna fortsätta delta med samma ambition även som Nato-medlem, vilket bör vara möjligt med dagens utformning av Försvarsmakten. Medlemskap i Nato innebära inte något hinder för att fortsätta bidra till FN:s, EU:s eller OSSE:s insatser eller till att ingå i styrkeregister knutna till dessa organisationer. Dimensionerande blir snarare säkerhetsläget i Sveriges närområde, och det bedömda behovet av beredskap och tillgänglighet för krigsförbanden.

För att främja säkerhet inom Europa kan Nato eller enskilda Nato-länder exempelvis förlägga övningsverksamhet eller närvaro till berörda områden. Sverige deltar redan regelmässigt i sådan verksamhet. Omfattning av Natos verksamhet såväl som Sveriges deltagande har mot bakgrund av Rysslands krig mot Ukraina ökat. Vidare kan samarbete, såsom brittiskeledda *Joint Expeditionary Force* (JEF), *Standing NATO Maritime Group* (SNMG) och *Standing NATO Mine Countermeasures Group* (SNMCMG) möjligen ses som exempel på aktiviteter i sådant syfte (Sverige deltar redan i JEF).

Inom ramen för beslutat strategiskt koncept ökar ambitionen inom Nato av framskjuten styrkebaserad (*Enhanced Forward Presence*, eFP) längs Natos östra gräns. Vid Nato-medlemskap kan det komma att förväntas att Sverige bidrar till eFP. På flera sätt kan detta ställa liknande krav på Försvarsmakten som då myndigheten har satt upp och under flera år vidmakthållit utlandsstyrka på plats i Afghanistan, Mali och på Balkan.

Försvarsmakten har sedan flera decennier förband anmälda till internationella styrkeregister, däribland Nato Partnerskap för fred (PFF) styrkeregister. Till del bör dessa förband framöver, efter vissa anpassningar, istället kunna användas som svenska bidrag till Natos nya styrkeregister (i linje med sitt nya strategiska koncept avser Nato öka mängden snabbinsatsförband och övriga styrkeregisterförband, se kapitel 3.2). Hur väl befintliga förband kommer att svara upp mot de nya krav som mot bakgrund av Nato operativa planering kan komma att ställas på Sverige återstår att se.

Skydda samhället och dess funktionalitet genom att med befintlig förmåga och resurser bistå övriga samhället såväl i fred som vid höjd beredskap

Att skydda det egna samhället och dess funktionalitet är i första hand en nationell uppgift. Nato har dock pekat på vissa behov (*requirements*) för samhällets motståndskraft (*resilience*). Dessa behov kan jämföras med delar av målen för svenskt civilt försvar.⁸⁰ I försvarsbeslutspropositionen 2020 anges vidare att det militära försvaret är beroende av att ett antal viktiga samhällsfunktioner fungerar för att kunna genomföra sina uppgifter.⁸¹

Kravet på Försvarsmakten att kunna skydda samhället och dess funktionalitet på samma sätt som idag bör fortsatt vara giltigt. Möjligen kan Natos operativa planering inkluderande krav på värdlandsstöd på sikt innebära att krav preciseras, vilket i förlängningen skulle kunna påverka krav på Försvarsmaktens resurser.

⁸⁰ Totalförsvaret 2021-2025, regeringens proposition 2020/21:30, Stockholm 2020-10-14, sid 89.

⁸¹ Ibid sid 89.

Titel
Ändrade uppgifter för försvaret vid ett Nato-medlemskap?

Memo nummer
FOI Memo 8203

Bilaga 3 Mål för Försvarsmaktens operativa förmåga

Nedan görs en enkel analys av vilka av nuvarande mål för Försvarsmaktens operativa förmåga⁸² som bedöms påverkas av ett Nato-medlemskap. Dessa mål används inom Försvarsmaktens styrmodell och benämns där militärstrategiska ramvillkor (MSRV).⁸³ Observera att målen i tabellen nedan kompletterats i sekretessbelagda dokument, de öppna versionerna som varit tillgängliga för denna studie bedöms dock vara tillräckliga för analysen i detta memo.

Observera att analysen i denna bilaga främst behandlar hur nuvarande mål för Försvarsmaktens operativa förmåga kan påverkas av Nato-medlemskap. För att täcka Natos kollektiva försvar kommer nya mål sannolikt att behöva tillföras samtidigt som en del av befintliga mål behöver förändras. Exakt vilka förändringar som bör göras kräver en fördjupad analys som till stor del behöver grundas i Natos kommande operativa planering. Flera av målen för Försvarsmaktens operativa förmåga nedan bedöms få mindre eller annan betydelse på svenskt territorium då:

- risken är liten att större fientlig styrka sätts in på svenskt territorium.
- risken är liten att en angripare lyckas etablera sig och ta operativ kontroll på svenskt territorium, i synnerhet om Nato stödjer tidigt.
- det torde vara sannolikt att ”kriget” i huvudsak sker och avgörs på annan plats än svenskt territorium.

