

# Natos betydelse för Försvarsmaktens internationella engagemang - ett nordiskt perspektiv

Linda Jarl, Anna Lövström Svedin, Jan Frelin

**Ett svenskt medlemskap i Nato väcker frågor om hur Försvarsmaktens internationella militära engagemang påverkas. Utifrån ett nordiskt perspektiv finns formellt sett en enad förväntansbild mellan Nato och Sverige att militära insatser och övningar i Östersjöområdet och Natos östra flank behöver stärkas. Bi- och minilateral relationer med USA, Storbritannien och de nordiska staterna är fortsatt viktiga för ökad säkerhet och effektivare militära insatser i Europa, men binder samtidigt Försvarsmakten till flera olika aktörer. Svenska avvägningar står därför mellan egna säkerhetsintressen och de formella förväntningarna utifrån allianskontraktet samt de informella förväntningarna från allierade.<sup>1</sup>**

DET FÖRSÄMRADE EUROPEISKA säkerhetsläget har bidragit till att Sverige ansökt om medlemskap i Nordatlantiska fördragsorganisationen (Nato). Ett svenskt medlemskap i försvarsalliansen kommer att innebära åtaganden för Försvarsmakten utanför Sveriges territorium. Samtidigt pågår i Sverige en omställning från en internationellt inriktad försvarspolitik till fokus på territoriellt försvar.<sup>2</sup> Denna parallella utveckling väcker frågor kring hur ett svenskt medlemskap i Nato kan komma att påverka Försvarsmaktens internationella militära engagemang.

Syftet med memot är tvåfaldigt. Det första syftet är att utveckla ett ramverk för att kunna analysera förväntningar som ställs på Sveriges internationella militära engagemang i egenskap av alliansmedlem. Det andra syftet är att med stöd av modellen kartlägga hur ett svenskt medlemskap i Nato kan påverka inriktningen av Försvarsmaktens internationella militära engagemang utifrån ett nordiskt perspektiv. Genom att göra detta bidrar memot med ny kunskap som kan stödja inriktning av militär verksamhet.

Arbetet som presenteras i memot utgår från följande frågor:

- Vilka *formella* förväntningar har Nato på Sveriges internationella militära engagemang som Natomedlem?
- Vilka *informella* förväntningar på internationella militära engagemang bör Sverige förbereda sig på att hantera som Natomedlem?
- Vilka avvägningar kommer Sverige ställas inför avseende inriktningen av internationella militära engagemang?

Med internationella militära engagemang avses militära insatser och övningar utanför Sveriges territorium och/eller tillsammans med en eller flera stater. Memot belyser vidare internationella militära engagemang som den svenska Försvarsmakten kan komma att involveras i till följd av Natomedlemskapet samt bilaterala samarbeten med enskilda Natomedlemsstater eller partners.

1 Memot produceras inom ett forskningsprojekt på temat internationella militära insatser på uppdrag av Försvarsdepartementet. Memot utgör en del av en studie inom projektet avseende hur ett Natomedlemskap kan komma att påverka Sveriges internationella militära engagemang.

2 Hellquist, Elin & Tidblad-Lundholm, Kajsa. *National Defence and International Military Missions: The Swedish Armed Forces at home and abroad 1958-2020*. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), 2021, s. 57.

Begreppet förväntning handlar om en tro eller ett antagande om hur något kommer att vara i framtiden.<sup>3</sup> I memot behandlas förväntningar på hur någon annan ska agera; därmed finns både en tro på vad någon kommer att göra men också en fråga om önskvärdhet; hur en aktör vill att någon annan *bör* handla.

Fokus i memot är främst nordiska staters förväntningar på och erfarenheter av medlemskap i Nato. Analysen bygger på ett urval av officiella dokument och intervjuer med experter från Norge, Danmark och svenska Nato-delegationen i Bryssel.<sup>4</sup> Norge och Danmark valdes ut då de är grundande medlemmar i Nato och har erfarenheter av vad det innebär att vara alliansmedlemmar och möta alliansförväntningar. Island exkluderades från urvalet då staten inte har en egen försvarsmakt. Finland exkluderades från intervjustudien då staten är ny alliansmedlem och ännu inte har jämförbara erfarenheter med Norge och Danmark. Däremot lyfts Finland ett fåtal gånger som exempel med anledning av dess nära militära samarbete med Sverige. Norge och Danmark är likt Sverige småstater och delar till stor del kultur och historia med Sverige varför erfarenheter från dessa grannländer bör kunna överföras till Sverige och den svenska kontexten. Memot består av tre delar. Den första delen introducerar ett ramverk för att analysera formella och informella förväntningar och den andra delen redogör för

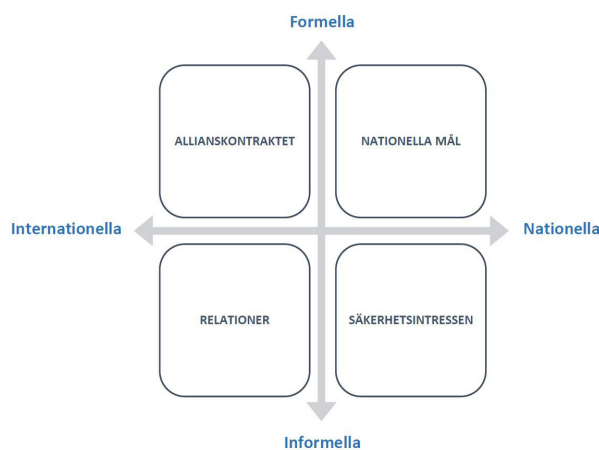
kartläggningen av förväntningar utifrån det analytiska ramverket. Den sista delen knyter ihop och konkretiserar vilka internationella militära engagemang som väntas vara relevanta för Försvarsmakten samt vilka avvägningar som kan komma att vara av betydelse.

## ETT RAMVERK FÖR ATT ANALYSERA FÖRVÄNTNINGAR

För att tolka de olika förväntningar som finns på Sveriges internationella militära engagemang har en analysmodell skapats (se figur 1).<sup>5</sup>

Korset i modellen visar att det finns både *formella* och *informella* förväntningar för Sverige att omhänderta som alliansmedlem. Utöver dessa finns även *nationella* och *internationella* förväntningar, där de senare härstammar både från Nato som organisation och dess medlemsstater. Med andra ord har Sverige egna formella förväntningar samtidigt som Nato och dess medlemsstater har formella förväntningar på Sverige. Detsamma gäller för informella förväntningar.

Utifrån modellen kan förväntningarna kategoriseras enligt fyra begrepp: allianskontraktet; nationella mål; relationer; och säkerhetsintressen. Förväntningar är föränderliga, vilket innebär att det *inte* finns strikta gränser mellan kategorierna. Exempelvis kan informella säkerhetsintressen förändras och i ett senare skede omformas till formella nationella mål. Mellan kategorierna pågår processer och interaktioner som medför en växelverkan dem emellan. Kategorierna beskrivs mer utförligt nedan.



**Figur 1.** Analysmodell avseende förväntningar

### Formella internationella förväntningar:

#### Allianskontraktet

De formella förväntningarna som ställs på Sverige av Nato belyses i figur 1 via det så kallade "allianskontraktet". Allianskontraktet tydliggör de formella krav och förväntningar som formas i Nato när stater förbinder sig med varandra. För att ingå i alliansen måste medlemmarna bidra i enlighet med dessa formella krav, exempelvis från det nordatlantiska fördraget. Genom att skriva under det Nordatlantiska fördraget förbinder staten sig till att delta i de gemensamma processerna och det kollektiva försvaret.

<sup>3</sup> Wiktionary. Förväntning. 22 december 2022. Hämtad 29 februari 2024.

