



# Militär tredjepartssamverkan mot 2045

Ett kunskapsunderlag och metodtest

Jakob Gustafsson, Magnus Petersson,  
Björn Ottosson

Jakob Gustafsson, Magnus Petersson,  
Björn Ottosson

# Militär tredjepartssamverkan mot 2045

Ett kunskapsunderlag och metodtest

|                    |                                                                           |
|--------------------|---------------------------------------------------------------------------|
| Titel              | Militär tredjepartssamverkan mot 2045: Ett kunskapsunderlag och metodtest |
| Rapportnr          | FOI-R--5090--SE                                                           |
| Månad              | Februari                                                                  |
| Utgivningsår       | 2021                                                                      |
| Antal sidor/Pages  | 59                                                                        |
| ISSN               | 1650-1942                                                                 |
| Kund               | Försvarsmakten                                                            |
| Forskningsområde   | Säkerhetspolitik                                                          |
| FoT-område         | Inget FoT-område                                                          |
| Projektnr          | E13708                                                                    |
| Godkänd av         | Johannes Malminen                                                         |
| Ansvarig avdelning | Försvarsanalys                                                            |

Cover: Alexander Gustavsson/TT. Black Hawk-helikoptrar släpper ner fordon i samband med en luftlandsättning i trakten runt Gnesta, under försvarsövningen Aurora 17. Övningsmomentet skedde i samarbete mellan svenska och amerikanska förband.

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

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

## Sammanfattning

Sedan kalla krigets slut har svensk säkerhetspolitik i ökad utsträckning fokuserat på att bygga säkerhet i samverkan med andra. Den så kallade solidaritetsförklaring som Sverige antog 2009 stipulerar att man inte avser förhålla sig passivt vid ett angrepp på en EU-medlem eller nordisk stat, och förväntar sig att de agerar på samma sätt om Sverige angrips. Genom detta har förmågan till militär samverkan genom att ge eller erhålla militärt stöd – här kallat tredjepartssamverkan – blivit en central del av svensk säkerhetspolitik.

Denna rapport syftar till att öka förståelsen för tredjepartssamverkan och därtill kopplade möjligheter och begränsningar mot 2045. Den består i huvudsak av två delar. Den första består i ett kunskapsunderlag kring hur tredjepartssamverkan blivit en utgångspunkt för det svenska försvaret, vad som krävs för effektiv samverkan samt exempel på hur Norge har organiserat detta.

Den andra består i framtagandet och användandet av en metod för att studera hur framtida möjligheter till tredjepartssamverkan med centrala aktörer kan utvecklas mot 2045 utifrån olika framtidsutvecklingar och konfliktsituationer. Analysen fokuserar på militärt stöd till eller baserat i Sverige.

Rapporten utgör ett första underlag för vidare arbeten på temat, som kan inkludera fördjupade studier samt stöd till spel och scenariobaserade diskussioner kopplade till tredjepartssamverkan.

Nyckelord: tredje part, tredjepartssamverkan, militärt stöd, försvarsplanering, USA, Storbritannien, Finland, Norge, Baltikum, Nato, EU, kris, krig, angrepp

## Summary

Since the end of the Cold war, Swedish security policy has turned towards building security in cooperation with others. The so-called declaration of solidarity, adopted in 2009, stipulates that Sweden will not remain passive if an EU member state or a Nordic country is attacked, and expects these countries to act in the same manner should Sweden be attacked. Thus, the capability to provide and receive military support – which this report names ‘third-party cooperation’ – has become a central element of Swedish security policy.

This report seeks to deepen the understanding of third-party cooperation, and possibilities and shortcomings related to third-party cooperation towards 2045. In short, it consists of two parts. Firstly, it provides an overview of how third-party cooperation has become a vital part of Swedish defence; how to obtain efficiency; and how Norway plans for third-party cooperation.

Secondly, the report lays a foundation for further studies by developing and utilising a methodology for assessing future possibilities and shortcomings related to third-party cooperation in defence. The analysis focuses on military support to Sweden or to others with Sweden hosting the support effort.

The report is a first step towards future research on the subject, which may include more specific themes, and support to war games or scenario-based discussions related to third-party cooperation.

Key words: third party, third-party cooperation, military support, defence planning, USA, United Kingdom, Finland, Norway, the Baltics, NATO, EU, crisis, war, attack

## Förord

Rapporten har genomförts inom ramen för projektet Stöd till strategisk långsiktig omvärldsanalys vid Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI). Projektet ger stöd till omvärldsbevakning och planering genom bland annat säkerhetspolitiska analyser och metodutveckling.

Givande och mottagande av militärt stöd – i rapporten kallat tredjepartssamverkan – har under det senaste decenniet växt fram som en central del av svensk säkerhetspolitik. Denna rapport bidrar till att öka förståelsen för tredjepartssamverkan fram till 2045 och de begränsningar och möjligheter som är kopplade till denna slags samverkan. Förhoppningen är att denna kunskapsöversikt och metodutveckling kan ligga till grund för fördjupade arbeten på temat.

Författarna vill framföra sitt tack till Jan Frelin som granskat rapporten, och övriga kollegor som bidragit med värdefulla synpunkter. Tack också till Marianna Serveta som designat rapportens figurer och bidragit med administrativt stöd.

Stockholm, februari 2021

Niklas Rossbach

Projektledare SLO

# Innehållsförteckning

|          |                                                                                                        |           |
|----------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>Inledning .....</b>                                                                                 | <b>8</b>  |
| 1.1      | Syfte och frågeställning .....                                                                         | 8         |
| 1.2      | Teoretiska och metodologiska utgångspunkter.....                                                       | 9         |
| 1.3      | Avgränsningar.....                                                                                     | 12        |
| 1.4      | Disposition .....                                                                                      | 13        |
| <b>2</b> | <b>Tredjepartssamverkan och effektivitet.....</b>                                                      | <b>14</b> |
| 2.1      | Historisk återblick och definition .....                                                               | 14        |
| 2.2      | Förberedelser, mottagande och samordnat agerande.....                                                  | 16        |
| 2.3      | Hur gör andra? Exemplet Norge.....                                                                     | 18        |
| 2.3.1    | Koncept och ansvarsfördelning .....                                                                    | 18        |
| 2.3.2    | Konkreta åtgärder för mottagande och samordnat<br>agerande .....                                       | 20        |
| <b>3</b> | <b>Centrala aktörer.....</b>                                                                           | <b>23</b> |
| 3.1      | Finland .....                                                                                          | 23        |
| 3.2      | USA.....                                                                                               | 24        |
| 3.3      | Norden .....                                                                                           | 25        |
| 3.4      | Storbritannien.....                                                                                    | 26        |
| 3.5      | Nato.....                                                                                              | 28        |
| 3.6      | EU .....                                                                                               | 29        |
| <b>4</b> | <b>Framtida världar och typfall.....</b>                                                               | <b>31</b> |
| 4.1      | Framtida världar.....                                                                                  | 31        |
| 4.2      | Typfall .....                                                                                          | 35        |
| 4.2.1    | Typfall 1: Angrepp på Lettland och Gotland .....                                                       | 36        |
| 4.2.2    | Typfall 2: Kris på Nordkalotten.....                                                                   | 38        |
| <b>5</b> | <b>Tredjepartssamverkan mot 2045.....</b>                                                              | <b>40</b> |
| 5.1      | Framtida värld Regionalisering.....                                                                    | 41        |
| 5.1.1    | Finland utifrån Framtida värld Regionalisering och<br>Typfall 1: Angrepp på Lettland och Gotland ..... | 41        |
| 5.1.2    | USA utifrån Framtida värld Regionalisering och<br>Typfall 1: Angrepp på Lettland och Gotland .....     | 42        |