Mål för FM operativa förmåga / MSRV	Analys
<i>Försvarsmakten ska successivt under perioden 2021–2025 respektive 2026–2030, öka sin förmåga att, i händelse av krig:</i>	
– omedelbart möta ett väpnat angrepp mot Sverige och göra det nödvändigt för en angripare att ta till vapenmakt för att nyttja svenskt territorium,	Målet bedöms i allt väsentligt kvarstå och ska med stor sannolikhet fortsatt kunna lösas enskilt. Målet kan få utökad/förnyad betydelse då detta kan vara ”snubbeltråd” för att begära stöd från Nato enligt Nato-fördragets artikel 5. På motsvarande sätt kan svenska bidrag till Natos framskjutna närvaro (<i>Enhanced Forward Presence</i> , eFP) ses som del i Natos ”snubbeltråd”.
– fördröja fientlig etablering av operativ kontroll på svenskt territorium. Om styrkeförhållandena medger ska fientlig etablering på svenskt territorium hindras,	Målen bedöms kvarstå och ska sannolikt fortsatt kunna lösas enskilt, åtminstone inledningsvis. Tiden till dess Nato aktivt påverkar situationen torde bli kortare. Vidare kan Nato-medlemskap och förändrade förutsättningar (se huvudtexten) innebära att potentiella hot och operativa uppgifter förändras.
– bestrida fientlig operativ kontroll om angriparen har etablerat sig på svenskt territorium,	Det är också sannolikt att svenska förband får motsvarande uppgifter på annan Nato-stats territorium, exempelvis inom ram för svenska bidrag till eFP och Natos styrkeregister.
– uthålligt fortsätta striden, om styrkeförhållandena inte medger att angriparens operativa kontroll kan bestridas,	
– utan förberedelse och under pågående angrepp mobilisera krigsorganisationen,	Målet bedöms kvarstå och ska sannolikt även fortsatt lösas enskilt.

⁸² Inriktning för Försvarsmakten 2021–2025, Regeringsbeslut (Fö) 30, 2020-12-17, sid 5-7.

⁸³ Försvarsmaktens Strategiska Inriktning 2021-2030, FM2021-7333:1, 2021-03-19, sid 12-13, 24 samt 27-28.

Titel

Ändrade uppgifter för försvaret vid ett Nato-medlemskap?

Memo nummer

FOI Memo 8203

<ul style="list-style-type: none"> – skydda egen prioriterad verksamhet och infrastruktur, 	<p>Målet bedöms kvarstå och ska sannolikt även fortsatt i första hand kunna lösas enskilt. Beroende på situation skulle målet till del kunna lösas tillsammans inom Nato. Exempelvis utveckling av världlandsstöd och ledningsfunktioner inom ramen för interoperabilitet kan innebära att delvis nya verksamheter och infrastruktur blir prioriterade.</p>
<ul style="list-style-type: none"> – ge och ta emot militärt stöd till och från andra stater och organisationer och tillsammans kunna genomföra operationer, 	<p>Målet bedöms kvarstå och får avsevärt större tyngd och större fokus i verksamheten. Detta torde medföra nya krav på bland annat världlandsstöd i Sverige. Målet får delvis annan innebörd genom att inkludera att delta utanför Sverige inom ramen för Natos kollektiva försvar.</p>
<ul style="list-style-type: none"> – lämna underlag för regeringens beslut och hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen. 	<p>Målet bedöms kvarstå. Dock kan det byggas ut till att även lämna underlag till Nato och ta emot information därifrån.</p>
<p>Försvarsmakten ska därutöver i händelse av krig med befintlig förmåga och resurser kunna förstärka skyddet av kritiska samhällsfunktioner.</p>	<p>Målet bedöms kvarstå. Det kan få något annorlunda innebörd med anledning av ökat fokus på världlandsstöd, samt Natos mål för alliansmedlemmarnas motståndskraft (<i>resiliens</i>).</p>
<p>Försvarsmakten ska successivt under perioden 2021–2025 respektive 2026–2030, öka sin förmåga att, i fredstid:</p>	
<ul style="list-style-type: none"> – upptäcka och identifiera hot mot Sverige och svenska intressen bland annat syftande till att lämna underlag för beslut om beredskapshöjning. 	<p>Målet bedöms kvarstå. Dock kan målet förändras genom större betoning av samverkan med, samt att ta emot information från Nato och Nato-länder.</p>
<ul style="list-style-type: none"> – följa omvärldsutvecklingen för att stödja totalförsvarsplanering, försvarsplanering och förmågeutveckling, 	<p>Målet bedöms kvarstå. Dock kan det byggas ut genom att även lämna underlag till Nato och Nato-länder, samt ta emot information därifrån.</p>
<ul style="list-style-type: none"> – kunna lösa krigsuppgifter med hela krigsorganisationen inom en vecka efter beslut om höjd beredskap och allmän mobilisering. Inom ramen för detta ska: <ul style="list-style-type: none"> • del av krigsorganisationen kunna börja lösa krigsuppgifter omedelbart, • huvuddelen av krigsorganisationen kunna börja lösa krigsuppgifter inom några dagar, samt • hemvärnet kunna lösa krigsuppgifter med huvuddelen av förbanden inom ett dygn samt med mindre delar inom några timmar, 	<p>Målet bedöms kvarstå. Dock kan exempelvis tider till dess krigsuppgifter ska kunna lösas påverkas mot bakgrund av bland annat krav utifrån Nato operativa planering och Natos förmågeutvecklingsprocess NDPP. Särskilt viktigt är om krigsorganisationen i ökad utsträckning ska kunna användas även i situationer då höjd beredskap och mobilisering inte anbefallts.</p>
<ul style="list-style-type: none"> – skydda egen verksamhet och infrastruktur, 	<p>Målet bedöms kvarstå (se liknande mål ovan).</p>
<ul style="list-style-type: none"> – ge och ta emot militärt stöd till och från andra stater och organisationer. 	<p>Målet bedöms kvarstå, och sannolikt få kraftigt ökad prioritet.</p>