<sup>4</sup> Författarna genomförde semistrukturerade intervjuer i maj-juni 2023 med 11 forskare, politiker och tjänstemän i Norge, Danmark och Bryssel. Intervjuer genomfördes både enskilt och i grupp. Intervjupersonerna var verksamma vid: Forsvarets høyskole, Forsvarets forskningsinstitut (FFI) och Stortinget i Oslo; Dansk institut for internationale studier (DIIS), Københavns Universitet, Forsvarsakademiet och Udenrigsministeriet i Köpenhamn; samt svenska Nato-delegationen i Bryssel. Intervjupersonerna valdes ut då deras arbete fokuserar på säkerhetspolitik och Nato. Syftet med intervjuerna var att komplettera analysen av officiella dokument samt undersöka informella förväntningar.

<sup>5</sup> Författarna utvecklade modellen under en workshop vid FOI under våren 2023.

Allianskontraktet består utöver det nordatlantiska fördraget av en rad andra dokument (såsom Natos strategiska koncept och organisationens planeringsprocesser) som staterna genom konsensus har åtagit sig att följa. Som en mellanstatlig organisation har Nato ingen formell makt över staterna, kontraktet upprätthålls istället genom staters vilja att delta och övriga staters politiska makt gentemot varandra. Medlemsstater förväntas däremot visa solidaritet och ställa upp för varandra. Memots första frågeställning är sammankopplad med formella förväntningar och begreppet allianskontraktet, vilken undersöks genom två frågor:

- Vilka är Natos formella förväntningar på medlemsstaterna?
- Vad betyder dessa formella förväntningar för den svenska Försvarsmaktens internationella militära engagemang?

#### *Formella nationella förväntningar: Nationella mål*

Figur 1 åskådliggör att Sverige har egna nationella förväntningar och nationella mål avseende försvar och militär verksamhet. Nationella målsättningar är i detta sammanhang officiella och formulerade i policydokument. Säkerhetspolitiska inriktningar och propositioner ger en fingervisning om vilka formella förväntningar som påverkar nationellt försvar och även vilka nationella ambitioner som finns när det gäller kollektivt försvar. Operationalisering av analysmodellen avseende nationella mål genomförs med stöd av följande frågeställningar:

- Vad framgår av Sveriges officiella dokument kring svenskt försvar och Nato? Vilka förväntningar uttrycks i relation till internationella militära engagemang?
- Vilka nationella mål har betydelse för Försvarsmaktens internationella militära engagemang?

#### *Informella internationella förväntningar: Relationer*

Informella förväntningar på Sverige från Nato och dess medlemsstater handlar i figur 1 om relationer mellan stater. Mellanstatliga relationer är viktiga att undersöka för att förstå varför politiska och militära förbindelser skapas och vilka förväntningar som följer av dem. Relationerna påverkas av en rad faktorer såsom kultur, sammanfallande intressen och behov. Enligt forskaren Anne Swidler har individer från kulturellt lika stater en tendens att utveckla överensstämmande kulturella verktyglådor i form av liknande språk, normer och seder, vilket underlättar förståelsen för varandra.<sup>6</sup> Ett exempel på detta är det finsk-svenska militära samarbetet som kännetecknas av både sammanfallande intressen och liknande kultur som underlättar relationen staterna emellan. Det finns en lojalitet mellan staterna som emellanåt visar sig genom praktisk handling (demonstrerad lojalitet).

Informellt sett är inte alla stater jämlika i en allians, vilket är tydligt i relationen mellan småstater och resursstarka stormakter. När stormakter som USA och allianser som Nato inriktat sig på ett säkerhetsproblem som i huvudsak är gemensamma med småstaters intressen finns tendens till "free-riding". Det innebär att småstaterna drar nytta av stormakterna/kollektivet och därmed åker snålskjuts med färre resurser och lägre grad av engagemang.<sup>7</sup> Det innebär även att småstater kan dras in (av stormakter eller kollektivet) i konflikter och säkerhetspolitiska sakfrågor i vilka den enskilda staten har lågt intresse.<sup>8</sup> Det informella perspektivet visar därmed tydligt att alla medlemmar i praktiken inte är likvärdiga.<sup>9</sup> För att undersöka hur relationer påverkar internationella militära engagemang används frågorna:

- Vad kännetecknar Sveriges relation med andra stater i fråga om förväntningar, beroenden och åtaganden?
- Vilka informella förväntningar finns mellan alliansmedlemmar att delta i internationella militära engagemang?

6 Swidler, Anne. "Culture in Action: Symbols and Strategies," *American Sociological Review*, 51:2, 273-286, 1986.

7 Olson, Mancur & Zeckhauser, Richard. "An Economic Theory of Alliances," *The Review of Economics and Statistics*, 48:3, 266-279, 1966; Plümper, Thomas & Neumayer, Eric. "Free-riding in alliances: testing an old theory with a new method," *Conflict Management and Peace Science*, 32:2, 247-268, 2015.

8 Haine, Jean-Yves. "A new Gaullist moment? European bandwagoning and international polarity," *International Affairs*, 91:5, 991-1008, 2015; Pedersen, Rasmus Brun. "Bandwagon for Status: Changing Patterns in the Nordic States Status-seeking Strategies?," *International Peacekeeping*, 25:2, 217-241, 2018.

9 Plümper & Neumayer, "Free-riding in alliances: testing an old theory with a new method."

*Informella nationella förväntningar: Säkerhetsintressen*

Informella förväntningar utifrån ett nationellt perspektiv åskådliggörs i figur 1 av säkerhetsintressen. Säkerhetsintressen innefattar i denna kontext Sveriges bedömning av hot riktade mot nationen samt hur dessa bör hanteras inom försvars- och säkerhetsområdet. Säkerhetsintressen kan vara nära förenade med under rättelseverksamheter och känsliga säkerhetspolitiska bedömningar som inte nödvändigtvis offentliggörs. Processen med att identifiera nationella säkerhetsintressen är viktig eftersom den i ett senare skede kan underbygga vilka säkerhetsproblem som bör formaliseras officiellt på nationell nivå alternativt kan lyftas fram genom alliansen. I det senare fallet är frågan i vilken utsträckning medlemmarna i en allians upplever sig ha gemensamma intressen. Enligt tidigare analyser uppfattas Nato idag ha divergerande säkerhetsintressen.<sup>10</sup> Enskilda staters säkerhetsintressen övergår emellanåt i praktiska handlingar, det vill säga det som faktiskt genomförs militärt. Säkerhetsintressen påverkar exempelvis vilka militära operationer, insatser och övningar som stater genomför. Intensifiering av militär närvaro i en geografisk zon kan spegla ett specifikt säkerhetsintresse som inte uttrycks formellt.

Säkerhetsintressen studeras här genom följande frågor:

- Vilka Natoassocierade internationella militära engagemang pågår eller planeras med betydelse för Sveriges säkerhetsintressen?
- Vilka trender och förändringar i andra staters säkerhetsintressen är möjliga att urskilja som har betydelse för Sverige?

**FÖRVÄNTNINGAR PÅ SVERIGE SOM NATOMEMLEM**

Med stöd av modellens nyckelbegrepp (figur 1) analyseras vilka formella och informella förväntningar som Sverige har att hantera gällande internationell militär verksamhet. Först analyseras formella förväntningar utifrån allianskontraktet och nationella mål. Därefter analyseras informella förväntningar utifrån relationer och säkerhetsintressen.

**Förväntningar utifrån allianskontraktet***Artikel 3 och artikel 5 innehåller formella förväntningar på det kollektiva försvaret*

Nato grundades med det nordatlantiska fördraget år 1949. När nya medlemmar ingår i alliansen tillträder de fördraget, i vilket det finns två artiklar som är särskilt viktiga, artikel 3 och artikel 5. I artikel 3 framgår att medlemsstaterna ska utveckla sina individuella och kollektiva förmågor att motstå ett väpnat angrepp. I artikel 5 uttrycks att ett väpnat angrepp mot en medlem ska betraktas som ett angrepp mot alla, och att medlemmarna kommer vidta åtgärder för att hjälpa den attackerade staten.<sup>11</sup> Att frångå rollen som partner och istället bli en medlem i Nato medför en betydande skillnad för Sverige jämfört med tidigare, eftersom Sverige blir en del av ömsesidiga säkerhetsgarantier och förväntas bidra till alliansens huvuduppgifter såsom trovärdig avskräckning.<sup>12</sup> För att kunna möta dessa formella åtaganden måste Sverige som alliansmedlem ta del av gemensamma försvarsplaner och skapa utrymme för att delta i internationella militära engagemang. En förutsättning är att svensk försvarsförmåga utvecklas på ett sådant sätt att det blir interoperabelt med allierade.