|          |                                                                                              |           |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 5.2      | Framtida värld Anarki .....                                                                  | 44        |
| 5.2.1    | Norden utifrån Framtida värld Anarki och Typfall 1:<br>Angrepp på Lettland och Gotland ..... | 44        |
| 5.2.2    | Storbritannien utifrån Framtida värld Anarki och<br>Typfall 2: Kris på Nordkalotten.....     | 45        |
| 5.3      | Framtida värld Renationalisering.....                                                        | 46        |
| 5.3.1    | Nato utifrån Framtida värld Renationalisering och<br>Typfall 2: Kris på Nordkalotten.....    | 47        |
| 5.3.2    | EU utifrån Framtida värld Renationalisering och<br>Typfall 2: Kris på Nordkalotten.....      | 48        |
| <b>6</b> | <b>Sammanfattning, slutsatser och vidare studier .....</b>                                   | <b>50</b> |
|          | <b>Referenser.....</b>                                                                       | <b>54</b> |



# 1 Inledning

Sverker Göransson, dåvarande överbefälhavare, konstaterade 2012 att Sverige vid ett begränsat angrepp mot en mindre del av landet kunde försvara sig i en vecka. Han förväntade sig att Sverige därefter skulle få militär hjälp från en tredje part, även om Sverige inte ingår i en försvarsallians.<sup>1</sup> Sedan 2012 har mycket hänt. Ryssland har annekterat Krim, säkerhetsläget i Östersjöregionen har försämrats och Sverige har genom försvarsbesluten 2015 och 2020 kraftigt höjt försvarsutgifterna och ambitionerna. Parallellt har betoningen på att bygga säkerhet i samverkan med andra – att kunna ge och ta emot militärt stöd, senare kallat samverkan med tredje part – fått ökat fokus i centrala politiska och militära styrdokument.

Att bygga militär förmåga tar tid. Försvarsmakten konstaterar i sitt underlag till försvarspolitisk proposition från 2019 att den operativa förmågan 2020 är otillräcklig sett till omvärldsutvecklingen och de uppgifter Försvarsmakten är satt att lösa. Vidare anges i det preliminära militärstrategiska konceptet att nationella försvarsoperationer ska genomföras med en återhållsam resursstrategi för att säkra uthållighet och handlingsfrihet, men också för att kunna övergå till operationer tillsammans med tredje part för att bidra till regional stabilitet.<sup>2</sup> Med en i nuläget fortsatt otillräcklig operativ förmåga kan det stöd som tredje part har möjlighet att erbjuda vara särskilt viktigt.

## 1.1 Syfte och frågeställning

Enligt Försvarsberedningens slutrapport *Värnkraft* (2019) ska möjligheter och begränsningar kopplade till tredjepartssamverkan utgöra en utgångspunkt för det svenska försvaret.<sup>3</sup> Denna FOI-rapport utgör en första ansats att ge underlag till denna utgångspunkt. Syftet är att beskriva, diskutera och problematisera vad tredjepartssamverkan är, vilka aktörer som kan utgöra tredje part (inklusive deras militära förmågor och intressen framgent), och vilka möjligheter och begränsningar som på sikt finns kopplade till tredjepartssamverkan med dessa aktörer.

Rapporten är ett första steg i arbetet med att stödja Försvarsmakten i bedömningen av framtida möjligheter till tredjepartssamverkan och olika sätt att förhålla sig till eventuell tredjepartssamverkan i svensk försvarsplanering. Detta görs genom att utveckla och testa en metod för att analysera hur möjligheterna till tredjepartssamverkan kan utvecklas mot 2045 och att identifiera viktiga faktorer och förutsättningar kopplade till detta. På så vis utgör rapporten ett underlag för vidare

<sup>1</sup> Holmström, Mikael. Försvar med tidsgräns. *Svenska dagbladet*. 30 december 2012.

<sup>2</sup> Försvarsmakten. *Försvarsmaktens underlag för försvarspolitisk proposition 2021–2025*. 2019, s. 13; 23.

<sup>3</sup> Försvarsberedningen. *Värnkraft: Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025* (Ds 2019:8). Stockholm: Försvarsdepartementet, 2019, s. 157.

arbete på området. Analysen sträcker sig mot 2045 för att överensstämma med tidsperspektiven som används i arbetet med Försvarsmaktens perspektivstudie. Givet de långa ledtider denna typ av planering innefattar, är en fördjupad förståelse för tredjepartssamverkans beståndsdelar och framtida utvecklingsmöjligheter angelägen redan idag.

Följande frågor är styrande för studien:

1. Vad är tredjepartssamverkan och vad krävs för att den ska bli effektiv?
2. Vilka aktörer skulle i dagsläget kunna utgöra tredje part?
3. Vilka möjligheter och begränsningar finns att samverka med dessa aktörer mot 2045 utifrån olika framtidsutvecklingar?

## 1.2 Teoretiska och metodologiska utgångspunkter

### *Om allianser*

Att tredjepartssamverkan ska ligga till grund för svensk försvarsplanering är en konsekvens av svensk säkerhetspolitik, som bygger på kollektiv säkerhet och som innebär att säkerhet skapas genom ömsesidig solidaritet med andra aktörer, alltså tredje part. Även om Sverige inte ingår i någon försvarsallians finns det därför skäl att säga några ord om allianser i denna rapport. Detta eftersom Sverige, precis som alliansmedlemmar, bygger sin säkerhet på en föreställning om ömsesidig solidaritet – i Sveriges fall med de nordiska länderna och med EU:s medlemsländer, enligt solidaritetsförklaringen från 2009 (se nedan).

Allianser, vanligen definierade genom ömsesidiga säkerhetsgarantier mellan medlemmarna, har funnits i alla tider och i olika former. Allianser ökar den gemensamma militära *förmågan* på ett sätt som ligger i alliansmedlemmarnas politiska *intressen*. Allianser kan tillkomma under krig för att öka förmågan att besegra en gemensam motståndare, till exempel alliansen mellan Storbritannien, Sovjetunionen och USA med flera under andra världskriget, eller i fred för att avskräcka en motståndare från militära angrepp, till exempel Nato.<sup>4</sup>

Det finns en stor mängd forskning kring allianser och deras betydelse i internationella relationer. Forskningen visar bland annat att allianser skapar en större förutsägbarhet i det internationella systemet och att de bidrar till att dämpa konflikter mellan alliansmedlemmar. Det finns emellertid ett så kallat allians-säkerhetsdilemma som brukar lyftas fram i samband med forskning om allianser, nämligen att ett alliansmedlemskap kan leda till dels en risk för att bli övergiven av de andra alliansmedlemmarna (*fear of abandonment*), dels en risk för att bli indragen i konflikter och krig på grund av andra alliansmedlemmars agerande (*fear*

---

<sup>4</sup> Walt, Stephen. Why alliances endure or collapse. *Survival*, vol. 39, no. 1. 1997, s. 156–179.

of entrapment). Att bli övergiven innebär en stor grad av minskad säkerhet. Att bli indragen innebär en stor grad av förlorad handlingsfrihet.<sup>5</sup> Detta gäller generellt i alla typer av allianser.