Titel
Ändrade uppgifter för försvaret vid ett Nato-medlemskap?

Memo nummer
FOI Memo 8203

Försvarmakten ska i fredstid ha förmåga att:	
– övervaka svenskt territorium och hävda Sveriges territoriella integritet,	Målet bedöms kvarstå, men kommer sannolikt att kunna lösas bättre genom bättre tillgång till Natos information och lägesbild.
– värna Sveriges suveräna rättigheter och nationella intressen i Sverige och utanför svenskt territorium i enlighet med internationell rätt,	Målet bedöms kvarstå och i första hand vara en nationell angelägenhet. Dock kan stöd i vissa situationer eventuellt åberopas från Nato (artikel 4). Dessutom borde samarbete med andra Nato-stater underlättas.
– med befintliga resurser och efter särskilda beslut kunna genomföra internationella militära insatser, samt inom ramen för dessa kunna genomföra räddnings-, evakuerings-, fritagnings- och förstärkningsoperationer,	Målet bedöms kvarstå. Men kan ges delvis annan innebörd till exempelvis att kunna omfatta att under vissa förutsättningar och särskilt beslut ge stöd inom ramen för Nato fördragets artikel 4.
– med befintliga resurser förstärka skyddet av prioriterade kritiska samhällsfunktioner,	Målet bedöms kvarstå (se även liknande mål ovan).
Försvarmakten ska i fredstid, vid behov och efter regeringens beslut, ytterligare kunna öka förmågan för att:	
<ul style="list-style-type: none">▪ övervaka svenskt territorium och hävda Sveriges territoriella integritet,▪ värna Sveriges suveräna rättigheter och nationella intressen i Sverige och utanför svenskt territorium i enlighet med internationell rätt,▪ skydda egen verksamhet och infrastruktur,▪ med befintliga resurser skydda prioriterade kritiska samhällsfunktioner.	Målen bedöms kvarstå.

Titel
Ändrade uppgifter för försvaret vid ett Nato-medlemskap?

Memo nummer
FOI Memo 8203

Bilaga 4 Militärstrategiskt viktiga områden

Bakgrund

Regeringen har mot bakgrund av Försvarsberedningens bedömningar pekat ut områden av särskild geografisk betydelse.

”När det gäller geografiska områden med särskild relevans konstaterar Försvarsberedningen att Stockholmsområdet, Gotland, sydöstra Sverige, Öresundsregionen, Västkusten med Göteborg, västra Svealand samt delar av Jämtlands och Norrbottens län är strategiskt viktiga för försvaret av Sverige i händelse av en kris eller krig. Även andra platser kan vara viktiga som baserings- och koncentreringsområden m.m. för Försvarsmaktens krigsförband. Försvarsberedningen erinrar vidare om att skyddet av rikets ledning är avgörande för försvaret av Sverige liksom möjligheten att upprätthålla förbindelserna västerut. Regeringen delar Försvarsberedningens uppfattning.”⁸⁴

Försvarsmakten har tidvis benämnt sådana områden som militärstrategiskt viktiga områden (MSVO). Nedan görs en enkel analys av hur nu utpekade viktiga geografiska områden kan påverkas av ett Nato-medlemskap.