*Natos medlemsstater förväntas avsätta minst två procent av BNP för försvarsutgifter*

Medlemsländerna åtog sig vid toppmötet i Vilnius 2023 att avsätta minst två procent av BNP för försvarsutgifter varav 20 procent för anskaffning av materiel. Skillnaden från det tidigare försvarsinvesteringsåtagandet från Wales 2014 är att det numera är *minst* två procent i försvarsutgifter som förväntas.<sup>13</sup> Även om tvåprocentmålet inte leder till direkta konsekvenser för svenskt deltagande i internationella militära engagemang så skapas ekonomiska förutsättningar för att delta i sådan verksamhet.

Tvåprocentmålet och frågan om bördefördelning (*burden-sharing*) mellan medlemsstaterna kan betraktas som en formell reaktion på mindre staters tendens att åka snålskjuts (*free-riding*) på stormakter. De ökade förväntningarna på att fler stater ska nå tvåprocentmålet blir därmed en drivkraft att visa solidaritet med alliansen och att öka förutsättningarna till högre försvarsförmåga.

10 Meijer, Hugo & Brooks, Stephen G. "Illusions of Autonomy: Why Europe Cannot Provide for Its Security If the United States Pulls Back," *International Security*, 45:4, 7-43, 2021; Gustafsson, Jakob. *Natos nya strategiska koncept: Avvägningen mellan politisk enighet och militär effekt i en spretig allians*. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), 2022.

11 Nato. *North Atlantic Treaty*. 4 april 1949.

12 Intervjuer 1 juni 2023; Intervju 13 juni 2023; Intervju 14 juni 2023.

13 Nato. Funding NATO. 27 september 2023. Hämtad 29 februari 2024.

### Sverige förväntas bidra med militära förmågor till alliansen

Nato Defence Planning Process (NDPP) är Natos förmågeplaneringsprocess för att planera och harmonisera medlemsstaters stridskrafter och förmågor för att möta alliansens behov.<sup>14</sup> Sverige fick intermistiska förmågemål inom NDPP i februari 2023.<sup>15</sup> Förmågan att försvara eget territorium, övervaka och avvisa kränkningar av svenskt och Nato-territorium är krav som kommer direkt från artikel 3 i det nordatlantiska fördraget.

Enligt intervjupersonerna innebär ett alliansmedlemskap vid tillträde även formella förväntningar på att öka antalet tillgängliga förband som en del av Natos nya styrkmodell NATO Force Model (NFM).<sup>16</sup> NFM ersätter Nato Response Force och är en ambitionshöjning för Nato. Syftet är att höja förmågan att kunna agera snabbt. Detta åstadkoms genom att öka antalet tillgängliga förband på en hög beredskapsnivå, att ammunition och materiel finns förhandslagrat, och att det finns planer för vilka förband som ska försvara vilka allierade.<sup>17</sup> Sverige förväntas bidra med förband till styrkmodellen, och möjligtvis delta i samarbeten och övningar med allierade för att skapa förmågan att snabbt sända ut förband.

### 360-gradersperspektivet innebär internationella militära engagemang inom Natos tre huvuduppgifter

Natos senaste strategiska koncept från 2022 tydliggör att alliansens primära syfte är kollektivt försvar, vilket åstadkoms genom tre huvuduppgifter: avskräckning och försvar, civilt och militärt krisförebyggande och krishantering samt säkerhetssamarbete.<sup>18</sup> Formellt sett är alla uppgifter lika viktiga. Natos 360-gradersperspektiv genomsyrar konceptet och innefattar att alliansen ska avskräcka och försvara medlemsstaters territorium genom alla domäner (land, luft, sjö, cyber, rymd) samt från alla hot.<sup>19</sup> Att alla medlemmar står

bakom budskapet om ett 360-gradersperspektiv har ett värde i sig, eftersom det visar en kollektiv styrka som har betydelse för avskräckning och försvar.<sup>20</sup> Det kan innebära förväntningar på svenska åtaganden kring avskräckning och försvar, men även insatser inom krishantering för att bidra till de olika huvuduppgifterna och delta i aktiviteter som rör olika typer av hot, såväl från Ryssland som från terrorism.

### Förväntningar utifrån nationella mål

#### Ömsesidiga försvarsgarantier och trovärdig avskräckning

Medlemsstater har historiskt sett haft relativt stort utrymme för nationell autonomi inom alliansen och behöver utifrån egna nationella mål ta ställning till hur mycket de väljer att uppfylla Natos förväntningar om exempelvis försvarsutgifter och förmågor.<sup>21</sup> En jämförelse mellan Sveriges och Natos officiella dokument visar att de ömsesidiga försvarsgarantierna som följer av alliansmedlemskapet värderas högt av parterna. Regeringens bedömning att ansöka om Natomedlemskap med anledning av det försämrade säkerhetsläget är en handling som visar tilltro till alliansen och behovet av kollektiv förmåga för att upprätthålla svensk säkerhet.<sup>22</sup> Det finns därmed politisk vilja att gå i samma riktning och att ensas kring gemensamma mål.

Svenska säkerhetspolitiska bedömningar lyfter fram att avskräckning är en viktig uppgift gentemot Ryssland. Som alliansmedlem kan Sverige bidra i operations- och förmågeplanering som bland annat syftar till att skapa trovärdig avskräckning.<sup>23</sup> Militärt kan Sverige bidra till Natos initiativ till ökad närvaro och synlighet vid angränsade länder till Ryssland, såsom exempelvis den framskjutna närvaron *enhanced Forward Presence* (eFP) vid Natos östra gräns.

14 Nato. NATO Defence Planning Process. 31 mars 2022. Hämtad 29 februari 2024.

15 Försvarsmakten. *Överbefälhavarens militära råd – Svensk försvarsförmåga inom ramen för Natos kollektiva försvar*. 6 november 2023, s. 5.

16 Intervju 12 juni 2023; Intervju 14 juni 2023.

17 Nato. New NATO Force Model. n.d. Hämtad 26 oktober 2023; Nato. Deterrence and defence. 10 oktober 2023. Hämtad 26 februari 2024.

18 Nato. *NATO 2022 Strategic Concept*. 29 juni 2022; Regeringens proposition 2022/23:74. Sveriges medlemskap i Nato, 2023, s. 16.

19 Nato. *NATO 2022 Strategic Concept*, s. 6; Regeringen. Sveriges medlemskap i Nato, s. 16.

20 Gustafsson, *Natos nya strategiska koncept*, s. 7.

21 Intervju 1 juni 2023; Intervjuer 14 juni 2023.

22 Regeringen. Sveriges medlemskap i Nato, s. 10-12, 24-25, 43; Försvarsdepartementet: Ds 2023:19. Allvarstid: Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport 2023, s. 11-15; Nato. *North Atlantic Treaty*.

23 Regeringen. Sveriges medlemskap i Nato, s. 10-12, 24-25, 43; Försvarsdepartementet. Allvarstid, s. 11-15; Nato. *North Atlantic Treaty*.

### *Sverige möter tvåprocentmålet senast 2026*

I Sveriges avsiktsförklaring till Nato uttrycktes det att Sverige skulle avsätta tillräckliga ekonomiska medel för att implementera dess åtaganden till alliansen.<sup>24</sup> Detta konkretiserades i regeringens proposition, där det står att Sveriges försvarsutgifter ska höjas till minst två procent av BNP så snart som möjligt, men senast år 2026.<sup>25</sup> Dessa dokument demonstrerar hur Sverige väljer att möta Natos formella förväntning kring försvarsutgifter.