För småstater i allianser där också stormakter ingår, tenderar rädslan för att bli övergiven av stormakterna att dominera över rädslan att bli indragen. Småstatens rädsla att bli övergiven kan därför leda till att den kan falla till föga för stormakternas önskemål inom alliansen, speciellt om stormakternas beroende av alliansen uppfattas som litet. Om småstaten inte gör som stormakten vill kan stormakten, kort sagt, söka sig till andra allierade eller partners. I ett sådant läge kan, enligt forskning av bland annat Glenn Snyder, småstater vilja etablera ett intryck av lojalitet (*a reputation for loyalty*) hos stormakten, så att småstaten fortsätter att vara en attraktiv allianspartner utifrån stormaktens perspektiv. Småstater i allianser oroar sig med andra ord för en minskad grad av allianssolidaritet om de inte lever upp till stormakternas förväntningar. En minskad grad av allianssolidaritet kan skada principen om reciprocitet – alltså ömsesidiga säkerhetsgarantier – som utgör själva fundamentet för småstaternas säkerhet.<sup>6</sup>

Forskning visar att småstaterna inom Nato – och Natos partners (inklusive Sverige) – agerade på ett sätt som ligger i linje med dessa resonemang under de USA- och Nato-ledda operationerna i Afghanistan, Irak, Libyen och Irak/Syrien under 2000-talet. Småstaterna ansåg sig nödgade att bidra till dessa operationer på ”bortaplan” för att säkra sin ställning i alliansen och få tillgång till dess fördelar, speciellt i form av ömsesidiga säkerhetsgarantier och territoriell integritet på ”hemmaplan”.<sup>7</sup>

Utredningar och forskning har vidare visat att Sveriges agerande ligger i linje med etablerad alliansteori. Trots att Sverige inte ingår i någon försvarsallians har Sverige gett stora bidrag till de Nato-ledda operationerna i Bosnien, Kosovo och speciellt Afghanistan. Enligt forskaren Charlotte Wagnsson motiverades detta bidrag av idealistiska skäl, men utifrån ett realistiskt perspektiv var motivet att skapa ett intryck att Sverige var en stat att lita på som kunde komma med relevanta bidrag inom ramen för en koalitionsoperation. Forskarna Wilhelm Agrell och Magnus Johnsson har argumenterat i liknande banor. Johnson menar att det viktigaste syftet med Sveriges bidrag till Afghanistan var att få politiskt inflytande och erhålla internationell prestige.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Snyder, Glenn. The Security Dilemma in Alliance Politics. *World Politics*, vol. 36, no. 4. 1984, s. 461–495 och Snyder, Glenn. *Alliance Politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press. 1997, s. 8.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Ringsmose, Jens. NATO Burden-Sharing Redux: Continuity and Change after the Cold War. *Contemporary Security Policy*, vol. 31, no. 2. 2010, s. 319–338.

<sup>8</sup> Agrell, Wilhelm. *Ett krig här och nu: Sveriges väg till väpnad konflikt i Afghanistan*. Stockholm: Atlantis, 2013; Johnsson, Magnus. *Strategic Colonels: The Discretion of Swedish Force Commanders in Afghanistan 2006–2013*. Uppsala: Uppsala University, 2017; Wagnsson, Charlotte. A security community in the making? Sweden and NATO post-Libya. *European Security*, vol. 20, no. 4. 2011, s. 585–603; Oma, Ida och Petersson, Magnus. Exploiting the role of dependence in influencing small

Det svenska agerandet kan alltså ses som ett sätt att demonstrera solidaritet och lojalitet, för att inte bli övergiven om landet själv skulle hamna i en kris- eller krigssituation. Detta är ett förväntat beteende för småstater som är beroende av stormakter för sin säkerhet, enligt gängse alliansteori. Risken för att bli övergiven i en konflikt och risken för att bli indragen i en konflikt gäller dock generellt i alla typer av allianser, och i rapporten förutsätts att överväganden och dilemman av denna typ kommer att påverka hur möjligheten till tredjepartssamverkan ser ut mot 2045.

### *Om metoden*

I rapporten utvecklas och testas en metod för att analysera hur svenska möjligheter till tredjepartssamverkan kan utvecklas mot 2045 samt begränsningar och möjligheter kopplat till detta. I fokus är möjligheterna till tredjepartssamverkan med sex aktörer: Finland, Norden, EU, Nato, USA och Storbritannien. Urvalet har skett utifrån den kommande perspektivstudiens behov. Därtill har dessa aktörer – med undantag för EU – av Försvarsmakten, Försvarsberedningen och regeringen identifierats som centrala samarbetspartners. Med dessa är gemensam försvarsplanering, enligt Försvarsmakten, respektive samordnad försvarsplanering, enligt Försvarsberedningen och regeringen, extra relevant.<sup>9</sup> EU analyseras dels eftersom Sverige är medlem, dels eftersom Lissabonfördragets artikel 42.7 föreskriver att EU-stater ska bistå varandra med ”alla till buds stående medel” i händelse av väpnat angrepp. Det utgör den enda långtgående formella förpliktelse Sverige ingått med andra aktörer, vilket gör EU relevant i detta sammanhang.

I rapporten görs en analys av dessa aktörers militära förmågor och politiska intressen, eftersom detta är avgörande för deras förmåga och vilja att samverka med Sverige. Att analysera förmågor och intressen (på engelska vanligen *military capabilities and intentions*) är en beprövad metod inom strategisk analys, särskilt inom underrättelseanalys, men handlar vanligtvis om en motståndare.<sup>10</sup>

På motsvarande sätt bör man i en strategisk analys värdera förmågor och intressen hos tredje part, det vill säga göra en värdering av möjliga tredje parter förmågor och intressen att ingripa om Sverige angrips eller av förmågor och intressen från tredje part att samverka med Sverige för operationer bortom Sverige, som ligger i Sveriges intresse. Denna rapport bedömer därför potentiella tredje parter förmågor och intressen framgent, eftersom det är ett centralt ingångsvärde för tredjepartssamverkan.

---

states' alliance contributions: A reputation mechanism argument and assessment. *European Security*, vol. 28, no 1. 2019, s. 105–126.

<sup>9</sup> Försvarsmakten. *Tillväxt för ett starkare försvar*. 2018, Bilaga 1, s. 33 och Försvarsberedningen, *Värnkraft*, s. 157 och Regeringen. *Totalförsvaret 2021 – 2025* (Prop. 2020/21:30). Stockholm: Försvarsdepartementet, 2019, s. 28.

<sup>10</sup> Russell, Richard L. *Competitive Analysis: Techniques for Better Gauging Enemy Political Intentions and Military Capabilities*, i Johnson, Loch K. (red.), *The Oxford Handbook of National Security Intelligence* (Oxford: Oxford University Press, 2010), s. 376–388.

Hur möjligheterna och begränsningarna att samverka militärt med tredje part artar sig är avhängigt hur världen utvecklas mot 2045. Eftersom detta är okänt konstrueras fyra möjliga framtida världar – ”Regionalisering”, ”Ordning”, ”Anarki” och ”Renationalisering” – utifrån variablerna politisk och ekonomisk utveckling. Världarna är generella och används för att omhänderta det möjliga utfallsrummet för övergripande trender och systemiska omvärldsfaktorer som påverkar aktörerna och deras förmåga och intresse att utgöra tredje part mot 2045. Metoden att konstruera framtida världar är inspirerad av amerikanska och brittiska framtidsprognoser och utvecklas i kapitel 4.