Analys

Av regeringen utpekade områden täcker stora delar av Sverige och det är därför intressant att diskutera **på vilka sätt** de är viktiga och påverkas av ett Nato-medlemskap.

Stockholmsområdet är och fortsätter att vara säte för rikets ledning samt härbärgera en stor del av landets befolkning och infrastruktur, på detta sätt kvarstår områdets betydelse.

Gotland är och fortsätter att ha en central position i Östersjön och det fortsätter att vara en svårare operation att återta Gotland från en motståndare jämfört med att försvara ön. Vidare är betydelsen av transporter, förstärkningar och understöd över Östersjön central för Natos försvar av främst Baltikum och Finland. Samtidigt kommer det att bli svårare för en motståndare att inta och hålla Gotland besatt. Gotland kommer därmed även framöver att ha en särskild betydelse.

Sydöstra Sverige är och fortsätter att vara basområde för flera svenska stridskrafter. Samtidigt kan argumenteras att just de svenska stridskrafterna inte får en lika avgörande betydelse inom ramen för Natos samtliga stridskrafter som de tidigare haft.

Öresundsregionen är och fortsätter att vara viktigt inte minst för sjötransporter till och från Östersjön samtidigt som en stor del av rikets befolkning även framöver kommer att bo i detta område. Dessa sjötransporter är sannolikt minst lika viktiga för Natos försörjning och förstärkningar till Baltikum och Finland som de är för Sverige. Observera att Östersjön och Östersjöutloppen även har en central betydelse för Rysslands utrikeshandel.

Västkusten med Göteborg är och fortsätter att ha central betydelse för försörjningen av riket samt för att kunna ta emot stöd som del i förutsättning för att kunna försörja eller stödja operationer i Baltikum och Finland.

Västra Svealand samt delar av **Jämtlands** och **Norrbottens län** är och fortsätter ha stor betydelse för att möjliggöra transporter till Sverige eller vidare till främst Finland.

Samtidigt kan argumenteras att ett svenskt Nato-medlemskap gör det svårare för en motståndare att rikta ett större konventionellt angrepp mot någondera av ovanstående MSVO och att den potentiella hotbilden därmed förändras.

⁸⁴ Totalförsvaret 2021-2025, regeringens proposition 2020/21:30, Stockholm 2020-10-14, sid 60.

Titel
Ändrade uppgifter för försvaret vid ett Nato-medlemskap?

Memo nummer
FOI Memo 8203

Sammanfattningsvis indikerar ovanstående enkla analys att de svenska geografiska områden som tidigare definierats ha särskild betydelse fortsätter att ha det vid ett Nato-medlemskap. Dock kan områdenas betydelse förändras och potentiella hot mot dem minska.

Nya Militärstrategiskt viktiga områden

Vid Nato-medlemskap kommer ytterligare geografiska områden kunna bli militärstrategiskt viktiga för Sverige, inom ett utvidgat operationsområde. Dessa kan vara; Finland och norska Finnmark, Baltikum samt Östersjön och Nordsjön (de senare som transportleder från väster mot öster). Vilken betydelse dessa geografiska områden får är dock beroende av Natos operativa planering samt Sveriges roll i denna och alliansens förmågeutveckling. Det är därmed för tidigt att, när detta skrivs, dra några definitiva slutsatser om exakt hur de för Sverige militärstrategiskt viktiga områdena kommer att utvecklas.

Förenklat kan övervägas att framöver i ökad utsträckning inrikta sig mot fyra delvis andra områden:

1. **Nordkalotten** där Försvarsmakten ska kunna delta i Natos försvar mot storskaliga konventionella angrepp med såväl markstridskrafter som flygstridskrafter.
2. **Baltikum** där Försvarsmakten ska kunna delta i Natos försvar mot storskaliga konventionella angrepp med såväl markstridskrafter, sjöstridskrafter som flygstridskrafter.
3. **Svenskt territorium** som Försvarsmakten ska skydda mot långgräckviddig bekämpning, begränsade konventionella räder, sabotage, cyberattacker, informationsoperationer med mera. Framst behöver såväl samhällsviktig verksamhet, infrastruktur som baser för det svenska försvaret och allierade stridskrafter skyddas.
4. **Östersjön, Östersjöutloppen och Västerhavet** i syfte att medge förnödenhetstransporter till Östersjöregionen samt militära förstärkningar och understöd till främst Finland och Baltikum. Hotbilden är främst långgräckviddig bekämpning, konventionella räder (främst i Östersjön) inklusive mot öar i Östersjön, sabotage och dolda attacker under ytan alternativt under falsk flagg.



Figur 8. Ändrade militärstrategiskt viktiga områden? (principskiss). Långgräckviddig bekämpning kan ske exempelvis med kryssningsrobotar eller sjömålsrobotar.