### *Svenska förmågor och uppgifter i närområdet*

Rysslands krig i Ukraina och det försämrade säkerhetsläget medför att det finns en nationell tyngdpunkt på närområdet. Detta speglas i utrikesdeklarationen, vilken lyfter fram militära engagemang i närområdet som angelägna.<sup>26</sup> Från ett nationellt perspektiv är Östersjöregionen, Nordkalotten och Västerhavet särskilt viktiga områden när det gäller att säkra militär förmåga.<sup>27</sup>

Svenska marina förmågor i Östersjön kommer att vara fortsatt central för försvaret av det egna territoriet och avskräckning gentemot Ryssland. Sveriges territorium har även betydelse som del av försvaret av andra Natomedlemmars territorium, främst de nordiska grannarna och de baltiska staterna. En möjlighet som lyfts fram i försvarsberedningen är att avskräckning i närområdet kan stärkas genom att Sverige knyter större Natomedlemmar till militära engagemang där.<sup>28</sup> Ett sådant samarbete skulle gagna flera angränsande staters intressen. I ett vidare perspektiv där Sverige är medlem i Nato är de svenska militära förmågorna nödvändiga för att bidra till avskräckning och försvar av Natos norra territorium.

Regeringens försvarsberedning identifierar ett behov av att Sverige bistår med större förband samt deltar i engagemang i Nordkalotten med mark- och flygstridskrafter.<sup>29</sup> Ett förslag som lyfts fram i försvarsberedningen

är att Sverige ska bidra till luftrumsövervakning, integrerat luft- och robotförsvar samt Natos stående fartygsförband.<sup>30</sup> Sverige kan även initiera militära engagemang i närområdet med allierade, vilket skulle bidra till att öka den kollektiva förmågan inom alla stridskrafter i svenskt klimat. En aktuell fråga med anledning av Sveriges och USA:s avtal om världlandsstöd är att öva förmågan att ta emot en annan stats trupper och agera som försörjningsområde för förstärkning av Östersjöområdet.<sup>31</sup>

### *Fortsatt deltagande i internationella insatser*

Sedan Rysslands invasion av Ukraina inleddes 2014 och accelererade till en fullskalig invasion februari 2022, har den svenska säkerhetspolitiska inriktningen skiftat alltmer till det egna territoriet och närområdet. Trots detta måste militära resurser även fortsatt kunna användas för internationella insatser.<sup>32</sup> I regeringens policydokument framgår intentionen att Sverige ska delta i fredsfrämjande insatser, krishanteringsinsatser samt evakueringsinsatser för att stödja nödställda svenskar. Svenskt deltagande i internationella insatser är betydelsefullt, eftersom det har bidragit till säkerhet, har höjt försvarets kompetens samt är ett viktigt säkerhetspolitiskt verktyg.<sup>33</sup>

### *Diskrepanser i syn på totalförsvar och EU:s roll*

Två teman som återkommer i den svenska regeringens policydokument är totalförsvar och EU:s roll. Policydokumenten visar att det finns diskrepanser mellan Sveriges och Natos synsätt när det gäller totalförsvarsområdet.<sup>34</sup> En skillnad mellan Sverige och Nato är att termen totalförsvar framträder starkare och mer frekvent i de svenska policydokumenten. Nato beskriver istället totalförsvar utifrån sju resiliensområden, vilka anses nödvändiga för att säkerställa politiskt

24 Linde, Ann. *Sveriges avsiktsförklaring*. Utrikesdepartementet. 5 juli 2022.

25 Regeringen. Sveriges medlemskap i Nato, s. 45.

26 Billström, Tobias. *Regeringens deklaration: vid 2023 års utrikespolitiska debatt i riksdagen onsdagen den 15 februari 2023*. Regeringen. 15 februari 2023, s. 4-6.

27 Regeringen. Sveriges medlemskap i Nato, s. 10; Försvarsdepartementet. Allvarstid, s. 194-200.

28 Försvarsdepartementet. Allvarstid, s. 197-199.

29 Försvarsdepartementet. Allvarstid, s. 199-200.

30 Försvarsdepartementet. Allvarstid, s. 197-199.

31 Försvarsdepartementet. Allvarstid, s. 194-200; Försvarsdepartementet. Avtal om försvarssamarbete med USA undertecknat. 6 december 2023. Hämtad 29 februari 2024.

32 Regeringen. Sveriges medlemskap i Nato, s. 46; Billström, *Regeringens deklaration*, s. 6.

33 Försvarsdepartementet. Allvarstid, s. 16; Billström, *Regeringens deklaration*, s. 9.

34 Regeringen. Sveriges medlemskap i Nato, s. 46; Billström, *Regeringens deklaration*, s. 6.

beslutsfattande, viktiga samhällsfunktioner och det civila stöd till militär verksamhet.<sup>35</sup>

Regeringen tolkar artikel 3 från det Nordatlantiska fördraget inte enbart som att upprätthålla den militära förmågan att motstå väpnat angrepp utan inkluderar även civila försvaret samt att höja samhällets motståndskraft.<sup>36</sup> Försvarsberedningen identifierar utveckling av totalförsvarsförmågan i syfte att försvara Sverige samt allierade mot angrepp som en viktig del av det svenska Natomedlemskapet.<sup>37</sup> Detta skulle kunna påverka internationella militära engagemang genom att fokusera på kopplingar mellan det militära och civila försvaret, exempelvis värdlandsstöd som är beroende av båda delarna. Övningar mellan de nordiska grannländerna är även viktiga för att öka förmågan till värdlandsstöd.<sup>38</sup>

Ett annat ämne som lyfts i regeringens policydokument är hur Sverige ska förhålla sig till Nato respektive EU. Sverige strävar efter att vara en trovärdig medlem som tar ansvar för sin del av bördan i båda organisationerna. I policydokumenten framstår EU som Sveriges viktigaste utrikes- och säkerhetspolitiska arena, medan Nato ses som den viktigaste försvarspolitiska arenan.<sup>39</sup> Det försämrade säkerhetsläget har lett till behovet av ömsesidiga försvarsgarantier. Varken bilaterala samarbeten eller överenskommelser inom ramen för EU har kunnat erbjuda fullständiga försvarsgarantier. Artikel 42.7 i EU-fördraget innebär exempelvis inte en försvarsförpliktelse. Dessa omständigheter ledde Sverige att ansöka om medlemskap i Nato.<sup>40</sup>

EU är däremot fortfarande en viktig organisation för Sverige att bidra till. EU eftersträvar att ta en större roll inom militär krishantering, och vilken roll detta blir kan påverka vilka internationella militära engagemang

Sverige åtar sig inom Nato jämfört med EU.<sup>41</sup> Det skulle kunna ske en fördelning där Sverige ingår engagemang kring avskräckning och territoriellt försvar inom Nato och internationella insatser kring krishantering genom EU. Detta eftersom Natos fokus har skiftat till avskräckning och territoriellt försvar som huvuduppgift samtidigt som EU:s ambition är att utföra civila och militära krishanteringsinsatser utanför unionen.<sup>42</sup>

## Förväntningar utifrån relationer

*Bi- och minilateral samarbeten är viktiga komplement*  
Relationer mellan stater formas där det finns sammanfallande intressen och behov. Historiskt sett har Sveriges relationer med andra stater varit särskilt viktiga för att möjliggöra samarbeten som alliansfri partner.<sup>43</sup> Trots ett medlemskap i Nato bedöms behovet av bi- eller minilateral samarbeten finnas kvar.<sup>44</sup> Bland Natos medlemsstater har det med tiden bildats ett antal regionala säkerhetssamarbeten.<sup>45</sup> Samarbeten mellan stater är särskilt viktiga i de fall där Nato inte kommit så långt med att formalisera och omhänderta ett ”problem” eller om det saknas konsensus inom alliansen.<sup>46</sup> Personliga nätverk och informella system för inflytande är en annan aspekt som har betydelse i relationer mellan stater i Nato.<sup>47</sup>

Bi- eller minilateral överenskommelser mellan stater har betydelse för vilka informella förväntningar som ställs och påverkar vilka internationella militära engagemang som ingås. En närmare anblick över Sveriges bi- och minilateral överenskommelser visar att flera av dem är gynnsamma för gemensamma militära insatser inom Europa. Exempel på sådana överenskommelser

35 Natos sju resiliensområden är 1) säkerställande av politiskt beslutsfattande och centrala ledningsfunktioner; 2) resilient energiförsörjning; 3) effektiv hantering av okontrollerade befolkningsrörelser; 4) resilienta system för livsmedels- och dricksvattenförsörjning; 5) hantering av stora masskadeutfall och hälsokriser; 6) resilienta civila kommunikationssystem samt 7) resilienta transportsystem. MSB. Natos resiliensarbete och det svenska deltagandet. 15 juni 2023. Hämtad 29 februari 2024.