Utöver fyra framtida världar utvecklas i kapitel 4 två typfall: ”angrepp på Lettland och Gotland” och ”kris på Nordkalotten”. Varför just dessa valts motiveras mer utförligt nedan. Generellt kan dock sägas att typfallen utgör potentiella konflikt-situationer i vilka tredjepartssamverkan kan komma i fråga för stöd till Sverige eller för att Sverige behövs som bas för operationer bortom Sverige. Detta utvecklas i delkapitel 4.2.

De framtida världarna ger alltså övergripande ramar för utvecklingen mot 2045, inklusive hur centrala aktörers intressen och förmåga påverkats av respektive värld. Typfallen erbjuder en potentiell militär konfliktssituation för att utvärdera respektive aktörs intresse och förmåga att engagera sig. Logiken i aktörsanalysen bygger alltså på förutsättningarna i den ”framtida världen”, konfliktssituationerna i de två typfallen och de potentiella tredje parternas förmågor och intressen utifrån dessa förutsättningar och konfliktssituationer.

## 1.3 Avgränsningar

I rapporten studeras militär tredjepartssamverkan. Världlandsstöd är en viktig del av detta. Både världlandsstöd och militär tredjepartssamverkan behöver civilt stöd för att fungera, vilket beskrivs i kapitel 2 och 3, men aktörsanalyserna fokuserar på den militära aspekten. Vidare rör tredjepartssamverkan både mottagande och givande av militärt stöd. Denna rapport fokuserar på mottagande av militärt stöd och underlättande av militärt stöd från tredje part bortom Sverige.

I analysen mot 2045 förutsätter rapporten att den tekniska utvecklingen av vapen-system mot längre räckvidder och kortare tidsförhållanden fortsätter, alltså att möjligheterna att bekämpa militära mål med hög precision från långa avstånd och på kort tid fortsätter att öka. Till detta hör också en kärnvapendimension, särskilt som dessa vapen ofta kan bära både konventionella laddningar och kärnvapen-laddningar. Rapporten utgår dock ifrån att aktörerna endast i sista hand, om kriget eller konflikten blir existentiell, tänker sig att använda kärnvapen. Utvecklingen i vissa av de fyra världarna har förvisso implikationer för kärnvapnens framtid, vad gäller såväl tröskeln för kärnvapen användning och staters incitament att utveckla kärnvapen. Men eftersom de framtida världarna rör mer övergripande trender, och

de militära typfallen rör initiala skeden av konflikt, behandlas inte kärnvapenfrågan vidare i denna rapport.

Medan rapporten studerar framtiden är dess huvudfokus att beskriva och utveckla förståelsen av tredjepartssamverkan. Rapporten försöker inte förutsäga framtiden, utan syftar till att utifrån möjliga framtidsvärldar identifiera möjligheter och begränsningar i tredjepartssamverkan.

## 1.4 Disposition

**Kapitel 2** besvarar frågan om vad tredjepartssamverkan är och vad som krävs för att den ska bli effektiv. Norge, som har lång erfarenhet av sådan samverkan, används som exempel.

**Kapitel 3** besvarar frågan om vilka aktörer som i dagsläget skulle kunna utgöra tredje part – alltså Finland, Norden, EU, Nato, USA och Storbritannien – och ger en bild av deras relation till Sverige, förmågor och intressen.

**Kapitel 4** utvecklar en metod för att analysera framtida möjligheter till tredjepartssamverkan utifrån framtida världar – Regionalisering, Ordning, Anarki och Renationalisering – och typfall ”angrepp på Lettland och Gotland” samt ”kris på Nordkalotten”.

**Kapitel 5** testar metoden genom att utifrån de framtida världarna analysera vilka möjligheter och begränsningar som finns för Sverige att samverka med dessa aktörer mot 2045.

**Kapitel 6** sammanfattar rapporten och presenterar dess slutsatser samt förslag till vidare forskning på området.

## 2 Tredjepartssamverkan och effektivitet

Detta kapitel adresserar rapportens första frågeställning – vad är tredjepartssamverkan och vad krävs för att den ska bli effektiv? – genom att definiera och diskutera begreppet tredjepartssamverkan, samt genom att analysera vilka förutsättningar som krävs för att sådan samverkan ska bli effektiv.

### 2.1 Historisk återblick och definition

Redan under kalla krigets svenska neutralitetspolitik förberedde och förväntade sig Sverige, i händelse av krig, militärt bistånd från och samverkan med västmakterna.<sup>11</sup> Den samtida betydelsen av tredjepartssamverkan har dock successivt växt fram sedan kalla krigets slut, genom en gradvis svensk positionsförflyttning från neutralitetspolitik till kollektiv säkerhet. Detta har skett genom bland annat EU-medlemskap, närmare Nato-samarbete och nordiskt militärpolitiskt samarbete, med tillhörande ökat fokus på militär samverkan med andra.

Sveriges deltagande i Natos Partnerskap för fred från 1994 och EU-medlemskapet från 1995 utgjorde i detta avseende viktiga milstolpar, liksom Sveriges under-tecknande av EU:s Lissabonfördrag 2007 – vars artikel 42.7 föreskriver att EU-stater ska bistå varandra med ”alla till buds stående medel” i händelse av väpnat angrepp. Därpå kungjorde Sverige, genom en unilateral solidaritetsförklaring, att man inte avser att förhålla sig passivt vid ett angrepp mot en EU-medlem eller nordisk stat, och förväntar sig att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige angrips. I försvarsbeslutet 2009 kompletterades detta med att Sverige därför bör kunna ge och ta emot militärt stöd.<sup>12</sup> Sedan 2009 har förmågan att ge och ta emot militärt stöd lyfts i en rad politiska och militära styrdokument.

Från militär sida konstaterar Försvarsmakten i perspektivstudierna 2009 respektive 2013 att Lissabonfördraget och solidaritetsförklaringen innebär en delvis ny uppgift, som ställer krav på utvecklandet av interoperabilitet, övningsverksamhet och andra praktiska förberedelser.<sup>13</sup> År 2013 bedömdes att militärt stöd krävdes för att klara ett begränsat angrepp mot Sverige, och förberedelsebehoven sades

<sup>11</sup> Neutralitetspolitikkommisionen. *Om kriget kommit... Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949–1969* (SOU 1994:11). Stockholm: Neutralitetspolitikkommisionen. 1994.

<sup>12</sup> Jonsson, Daniel K och Veibäck, Ester. *Nato och svensk civil beredskap*. FOI-R--4937--SE, Stockholm: FOI, 2020, s. 11.

<sup>13</sup> Försvarsmakten definierar interoperabilitet som ”förmågan att effektivt samverka med personal, system, enheter, länder och organisationer i syfte att tillsammans uppnå identifierade strategiska, operativa och taktiska målsättningar”. Det rör tekniska (exempelvis hårdvara) och mänskliga (exempelvis språkkunskaper, terminologi) aspekter samt procedurer (exempelvis doktriner). Se Försvarsmakten. *Försvarsmaktens Strategiska Inriktning 2015 ändringsutgåva 1 (FMSI 2015 Å1)*. 2016, s. 70-71.

omfatta ledning, logistik, hamnar, basområden, flygfält och skydd av dessa, samt planering för adekvat värdlandsstöd till utländska förband.<sup>14</sup> Från politisk sida under samma tidsperiod konstaterade Försvarsberedningen i *Försvaret av Sverige – Starkare försvar för en osäker tid* (2014) att solidaritetsförklaringen innebär att förutsättningarna att ta emot och ge militärt stöd bör förbättras, vilket regeringen upprepade i försvarsbeslutet 2015.<sup>15</sup>

Terminologin förändrades 2017, när Försvarsberedningen introducerade begreppet ”tredje part” i delrapporten *Motståndskraft*. Beredningen konstaterade att försvaret ska ha förmåga att ge och ta emot stöd från andra länder och organisationer, och nämner att Sveriges västliga förbindelser är nödvändiga för att erhålla hjälp av tredje part, vilken inte närmare definieras.<sup>16</sup> Försvarsmaktens perspektivstudie från 2018 kopplar samman tredje part och förmågan att ta emot militärt stöd genom att konstatera att ”[g]enom förmågan att ge och ta stöd kan svenska förband genomföra gemensamma försvarsoperationer med tredje part”.<sup>17</sup> På samma vis anger det militärstrategiska konceptet från 2016 att nationella försvarsoperationer ska ”kunna övergå till gemensamma operationer tillsammans med andra stater och organisationer”. I 2019 års preliminära koncept har detta uppdaterats till ”kunna övergå till operationer tillsammans med tredje part för att bidra till regional stabilitet”.<sup>18</sup>

Samverkan med tredje part är således ett begrepp i utveckling. Denna rapport definierar tredjepartssamverkan som givandet av militärt stöd till respektive mottagandet av militärt stöd från tredje part i syfte att genomföra militära operationer. Förmågan att ge och ta emot militärt stöd är beroende av tre faktorer: praktiska förberedelser för att tredje part ska kunna verka på eller från svenskt territorium, tillräckligt god försvarsförmåga för att kunna hålla ut tills tredje part anländer, och förmåga hos egna förband att kunna agera samordnat med tredje part.<sup>19</sup> Tredjepartssamverkan innefattar alltså både förberedelser och förmåga att praktiskt kunna ta emot utländska förband, och förmåga till samordnat agerande. Samtidigt är delarna olika viktiga beroende på vilken slags tredjepartssamverkan som genomförs: i det fall tredje part bidrar till försvar av Sverige eller svenskt

<sup>14</sup> Försvarsmakten. *Rapport från perspektivstudien 2009 – Det militärstrategiska utfallsrummet*. 2010, s. 27; 159-160 och Försvarsmakten. *Försvarsmaktens redovisning av perspektivstudien 2013*. 2013, s. 12; Bilaga 1, s. 17.

<sup>15</sup> Försvarsberedningen. *Försvaret av Sverige – Starkare försvar för en osäker tid* (Ds 2014:20). Stockholm: Försvarsdepartementet, 2014, s. 38 och Regeringen. *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016-2020* (Prop. 2015/15:109). Stockholm: Försvarsdepartementet, 2015, s. 85.

<sup>16</sup> Försvarsberedningen. *Motståndskraft* (Ds 2017:66). Stockholm: Försvarsdepartementet, 2017, s. 27.

<sup>17</sup> Försvarsmakten, *Tillväxt för ett starkare försvar*, Bilaga 1, s. 40

<sup>18</sup> Försvarsmakten. *Försvarsmaktens underlag för försvarspolitisk proposition 2021-2025*, 2019, s. 23 och Försvarsmakten. *Militärstrategisk doktrin – MSD 2016*, 2016, s. 54

<sup>19</sup> Engvall, Johan, Hagström Frisell, Eva och Lindström, Madelene. *Nordiskt operativt försvarssamarbete*. FOI-R--4628--SE, Stockholm: FOI, 2018, s. 76-77 och Regeringen. *Samförståndsavtal om värdlandsstöd* (Prop. 2015/16:152). Stockholm: Försvarsdepartementet, 2016, s. 29-30.



närområde via exempelvis fjärrbekämpning från sjöstridskrafter krävs minimalt värdlandsstöd, medan arméförband avsedda att verka på svenskt territorium kräver större insatser. På samma sätt kräver svenskt stöd till utländska förband som enbart transiterar Sverige relativt lite samordnat agerande.<sup>20</sup>

Försvarsberedningens slutrapport *Värnkraft* (2019) understryker att förmågan att ta emot stöd är i behov av utveckling. I sammanhanget nämns bland annat infrastruktur och transportresurser. Vad gäller förmåga att agera ihop nämns ledning på divisionsnivå och övningsverksamhet.<sup>21</sup> Beredningen konstaterar också att försvarsplanering bör samordnas med potentiella tredje parter, och vad gäller Finland innefatta gemensam operativ planläggning. Därtill kan skönjas vissa förbehåll mot en eventuell övertro på tredjepartssamverkan. Beredningen konstaterar att samarbeten inte medför möjligheter att minska den svenska förmågebredden, att det finns brister i de utländska förband som kan tänkas förstärka norra Europa i händelse av konflikt, samt att det tar veckor till månader innan konkret militärt stöd är på plats. Det sistnämnda gäller främst markstridskrafter.<sup>22</sup>

Fram växer således en bild av förmågan att ge och erhålla militärt stöd till och från andra – senare benämnda tredje part - som alltmer centralt för försvaret av Sverige och svenskt närområde. Samtidigt lyfts återkommande vikten av förberedelser för att tredjepartssamverkan ska fungera smidigt.

## 2.2 Förberedelser, mottagande och samordnat agerande

Vad gäller förberedelser är värdlandsstöd centralt. Värdlandsstöd är civilt och militärt stöd till en stat eller organisation som befinner sig på värdlandets territorium för övning, transitering eller insats. Värdlandsstöd är en delmängd av förmågan att ge och ta emot militärt stöd, som väl förberett innebär att militärt stöd kan erhållas betydligt fortare.<sup>23</sup> Det krävs en mottagningsapparat och civil-militär samverkan för att leverera värdlandsstöd.<sup>24</sup> Konkret handlar det om att kunna ta emot utländska förband och stödja dem med bland annat transporter, förnödenheter, drivmedel, skydd och underhåll, vatten- och avloppsförsörjning,

<sup>20</sup> I delkapitel 4.2 utvecklas hur tredjepartssamverkan kan arta sig i olika kontexter. Denna rapport behandlar dock inte säkerhetspolitiska vägval vid transitering av utländska förband genom Sverige vid en kris eller konflikt som inte inbegriper Sverige.

<sup>21</sup> Övningsverksamhet gagnar dock både Sveriges förmåga att ta emot stöd och samordnat agerande.

<sup>22</sup> Försvarsberedningen, *Värnkraft*, s. 111; 144; 156; 166; 295-299.

<sup>23</sup> Regeringen, *Samförståndsavtal om värdlandsstöd*, s. 14–15 och Jonsson och Veibäck, *Nato och svensk civil beredskap*, s. 38; 44-45.

<sup>24</sup> Under Trident Juncture 18 levererade Norge i egenskap av värdland 35 000 sängplatser, 1,8 miljoner måltider, 50 förlägningsplatser och 4,6 miljoner flaskor vatten. Detta gjordes i samarbete med civila och kommersiella partners. Se delkapitel 2.3.2 för mer information.

och sjukvård, men också juridiska och finansiella aspekter.<sup>25</sup> Detta kräver samarbete mellan det militära och civila försvaret, vilket inkluderar ledning, roller och ansvarsfördelning.