36 Regeringen. Sveriges medlemskap i Nato, s. 42-44.

37 Försvarsdepartementet. Allvarstid, s. 13, 190-199.

38 Försvarsdepartementet. Allvarstid, s. 200.

39 Regeringen. Sveriges medlemskap i Nato, s. 44; Försvarsdepartementet. Allvarstid, s. 15-16.

40 Regeringen. Sveriges medlemskap i Nato, s. 10, 23-24.

41 Jakobsson, Elin & Sjökvist, Emma. *The EU's Rapid Deployment Capacity - Raised Ambitions in Military Crisis Management?*. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), 2024.

42 Försvarsdepartementet. Allvarstid, s. 133, 196.

43 Wieslander, Anna. "The Hultqvist doctrine'- Swedish security and defence policy after the Russian annexation of Crimea," *Defence Studies*, 22:1, 35-59, 2022.

44 Bilateralt innebär samarbete mellan två stater. Med minilateralt avses ett samarbete där ett lågt antal stater ingår.

45 Kalmanová, Zuzana. "European Regionalization of Security. Case Study: NATO – Unity or Dissolution?," Doktorsavhandling, Lissabon: Universidade Nova de Lisboa, 2020.

46 Henningsson, Jan. *Ändrade uppgifter för försvaret vid ett Natomedlemskap? Ett diskussionsunderlag för fortsatt förmågeutveckling*. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), 2023.

47 Intervju 1 juni 2023.

är: *Nordic Defence Cooperation* (NORDEFECO) som syftar till att stärka de nordiska staternas försvar genom att identifiera gemensamma synergier och hantera gemensamma utmaningar.<sup>48</sup> Försvarssamarbetet med Finland (FISE) etablerades 2014 och är idag det närmaste samarbetet som svenska Försvarsmakten har med ett annat lands försvarsmakt. FISE syftar till att höja förmågan att utföra gemensamma militära aktiviteter.<sup>49</sup> Sverige och Storbritannien utformade ett strategiskt partnerskap under oktober 2023 i syfte att effektivisera det befintliga militära samarbetet mellan staterna och samverkan gällande snabbinsatsstyrkan *Joint Expeditionary Force* (JEF).<sup>50</sup>

Sverige och USA undertecknade i december 2023 en bilateral överenskommelse, *Defence Cooperation Agreement*, i syfte att vidga det framtida försvarssamarbetet.<sup>51</sup> Överenskommelsen öppnar upp för ytterligare militära engagemang och förväntningar mellan USA och Sverige.

De överenskommelser som Sverige har med andra stater säger något om vilka relationer som Sverige har att förhålla sig till. Det intressanta är inte avtalen i sig utan snarare vilka informella förväntningar som ställs på Sverige att bidra i internationella militära engagemang.

#### *Informella relationer mellan småstater viktiga för militära engagemang*

Relationen mellan de nordiska staterna karaktäriseras av en gemensam historia, geografisk närhet och kulturellt samförstånd. Förbindelsen mellan Sverige och Finland visar vikten av en gemensam historia som bygger på återkommande militära samarbeten.<sup>52</sup> Relationen framstår även som präglad av nära band och lojalitet, något som

lyfts fram i säkerhetspolitiska och mediala narrativ.<sup>53</sup> Sverige har tidigare demonstrerat solidaritet och samarbetsvillighet till de nordiska länderna genom att engagera sig militärt i övningar och andra arrangemang tillsammans med dem.<sup>54</sup>

Genom att delta i gränsöverskridande övningar med Sveriges grannländer visar Försvarsmakten även engagemang för sina nordiska grannar.<sup>55</sup> Till exempel har Sverige deltagit tillsammans med 25 andra länder i den tyskledda Natoövningen, *Air Defender 2023*, baserat på ett artikel 5-scenario.<sup>56</sup> Aurora 2023 är ett annat exempel då försvarsmakter från 14 länder deltagit i en övning, som koncentrerades på södra Sverige, Gotland och södra Östersjön men även omfattade norra Sverige.<sup>57</sup> Dessa militära samarbeten bidrar till att skapa en bild av Sverige som trovärdig och samspelt samverkanspartner.<sup>58</sup> Det finns dock gränser för hur långt nordiskt samarbete påverkar förtroendet mellan länderna. I samband med tidigare försök till nordiskt samarbete har det noterats att förtroendet ofta finns på individuell nivå, utan att det för den skull återspeglas i förtroende på en övergripande nivå mellan de nordiska staterna.<sup>59</sup>

”NATO in the North” är en term som förekommer i retoriken i samband med Sveriges och Finlands Natoanslutning, något som ger ett signalvärde om nordisk positionering i alliansen.<sup>60</sup> Med Sverige och Finland i Nato representeras hela Norden i alliansen.<sup>61</sup> Även om staterna har olika säkerhetspolitiska inriktningar och militära fokusområden väcks frågor om en nordisk identitet och ett nordiskt samspel som inte tidigare varit möjligt på grund av formella hinder. Natomedlemskapet låser upp utökade möjligheter till operativ samverkan och skapar teoretiskt sett ett handlingsutrymme

48 NORDEFECO. About NORDEFECO. 20 november 2023. Hämtad 29 februari 2024.

49 Försvarsdepartementet. Operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. 7 februari 2020. Hämtad 29 februari 2024; Försvarsmakten. Samarbete mellan Sverige och Finland för ökad förmåga. 26 maj 2018. Hämtad 29 februari 2024.

50 Statsrådsberedningen. Stärkt partnerskap mellan Storbritannien och Sverige. 13 oktober 2023. Hämtad 29 februari 2024; Försvarsmakten. Joint Expeditionary Force. n.d. Hämtad 6 november 2023. Sverige har varit medlem av JEF sedan 2017.

51 Försvarsdepartementet, Avtal om försvarssamarbete med USA undertecknat.

52 Jonsson, Michael & Häggblom, Robin. Cooperation Can Make the NATO Lake a Reality. *War on the Rocks*. 29 augusti 2022. Hämtad 29 februari 2024.

53 Billström, *Regeringens deklARATION*, s. 4; Öbrink, Andreas & Jangali, Nicky. Experterna: Därför bör Sverige och Finland gå med i Nato tillsammans. SVT. 31 januari 2023. Hämtad 29 februari 2024.

54 Intervju 1 juni 2023.

55 Henningsson, *Ändrade uppgifter för försvaret vid ett Natomedlemskap*.

56 Bundeswehr. Air Defender 23. 22 juni 2023. Hämtad 29 februari 2024.

57 Sjöfartsverket. Information om Aurora 23. 21 april 2023. Hämtad 29 februari 2024.

58 Intervjuer 1 juni 2023.

59 Forsberg, Tuomas. “The rise of Nordic defence cooperation: a return to regionalism?” *International Affairs*, 89:5, 1161-81, 2013.

60 NATO Allied Command Transformation. The Evolving Dynamics of the High North and NATO’s Strategic Imperatives. 19 december 2023. Hämtad 29 februari 2024.