Sverige slöt 2014 (ratificerat 2016) ett värdlandsstödsavtal (eng: *Host Nation Support Agreement*) med Nato i vilket konstateras att tredjepartssamverkan är en förutsättning för att Försvarsmakten ska kunna försvara Sverige. Avtalet gäller när Nato som organisation leder utländska förband, varför andra procedurer krävs i de fall en annan stat eller organisation utgör tredje part.<sup>26</sup> Avtalet syftar till att säkerställa svensk förmåga att stödja Nato-förbands basering och verksamhet i Sverige och svenskt närområde. Sverige arbetar också sedan 2018 på ett värdlandsstödsavtal med Finland.<sup>27</sup>

Under försvarsmaktsövning Aurora 2017 övades svenskt värdlandsstöd för första gången. Övningens slutrapport fann att Försvarsmaktens samverkan med civila myndigheter fungerade bra, medan svenska mottagningsrutiner och organisationsenheters värdlandsstödsförmåga bör förbättras. Därtill saknades ett övergripande synsätt på värdlandsstöd vilket bidrog till bristfällig samordning.<sup>28</sup> Slutrapporten för den uppskjutna försvarsmaktsövningen Aurora 20, som utvärderar övningens planeringsdel, rekommenderar att ett gemensamt operativt koncept för värdlandsstöd tas fram inom ramen för övningsplanering.<sup>29</sup>

Samordnat agerande kan ske på flera olika sätt, där bredd och djup är centrala parametrar. Med bredd avses hur många tredje parter som ska samverka – är det bilateralt, minilateralt eller multilateralt? I de operationer som Sverige deltagit i sedan det kalla krigets slut har tyngdpunkten legat på multilateral samverkan inom ramen för de FN-sanktionerade Nato-operationerna i Bosnien, Kosovo, Afghanistan och Libyen samt den FN-ledda multilaterala operationen i Mali.

Med djup avses i princip hur pass integrerad operationen är med tredje part. Här skiljs mellan *operativt samarbete* och *gemensamma operationer*. Den första typen – operativt samarbete – är den minst integrerade och handlar om operationer samordnade i tid och/eller rum där ledning fortsatt sker nationellt. Ett exempel kan vara att ett operationsområde delas upp mellan två eller flera parter och att de ingående parterna får ansvar för operationerna i ett visst område. Förenklat kan sägas att striden förs *sida vid sida* med tredje part. Den inledande fasen av interventionen i Libyen 2011, då flera nationella operationer ledda av Frankrike, Storbritannien, Kanada respektive USA skedde parallellt, utgör ett exempel.

<sup>25</sup> Jonsson och Veibäck, *Nato och svensk civil beredskap*, s. 43–46.

<sup>26</sup> Pettersson, Charlotte och Elovsson, Joakim. Värdlandsstöd i praktiken. *Försvarsmakten*. 31 mars 2017.

<sup>27</sup> Försvarsdepartementet. Riksdagen beslutar lagstiftning som förbättrar möjligheter till operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. 8 september 2020.

<sup>28</sup> Försvarsmakten. *Slutrapport FMÖ 17 AURORA*. 2018, s. 72–73 och Försvarsmakten. *Underbilaga A3: Fokusområde värdlandsstöd*. 2018, s. 1.

<sup>29</sup> Försvarsmakten. *Slutrapport FMÖ 20 – Final Exercise Report (FER)*. 2020, s. 19.

Den andra typen – gemensamma operationer – innebär en större grad av integrering där operationen i ett operationsområde planeras, genomförs och utvärderas tillsammans med tredje part, och där operationerna leds genom gemensamma kommandokedjor. Förenklat kan sägas att striden förs *tillsammans* med tredje part.<sup>30</sup> De senare faserna av Libyen-interventionen, då Nato tagit det övergripandet ansvaret för insatsen, kan utgöra ett exempel.<sup>31</sup>

Skillnaden mellan operativt samarbete och gemensamma operationer illustreras bland annat i den avsiktsförklaring som Finland, Norge och Sverige undertecknade 23 september 2020. Där sägs att länderna ska *”explore the possibility to coordinate future national operations planning in areas of common concern”* (alltså operativt samarbete) och *”explore the possibility for common operations planning in certain areas”* (alltså gemensamma operationer).<sup>32</sup>

## 2.3 Hur gör andra? Exemplet Norge

Det har hittills konstaterats att tredjepartssamverkan rör både den praktiska förmågan att ta emot tredje part, samt förmåga till samordnat agerande med tredje part. För det förstnämnda är värdlandsstöd, logistik- och transportresurser samt infrastruktur av stor vikt. För det senare är gemensamma övningar och inter-operabilitet centralt. Detta delkapitel redogör för hur Norge förberett sig för tredjepartssamverkan.

### 2.3.1 Koncept och ansvarsfördelning

Nato-landet Norge liknar på många sätt Sverige med sina begränsade militära resurser och stora geografiska avstånd. I norsk försvarsplanläggning är en viktig förutsättning att få stöd från Nato eller enskilda allierade i en kris- eller krigssituation, och därmed att mottagande av allierade stridskrafter kan ske snabbt och säkert och att man därefter kan agera gemensamt på ett effektivt sätt. Detta övas, utvecklas och utvärderas kontinuerligt. Norges förmåga att ta emot militärt stöd organiseras utifrån ett norskt koncept för värdlandsstöd. Detta koncept beskriver vilka roller och vilket ansvar olika aktörer har, samt vad som sker i de olika faserna i en värdlandsstödsoperation.<sup>33</sup> Konceptet togs fram i samarbete mellan försvaret

---

<sup>30</sup> Det kan finnas varianter av operationer mellan operativt samarbete och gemensamma operationer – till exempel gemensamma operativa aktiviteter som bedrivs inom ett gemensamt operationsområde – som då är mer integrerade än operativt samarbete, men inte lika integrerade som gemensamma operationer.

<sup>31</sup> Det bör dock poängteras att den multinationella kommandokedjan vid internationella operationer tenderar att samexistera med informella nationella linjer vid sidan av.

<sup>32</sup> Regeringen. *Statement of Intent on Enhanced Operational Cooperation among The Ministry of Defence of the Republic of Finland and the Ministry of Defence of the Kingdom of Norway and The Ministry of Defence of the Kingdom of Sweden*. 23 september 2020.

<sup>33</sup> Forsvarets operative hovedkvarter. *Norsk vertlandsstøttekonsept til bruk i totalforsvaret*. Reitan: Forsvarets operative hovedkvarter, 2018.

och relevanta civila aktörer, och rör i huvudsak förberedelser och mottagande, men innehåller också delar som rör samordnat agerande med andra länder.<sup>34</sup>

Konceptet bygger på Natos doktrin för värdlandsstöd.<sup>35</sup> Det beskriver värdlandsstöd som en försvarsgrensgemensam operation med fem faser:

- förberedelsefasen
- mottagningsfasen
- understödsfasen
- returfasen
- regenereringsfasen

Denna redogörelse fokuserar på de tre förstnämnda faserna, vilka är de som rör mottagande och genomförande av operationer.