61 Intervju 1 juni 2023.



mellan de nordiska småstaterna.<sup>62</sup> Tidigare har operativ samverkan enbart varit möjlig mellan Sverige och Finland genom FISE. Natomedlemskapet skapar även utrymme för informella processer mellan de nordiska länderna där diskussioner om samarbeten och informationsdelning underlättas. Sammantaget innebär detta att nya bilaterala samarbeten har underlättats då Östersjön och omgivande område nu förändras till ett Natoterritorium.

Utifrån nordiska grannländers perspektiv är svenska förmågor särskilt eftertraktade i Östersjöområdet. Försvarsmaktens marina förmåga i Östersjöområdet<sup>63</sup> kommer att vara användbar för Nato för försvar och avskräckning.<sup>64</sup> Med ett svenskt Natomedlemskap blir alla stater vid Östersjön förutom Ryssland alliansmedlemmar, vilket skiftar maktbalansen till Natos fördel och underlättar militära samarbeten mellan medlemsstaterna.<sup>65</sup> Östersjöområdet betraktas som ett ansvarsområde med svenska och finska grindvakter.<sup>66</sup> Vissa intervjupersoner anser att finskt och svenskt medlemskap i alliansen innebär att Östersjöområdet blir ett Nato-territorium som tillgodoser staternas enskilda säkerhetsintressen men även alliansens.<sup>67</sup>

Utifrån intervjuer med danska och norska experter är det möjligt att urskilja tre övergripande kategorier som inrymmer informella förväntningar på Sverige: 1) att Sverige avlastar och delar bördorna när det gäller åtaganden som de nordiska grannarna har i Nato; 2) att Sverige erbjuder kompletterande och/eller förstärker befintliga förmågor i Nato såsom exempelvis ubåtsförmåga och luftoperativ förmåga; och 3) Sverige förväntas fortsätta visa sig vara en trovärdig och lojal partner.

Trots utfästelserna i Natos strategiska koncept att verka i alla riktningar enligt 360-gradersprincipen, så finns det hos de nordiska grannländerna för närvarande en tyngdpunkt på avskräckning och försvar mot Ryssland.<sup>68</sup>

### *Relationen mellan småstater och stormakter är viktig men inrymmer mångtydiga förväntningar*

Relationen mellan småstater och stormakter har betydelse för vilka förväntningar som ställs på Sverige. I Nato-sammanhanget är Sveriges överenskommelser med USA särskilt viktiga för internationell verksamhet. Sveriges säkerhetspolitiska historia fram till medlemsansökan visar på en nära relation till Nato och stark förbundenhet med USA.<sup>69</sup> Det går inte att bortse från att det finns en maktdimension i relationen mellan USA som stormakt och Sverige som småstat, vilket har betydelse för samspelet dem emellan. Sveriges och USA:s bilaterala överenskommelser uttrycker ökade förväntningar på militärt samarbete men speglar samtidigt ett fortsatt svenskt beroende av amerikanskt beskydd.

Norska och danska experter ger vid intervjuerna en samstämmig bild av USA som en ledande aktör och menar att USA:s centrala position har betydelse i relationen med småstater. Även i relationen till Natoalliansen framstår USA som hegemon, eftersom Nato i praktiken ytterst är beroende av USA som garant för artikel 5.<sup>70</sup> Det medför att USA har en framträdande röst när det gäller vilka informella förväntningar som ställs på internationella engagemang.<sup>71</sup>

En del av de amerikanska förväntningarna på Sverige tydliggörs genom bilaterala överenskommelser. Förväntningarna på Sverige kan även öka på grund av Natomedlemskapet, men är inte nödvändigtvis alltid associerade med Nato.<sup>72</sup> Norska och danska erfarenheter exemplifierar att det i samband med konflikter och kriser uppstår förväntningar från USA att visa handlingskraft och bidra med militära resurser.

Den misslyckade insatsen i Afghanistan kostade USA nära tiotusen miljarder kronor och betydande militära resurser utan att nå önskvärd effekt. Detta misslyckade kan visserligen medföra att USA tvekar när det gäller att investera i liknande insatser, men kan även skapa en vilja att fortsatt hävda sin handlingskraft.<sup>73</sup> Bilden av att

62 Intervju 12 juni 2023; Intervju 13 juni 2023.

63 Inkluderar marina insatser och övningar med resurser såsom fartyg och ubåtar samt strandkustförsvar.

64 Intervju 1 juni 2023; Intervju 12 juni 2023; Intervju 13 juni 2023; Intervju 14 juni 2023. Marin förmåga i Östersjöområdet inkluderar marina insatser och övningar med resurser såsom fartyg och utbåtar samt strandkustförsvar.

65 Intervju 1 juni 2023; Intervjuer 14 juni 2023.

66 Intervjuer 1 juni 2023.

67 Intervju 13 juni 2023.

68 Nato. *NATO 2022 Strategic Concept*, s. 6; Intervju 11 maj 2023; Intervju 12 juni 2023; Intervju 13 juni 2023; Intervju 14 juni 2023.

69 Intervju 14 juni 2023.

70 Intervju 1 juni 2023; Intervju 14 juni 2023.

71 Intervju 1 juni 2023.

72 Intervju 14 juni 2023.

73 Intervju 13 juni 2023; SVT Play. Dokument utifrån: USA och misslyckandet i Afghanistan. Brittisk dokumentärserie från 2022.

USA har militär förmåga och handlingskraft är viktig att upprätthålla när den säkerhetspolitiska världssordningen utmanas, dels av Ryssland, dels av Kina. Ett exempel på demonstrerad amerikansk handlingskraft är när USA, i syfte att avskräcka Ryssland, sände trupper till Baltikum och förstärkte Natos östra flank i samband med Rysslands förnyade anfallskrig i Ukraina 2022.<sup>74</sup>

Ett sätt för småstater att demonstrera lojalitet med USA är genom att anmäla sig frivilliga när oväntade kriser uppstår. Enligt norska erfarenheter finns det en tendens till ”NATO beauty contest” där småstater som först ställer upp vinner fördelar från USA, exempelvis högre positioner i Natos hierarki, samt tillgång till personliga nätverk med amerikanska ledare och amerikanska planverk. Sammantaget visar detta att ad hoc-koalitioner mellan Natomedlemmar har blivit allt viktigare för att visa handlingskraft vid kriser och agera snabbare. De stater som kan bidra med insatsstyrkor, specialförband, styrkor inriktade på underrättelseverksamhet, signalspaning samt flygförband har haft betydande attraktionskraft hos USA.<sup>75</sup> På grund av USA:s position som hegemon kan det vara svårt för en liten stat att säga nej när förväntningar ställs från USA, vilket ökar risken att bli indragen i konflikter där den egna statens intressen är begränsade.<sup>76</sup>

## Förväntningar utifrån säkerhetsintressen

### *Internationella militära engagemang i norra Europa och Baltikum*

De informella säkerhetsintressena tar avstamp i enskilda staters hotbilder och bedömningar av försvarsbehov, vilka är beroende av geopolitiska förhållanden samt strategisk kultur. Det finns en samsyn mellan flera Natomedlemmar att Ryssland är det främsta hotet, vilket till del kan förklaras utifrån det geografiska perspektivet.<sup>77</sup> Exempelvis förklarar Sveriges

och Finlands geografiska närhet till Ryssland deras säkerhetsintresse för närområdet och militära engagemang i Östersjöområdet.

Intervjuer med danska och norska experter tyder på att de nordiska staternas geografiska prioriteringar är tydliga i respektive land, men som medlemsstat vägs enskilda säkerhetsintressen mot alliansens.<sup>78</sup> De norska säkerhetsintressena berör exempelvis de nordliga områdena, Arktis och den transatlantiska länken.