I förberedelsefasen identifieras avsändarländernas logistikbehov, vilka logistikresurser som värdlandet kan erbjuda samt alla aktörers uppdrag i operationen. I mottagningsfasen, med Nato-terminologi kallad *Reception, Staging and Onward Movement and Integration* (RSOM-I), ankommer avsändarländernas stridskrafter, vanligtvis till hamnar och flygplatser, och värdlandet ansvarar för mottagningsoperationen. När stridskrafterna ankommit blir personal och materiel satta samman till förband som integreras i nationella eller allierade förband. I understödsfasen stöttar värdlandet den pågående operationen.<sup>36</sup>

Denna generiska beskrivning av värdlandsstödet konkretiseras i det norska konceptet genom att ledningsförhållanden, roller och uppdrag identifieras. Operationen leds av *Forsvarets operative hovedkvarter* (motsvarande den svenska Insatsledningen). De huvudsakliga aktörerna är det norska försvaret, de allierade, övriga aktörer i försvarssektorn och civila aktörer i totalförsvaret. Det krävs omfattande förberedelser för att genomföra värdlandsstöd i de olika faserna av operationen. I förberedelsefasen utarbetas och tecknas därför ett ramavtal mellan Norge och de deltagande nationerna som i sin tur möjliggör en mer detaljerad så kallad *Technical Arrangement* (TA) mellan de deltagande länderna. TA:n innehåller en beskrivning av roller, ansvar och myndighet för aktörerna samt ekonomiska och juridiska förhållanden. De allierade styrkornas behov av stöd identifieras därefter i en så kallad *Statement of Requirement* (SOR)-process, och värdlandet utarbetar en produktkatalog med de varor och tjänster som Norge kan erbjuda och till vilket pris. Resurserna tillhandahålls från många aktörer i totalförsvaret, men det är *Forsvarets logistikkorganisasjon* (FLO) (motsvarande Försvarsmaktens logistik, FMLOG) som är ansvarig för sammanställningen av katalogen. I förberedelsefasen regleras också förpliktelser i samband med skydd

<sup>34</sup> Det kongelige forsvarsdepartement. *Evne til forsvar – vilje til beredskap* (Prop 14S). 2020, s. 78.

<sup>35</sup> NATO. *Allied Joint Doctrine for Host Nation Support*. Bryssel: NATO Standardization Agency, 2013.

<sup>36</sup> Forsvarets operative hovedkvarter, *Norsk vertlandsstøttekonsept til bruk i totalforsvaret*.

av ankommande styrkor, och olika typer av andra förberedelser görs, till exempel rörande miljöskydd och samband.<sup>37</sup>

I operationens övriga faser genomförs det som planerats av de olika aktörerna i totalförsvaret. FLO har ansvar för leveranser av förnödenheter, transporter och renhållning. Detta sker genom fyra regionala logistikledningar. FLO har också ansvar för att organisera och leda det norska försvarets operativa behov av materiel, personal och strategiska transporter.<sup>38</sup> Vidare ligger viktiga uppgifter hos Hemvärnet (skydd, territoriellt ansvar och kontakter med civila myndigheter och näringsliv), Tullen (smidig varuinförsel), Trafikverket (drift och underhåll av vägar) och näringslivet (på förhand reglerat stöd till logistikapparaten och andra tjänster).<sup>39</sup>

Givet att Sveriges värdlandsstöd också utgår från Nato-doktrin är det många aktörer som Försvarsmakten måste samverka med förutsatt att de norska erfarenheterna är relevanta också för Sverige. Omfattande förberedelser krävs, inklusive procedurer och processer som är överenskomna – och helst övade – på förhand.

### 2.3.2 Konkreta åtgärder för mottagande och samordnat agerande

Inom ramen för det överordnade konceptet har Norge genom ett antal konkreta initiativ förbättrat möjligheterna till tredjepartssamverkan. Detta avsnitt går igenom ett antal särskilt intressanta initiativ, men är inte heltäckande.

Utöver Nato-medlemskapet och det till alliansen kopplade värdlandsstödkonceptet har Norge ett nära bilateralt samarbete med USA. Genom detta förhandslagar den amerikanska marinkåren sedan 1980-talet tung materiel i Norge för att underlätta militära förstärkningar. FLO organiserar en värdlandsstödsbataljon som ansvarar för att stödja USA med logistik. Uppgiften är både strategisk och taktisk: dels att ta emot marinkårsförband och stödja deras förflyttning till operationsområdet, dels att stödja dem i strid med stridsfältlogistik. Bataljonen bildades 2005 och består i fredstid av sex officerare, som vid behov förstärks med 700 värnpliktiga och befäl, vilka i stor utsträckning jobbar med liknande uppgifter civilt (ingenjörer, mekaniker). Den har aktiverats vid flera större övningar och stöttar också det norska försvaret om tillgänglig kapacitet finns.<sup>40</sup> Därtill beslutades 2020 att organisera en RSOM-bataljon med uppgift att leda mottagningsoperationer på flygplatser, hamnar och tågstationer för vidare transport till operationsområdet.<sup>41</sup>

<sup>37</sup> Ibid.

<sup>38</sup> Birkemo, Gunn Alice, Graarud, Emil och Halvorsen, Ola Krogh. *Et troverdig alliert mottak – erfaringer fra Trident Juncture 2018*. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt, 2019, s. 20.

<sup>39</sup> Forsvarets operative hovedkvarter, *Norsk vertlandsstøttekonsept til bruk i totalforsvaret*.

<sup>40</sup> Karlsen, Jonny. Amerikaner – hjelperne. *Forsvarets forum*, 9 november 2018.

<sup>41</sup> Valen-Odlo, May Brith. Bedre mottakskapitet. *Forsvarets Forum*, no. 3 2020, s. 91.

Förhandslagring och utpekade förband som ansvarar för logistikstöd till tredje part torde borge för ett mer effektivt mottagande.<sup>42</sup>

Utifrån Natos och ”nära allierades” (läs: USA:s) försvarsplaner för Europa och Norge har den norska försvarsmakten tagit fram ett koncept för mottagandet av och stödet till utländska förband, som ligger till grund för vidare arbete med att förbättra mottagandet. Detta innebär att man har en god uppfattning om var utländska förstärkningar i kris eller krig anländer i Norge, vilket underlättar prioriteringar och möjliggör att infrastruktur, exempelvis flygbaser, öronmärks för allierad användning. Genom detta blir mottagningsoperationen mer effektiv och bäddar för en smidigare övergång till samordnat agerande.<sup>43</sup> Det illustrerar vikten av gemensam eller samordnad försvarsplanering, som från svensk sida eftersträvas med möjliga tredje parter. Samtidigt har även Norge begränsade resurser och tvingas till svåra prioriteringar mellan egen förmåga och åtgärder som förbättrar förmågan att ta emot tredje part och, på ett högre strategiskt plan, en balansgång mellan åtgärder för avskräckning respektive företroendebyggande (norska: *avskrekking og beroligelse*). När man 2016 beslutade att förbättra förmågan att ta emot allierade förstärkningar hade systemet inte uppdaterats sedan kalla krigets slut.<sup>44</sup>

Vidare övar amerikanska, brittiska och nederländska marinkårsförband kontinuerligt i Norge. Utöver att Norge får erfarenhet av att ta emot utländska förband utvecklas även interoperabilitet medan utländska förband – som i framtiden kan utgöra tredje part - får erfarenhet av att agera i norsk terräng och norskt klimat.<sup>45</sup> Samordnat agerande blir således lättare, vilket därtill förstärks av att Norge till fullo är integrerat i Natos ledningsstrukturer.