Norra Europa och Natos östra flank har fått en ökad betydelse för Nato i och med kriget i Ukraina, vilket illustreras genom betydande resursförstärkningar från de europeiska alliansmedlemmarna. Till exempel förstärktes Natos framskjutna närvaro (*enhanced Forward Presence, eFP*) med materiel och personella resurser. Medlemsstaterna enades under 2022 om att utöka den framskjutna närvaron med multinationella stridsgrupper från bataljon till brigadstorlek.<sup>79</sup> I intervjuer med danska experter nämns eFP återkommande som ett åtagande där Sverige kan förväntas avlasta andra medlemsstater. Det skulle enligt de intervjuade experterna även visa solidaritet med de gemensamma säkerhetsintressena i alliansen.<sup>80</sup>

### *Europeiska förändringar har betydelse för Sverige*

Samtidigt som kriget pågår i Ukraina finns en oro bland europeiska stater att bli övergivna av USA i samband med ett allt större fokus på Kina.<sup>81</sup> USA har däremot sedan länge försökt dämpa farhågorna från europeiska stater att bli övergivna med olika initiativ bilateralt och inom Nato.<sup>82</sup> Att USA:s säkerhetsintresse skiftar alltmer mot Asien medför att Sverige tillsammans med andra europeiska stater troligen kommer att behöva öka det militära samarbetet för att säkerställa skyddet av Europa.<sup>83</sup> Att frågan om stärkt försvar i Europa är viktig illustreras i att flera Natomedlemmar satsar mer på att bygga upp försvarsförmåga. Flera Natomedlemmar, och

74 Ali, Idrees & Stewart, Phil. Biden sends troops to Baltics, F-35s to NATO's eastern flank - U.S. official. *Reuters*. 22 februari 2022. Hämtad 29 februari 2024.

75 Intervju 1 juni 2023.

76 Intervju 13 juni 2023.

77 Intervju 14 juni 2023.

78 Intervju 14 juni 2023.

79 Nato. NATO's military presence in the east of the Alliance. 8 december 2023. Hämtad 29 februari 2024.

80 Intervju 12 juni 2023; Intervju 14 juni 2023.

81 Intervju 1 juni 2023.

82 CSIS. The European Reassurance Initiative. 9 februari 2016. Hämtad 29 februari 2024; Defence Matters. Strategic reassurance as a NATO mission. 2 april 2015. Hämtad 29 februari 2024; Blankenship, Brian & Lin-Greenberg, Erik. "Trivial Tripwires? Military Capabilities and Alliance Reassurance." *Security Studies*, 31:1, 92-117, 202.

83 Sjökvist, Emma & Hagström Frisell, Eva. *Rethinking European Military Engagements Abroad: The Strategic Trajectories of the United Kingdom, France and Germany*. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), 2023.

då i synnerhet de baltiska staterna och grannländerna till Ukraina, har ökat sina försvarsutgifter och uppnår 2 procentmålet.<sup>84</sup> De har även ingått bilaterala överenskommelser med USA.<sup>85</sup> Samtidigt som dessa staters egna säkerhetsintressen värnas genom att satsa på uppbyggnad av försvarsförmågan går de även i linje med alliansens förväntningar.<sup>86</sup> Samtidigt som europeiska stater eftersträvar att stärka den europeiska förmågan finns det sannolikt förväntningar från USA om att Natomedlemmar ska stödja amerikanska intressen.<sup>87</sup>

Även de europeiska stormakterna Storbritannien, Tyskland och Frankrike genomgår en strategisk omställning från internationella insatser till nationellt försvar. Tyskland satsar på att utöka den militära närvaron vid Natos gräns mot Ryssland samt gör förberedelser för att utveckla ett logistiskt nav för förstärkning i öst. Det finns indikationer på att Storbritanniens intresse och militära förmåga genom JEF sannolikt kommer att riktas mot norra Europa.<sup>88</sup> Det faktum att Sverige och Storbritannien ingått en överenskommelse om effektivare militärt samarbete pekar på att en del av svenska Försvarsmaktens internationella engagemang kommer att genomföras tillsammans med Storbritannien och innefatta norra Europa. Förutom Storbritannien kan Sverige även komma att bidra vid snabbinsatser med de andra medlemsstaterna i JEF; Danmark, Estland, Finland, Island, Lettland, Litauen, Nederländerna och Norge.<sup>89</sup>

#### *Sveriges egna förväntningar i relation till Nato*

Natos förväntningar i kombination med svensk motivation att ansluta sig till alliansen kan medföra motsatsen till free-riding, det vill säga ökat engagemang för att visa sig värdig som ny medlem.<sup>90</sup> Sverige har tagit initiativ till att visa handlingskraft redan innan medlemskapet formaliserats, exempelvis genom förstärkt övervakning av Östersjön i syfte att skydda för medlemsstaterna viktig infrastruktur (undervattenskablar och ledningar).<sup>91</sup> Den svenska förstärkningen i Östersjön går i linje med Natos

satsning på skydd av kritisk infrastruktur under vatten.<sup>92</sup> Även om Sveriges insatser i Östersjön är viktiga för den egna säkerheten, är de samtidigt ett sätt att demonstrera lojalitet och handlingskraft inför alliansen.

#### **SVERIGES AVVÄGNINGAR AVSEENDE INTERNATIONELLA MILITÄRA ENGAGEMANG**

Analysmodellen har använts för att undersöka de förväntningar som finns på Sveriges internationella militära engagemang enligt två skalor: från formella till informella och från internationella till nationella. Modellen kan även användas för att identifiera avvägningar eller målkonflikter som berör Sveriges inriktning av internationella militära engagemang. Analysen visar att det finns tre avvägningar som framträder som särskilt viktiga för Sverige att beakta; säkerhetsintressen i förhållande till allianskontraktet, att hitta synergier mellan nationella mål och allianskontraktet samt säkerhetsintressen och relationer.

#### *Säkerhetsintressen i förhållande till allianskontraktet*

Utifrån ett nationellt perspektiv finns det en tyngdpunkt på svenska säkerhetsintressen, eftersom en stats yttersta ansvar är att hävda sin territoriella suveränitet och säkerställa skyddet av den egna befolkningen. I samband med att Sveriges försvarsbehov bedöms kommer frågor om avvägning att uppstå mellan nationella säkerhetsintressen och Natos. En grundläggande del är att identifiera och särskilja nationella säkerhetsintressen och Natos intressen. Vilka svenska säkerhetsintressen går i samma riktning som Natos huvuduppgifter? Finns det diskrepans mellan svenska intressen och Natos?

Som alliansmedlem kan Sverige avväga vilka säkerhetsintressen som bör formaliseras och ensas med allianskontraktet (Nato). Sverige har även möjligheten att ta upp nya säkerhetsrelaterade problem till Nato och argumentera för gemensam satsning och nyttjande av internationella militära resurser.

84 Nato. The Secretary General's Annual Report 2022. 21 mars 2023. Hämtad 29 februari 2024.

85 Jonsson & Häggblom, Cooperation can make the NATO lake a reality.

86 Intervju 13 juni 2023; Dalsjö, Robert & Jonsson, Michael. Autonomy, Cacophony, or Coherence? The Future of European Defense. *War on the Rocks*. 7 maj 2021. Hämtad 29 februari 2023.

87 Intervju 13 juni 2023.

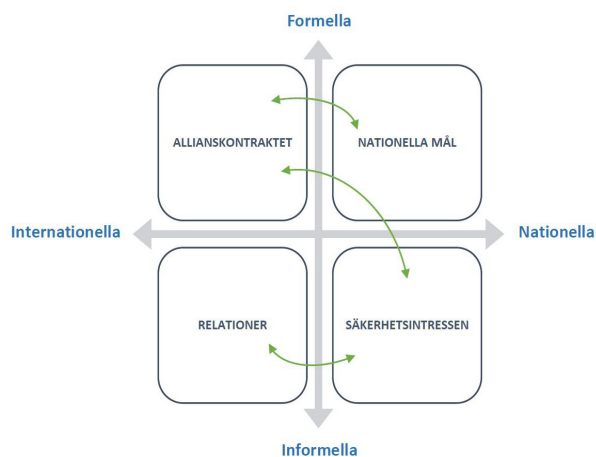
88 Sjökvist & Hagström Frisell, *Rethinking European Military Engagements Abroad*.

89 Försvarsdepartementet. Sverige deltar i JEF-verksamhet för att skydda kritisk infrastruktur i Östersjön. 28 november 2023. Hämtad 29 februari 2024.

90 Intervju 13 juni 2023.

91 Westman, Henrik. Sverige stärker Natos viktiga roll i Östersjön. *Dagens industri*. 24 oktober 2023. Hämtad 29 februari 2024.

92 Nato. Operations and missions: past and present: Critical Undersea Infrastructure Protection Cell NATO. 10 juli 2023. Hämtad 1 december 2023.



**Figur 2.** Analysmodellen med pilar som representerar avvägningar

### Hitta synergier mellan nationella mål och allianskontraktet

Sveriges nationella mål överensstämmer till stor del med Natos inriktning för kollektivt försvar. Även om det vid tiden för Nato-anslutningen förefaller finnas relativt få diskrepanser, kan nationella inriktningar och alliansgemensamma mål förändras. Det medför att det finns ett latent behov av att göra prioriteringar mellan nationella och alliansgemensamma inriktningar, i synnerhet när det finns begränsade resurser. I de fall där Sveriges och Natos mål överlappar kan gemensamma militära resurser nyttjas och synergier uppstå.

Danska och norska erfarenheter betonar vikten av att som ny medlemsstat inte binda upp sig i alltför många åtaganden i alliansen. Genom att begränsa antalet åtaganden och stärka befintliga förmågor kan den svenska Försvarsmakten bidra kvalitativt, samt ha handlingsfrihet att hantera uppkomna situationer som kräver militära engagemang.

### Säkerhetsintressen och relationer

Svenska säkerhetsintressen behöver vägas mot allianskontraktet. Om nationella säkerhetsintressen inte kan tillgodoses genom alliansen behöver de hanteras på annat sätt. I de fall där ett svenskt säkerhetsintresse inte formaliseras och åtgärdas inom ramen för Nato finns handlingsutrymmet att göra detta tillsammans med enskilda stater. De bi- och minilaterala relationer som Sverige har möjliggör alternativ till Nato men kan till viss del stärkas av Natomedlemskapet. Ett exempel som tidigare nämnts är det operativa försvarssamarbetet JEF.

En potentiellt återkommande fråga är hur Sverige kan bibehålla sin handlingsfrihet att bidra till militära initiativ från USA om eller när relationen till USA behöver förstärkas. En möjlighet för att skapa förutsättningar till en god relation med USA är att bistå vid internationella operationer. Deltagande vid sådana som initierats av USA har påvisats ha stärkande effekt på relationen mellan mindre medlemsstat och USA. Även i detta sammanhang finns det behov av att göra en avvägning mellan de svenska säkerhetsintressena och vad som är möjligt att göra tillsammans med andra parter.

### MÖJLIGA FRAMTIDA INTERNATIONELLA MILITÄRA ENGAGEMANG SOM NATOMEDLEM

I detta memo har vi undersökt hur ett svenskt medlemskap i Nato kan påverka inriktningen av Försvarsmaktens internationella engagemang. Detta har undersökts genom att studera vilka formella och informella förväntningar som finns på Sverige som alliansmedlem och vilka avvägningar som är tänkbara när det gäller internationella militära engagemang.

Utifrån analysen identifierar vi fyra kategorier av internationella militära engagemang som Sverige kan komma att få förfrågningar att delta i eller förväntas genomföra med Försvarsmaktens resurser.

- Natoinsatser
- Bi- och minilaterala insatser
- Nato-EU-FN konstellationer
- Nationella insatser

Av de fyra kategorierna finns det en tyngdpunkt på de första två typerna: Natoinsatser och bi- och minilaterala insatser.

De *Natoinsatser* som framträder som särskilt viktiga är den framskjutna närvaron (eFP), luftpatrullering och marina insatser i Östersjön och Baltikum samt Natos styrkeregister NFM. Internationella insatser ledda av Nato kommer även fortsatt vara aktuella, exempelvis KFOR eller NATO Mission Iraq. Sverige kan genom att bidra i en eller flera Natoinsatser möta formella förväntningar om att säkerställa ömsesidiga försvarsgarantier som följer av allianskontraktet. En höjd försvarsbudget ökar indirekt möjligheterna för att göra det militärt.

Därtill förväntas även Sverige som alliansmedlem bidra till Natos huvuduppgifter och följaktligen innebär även det förväntningar på ett ökat antal svenska förband enligt Natos styrkemodell NFM. Sveriges redan existerande förmågor är dels användbara för uppgifterna i närområdet och dels för att medverka i Natos ambitioner avseende multinationella militära övningar. Med Natos 360-gradersperspektiv i åtanke måste Sverige vara beredd på att fortsätta delta i internationella insatser och stödja operationer inom hela Natos verksamhetsområde. Den största förändringen av ett svenskt Natomedlemskap är troligen att uppfylla alliansens formella krav på beredskap för kollektivt försvar.

Memot visar vidare att informella förväntningar har en central roll i relationen mellan stater både inom och utanför en Nato-kontext. *Bi- och minilaterala* relationer är särskilt viktiga för att hantera problem som ännu inte formaliserats inom Nato eller där det saknas konsensus. Exempelvis väntas Sveriges överenskommelse med Storbritannien leda till fler samarbeten med JEF. Relationen mellan småstater är viktig för militära engagemang, i synnerhet de nordiska staterna som är del av Natos norra territorium. Det nordiska samarbetet underlättas av gemensam kultur. Sveriges Natomedlemskap innebär också att operativ planering och att information lättare kan delas emellan medlemsländer. Sverige har som partner till Nato demonstrerat lojalitet i gemensamma insatser och övningar, och förväntas fortsatt att bidra till alliansen genom avlastning och kompletterande förmågor. FISE förväntas fortsatt vara väsentligt för operativ samverkan

mellan Sverige och Finland. Andra samarbeten som möjliggörs är insatser med USA i nordiskt sammanhang.

*Nato-EU-FN konstellationer* kommer fortsättningsvis även utgöra plattformar för internationella militära engagemang. Nato och EU har formulerat mål om utökat samarbete gällande militär rörlighet, terrorism, hybrida hot och cybersäkerhet. Den svenska Försvarsmakten kan som del i Nato komma att stödja något av de fokusområdena.<sup>93</sup> Fortsatt deltagande i internationella insatser såsom exempelvis den Natoleda insatsen i Kosovo kan förväntas leda till efterfrågan på resurser från Natomedlemmar.<sup>94</sup>

*Nationella insatser* är fortsatt viktiga för att säkerställa att nationell militär förmåga kvarstår, inte minst med anledning av artikel 3 i det nordatlantiska fördraget. Nationella operationer är ändamålsenliga i sådana sammanhang där det främjar svenska säkerhetsintressen och där det inte finns stöd för multinationella insatser. Detta kan dels handla om svenska militära insatser men även civil-militära insatser eller övningar, där det senare är en viktig del för att utveckla totalförsvaret. En viktig skillnad i och med Sveriges Natomedlemskap är däremot att Sverige och Nato i högre grad kommer att ha sammanfallande intressen när Natos territorium utökas, vilket medför synergier mellan nationella och internationella insatser.

Avslutningsvis tyder Natos nya styrkemodell NFM samt Sveriges bilaterala överenskommelse innefattande den brittiska insatsstyrkan JEF på ett högre behov av snabbare militära insatser, vilket sätter press på att militära resurser ska finnas tillgängliga. ■

*Linda Jarl*, analytiker vid FOI:s enhet för operationer och ledning

*Anna Lövström Svedin*, biträdande analytiker vid FOI:s enhet för operationer och ledning

*Jan Frelin*, forskningsledare vid FOI:s enhet för operationer och ledning

93 Europeiska rådet. Samarbetet mellan EU och Nato. 18 januari 2023. Hämtad 30 november 2023.

94 Insatser görs även separat inom EU alternativt FN, men dessa aktörer inkluderas inte enskilt i analysen här.