Nato-övningen *Trident Juncture 18* gav, förutom att låta Natos styrkestruktur öva i Norge, en möjlighet att utvärdera norsk mottagningskapacitet och värdlandsstöd. 31 länder deltog i övningen som omfattade omkring 50 000 deltagare, 12 000 fordon och 250 flygplan och helikoptrar. Norge hade ansvar för att ge värdlandsstöd till alla deltagarländer, bland annat att ta emot 10 000 containrar med materiel. *Forsvarets Forskningsinstitutt* utvärderade Norges värdlandsstöd och fann att Norge har en mycket god förmåga att ge värdlandsstöd, men också brister inom särskilt tre områden: logistiksystemet behöver övas mer i de mest krävande operationerna; bättre processer för effektivt resursutnyttjande; och, då stora delar

<sup>42</sup> Samtidigt bör nämnas att den amerikanska förhandslagringen Norge inte enbart syftar till att möjliggöra effektiva förstärkningar till Norge, utan har ett större geografiskt fokus. Materiel från lagren användes exempelvis vid den amerikanska invasionen av Irak 2003.

<sup>43</sup> Det kongelige finansdepartement. *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2019* (Prop. 114S). 2019, s. 110 och Det kongelige forsvarsdepartement, *Evne til forsvar – vilje til beredskap* (Prop 14S), s. 90.

<sup>44</sup> Hennum, Alf Christian och Nyhamar, Tore. Ett norskt perspektiv på försvarsplanering. *Strategisk Utblick 7*. FOI Memo 6178, Stockholm: FOI. 2017.

<sup>45</sup> Det kongelige forsvarsdepartement. *Evne til forsvar – vilje til beredskap* (Prop 14S), s. 91.

av logistiken löstes i samarbete med civila partners, ett behov av en tydligare bild av vad som är kärnkompetens som försvaret behöver ha, och vad som kan täckas av civila partners. Vad gäller effektivt resursutnyttjande fann man exempelvis att brist på en gemensam logistiklägesbild föranledde tidskrävande koordinering och kommunikation mellan Nato och Norge, att flera aktörer utförde samma uppgifter och att transportresurser som behövdes inte utnyttjades till fullo.<sup>46</sup> Försvarsföreträdare menar att övningen visade att norskt värdlandsstöd inte är robust nog.<sup>47</sup> Norska begränsningar till trots finns sannolikt, givet att svenskt värdlandsstöd övades för första gången under Försvarsmaktsövning Aurora 2017, lärdomar att hämta från Norge, både vad gäller övergripande koncept, ansvarsfördelning och specifika initiativ som underlättar genomförandet.

---

<sup>46</sup> Birkemo, Graarud och Halvorsen, *Et troverdig alliert mottak*.

<sup>47</sup> Hjort, Christian Bugge. Forsvaret ikke robust nok til å ta imot alliert støtte. *Norges Forsvarsforening*, 13 februari 2019.

## 3 Centrala aktörer

Detta avsnitt syftar till att kortfattat beskriva de sex aktörer som rapporten identifierat som centrala potentiella tredje parter, för att ge en bild av deras säkerhetspolitik, förmågor, intressen och relation till Sverige i dagsläget.<sup>48</sup>

### 3.1 Finland

Till skillnad från sina nordiska grannländer behöll Finland i stora delar sin organisation och övergripande operativa idé efter kalla krigets slut. Försvarsmakten ska på egen hand kunna försvara hela Finlands territorium, vilket främst tryggas genom en stor värnpliktsarmé.

Finland har sedan Sovjetunionens sammanbrott i likhet med Sverige rört sig bort från en strikt nominell neutralitet, mot tätare militära samarbeten med andra västländer, även om man inte är medlem av någon försvarsallians. Finland gick med i EU 1995 men är inte medlem av Nato. Man är dock del av Natos partnersamarbete *Enhanced Opportunities*-programmet (EOP), har slutit ett värdlandsstödsavtal med Nato och undertecknade 2018 en trilateral avsiktsförklaring med Sverige och USA om fördjupat försvarssamarbete.<sup>49</sup> Finland är därtill medlem i en rad regionala försvarssamarbeten som brittiskleda *Joint Expeditionary Force* (JEF), tyskledda *Framework Nations Concept* (FNC) och franskledda *European Intervention Initiative* (EI2).<sup>50</sup>

Sverige och Finland har ett mycket nära bilateralt försvarssamarbete. För Sverige har Finland i tredjepartssammanhang en särställning då samarbetet är det mest långtgående och innefattar gemensam operationsplanering i syfte att kunna verka tillsammans i fred, kris och krig.<sup>51</sup> På samma sätt har Sverige en särställning för Finland. I övrigt omfattar samarbetet bland annat gemensam övningsverksamhet, säkra kommunikationslinjer mellan ländernas försvarsmakter och -departement samt förenklade procedurer för givande och mottagande av militärt stöd. Länderna arbetar sedan 2018 på ett bilateralt värdlandsstödsavtal för att ytterligare underlätta

---

<sup>48</sup> För en mer heltäckande bild, se Hagström Frisell, Eva och Pallin, Krister (red.). *Western Military Capability: An Assessment of Northern Europe 2020 – Part II National Capabilities*. Stockholm: FOI, 2021 (kommande).

<sup>49</sup> Nato. Relations with Finland. 3 november 2020 och Försvarsdepartementet. *Trilateral Statement of Intent Among The Department of Defense of the United States of America and The Ministry of Defence of the Republic of Finland and The Ministry of Defence of the Kingdom of Sweden*. 2018. EOP beskrivs som Natos ”guldkort” och består av Natos närmaste samarbetspartners.

<sup>50</sup> Hagström Frisell, Eva och Sjökvist, Emma. *Military Cooperation around Framework Nations*. FOI-R--4672--SE, Stockholm: FOI, 2019.

<sup>51</sup> Regeringen, *Totalförsvaret 2021 – 2025*, s. 72.



detta.<sup>52</sup> Samarbetsgraden är idag högst mellan ländernas flygvapen och mariner, där flygvapnen regelbundet övar tillsammans och marinerna 2023 ska kunna uppträda i en gemensam sjöstyrka.<sup>53</sup> Armésamarbetet är inte lika välutvecklat, men har i övningar innehållit finska enheter under svenskt befäl. Eftersom länderna använder olika ledningssystem har ledning skötts genom samverkansofficerare.<sup>54</sup> Därtill planerar Sverige att utreda möjligheterna att förbereda utvalda svenska markförband för att i kris och krig kunna verka i Finland.<sup>55</sup>

## 3.2 USA

USA är världens enda supermakt. Landets samlade militära förmåga saknar motstycke, likaså dess kapacitet att projicera militär makt globalt. Den amerikanska försvarsmakten har uppgifter globalt, och den ska på egen hand kunna etablera herravälde i samtliga domäner. Givet den ökade stormaktsrivaliteten domineras försvarspolitiken av föreställningen om en framtida konflikt med en nära jämlik motståndare, vilket påverkar strategi, doktrin, utveckling och inköp av materiel, samt träning.<sup>56</sup>

USA har ett stort antal formellt allierade stater och landet utgör kärnan i flera multilaterala allianser varav Nato är den största. Det amerikanska engagemanget för europeisk säkerhet är starkt och USA har bilaterala avtal med flera europeiska länder vid sidan om Nato. USA har partnersamarbeten, samt undertecknade avsiktsförklaringar, med många stater, inklusive Sverige. USA har även en omfattande militär närvaro i Europa med betoning på armé- och luftstridskrafter, inklusive ett stort antal baser. Även om USA identifierar Ryssland och Kina som de största hoten mot landets intressen, så är det sedan en tid tillbaka tydligt att Kina ses som det allvarligare av de två. Till följd av detta pågår ett fokusskifte mot Kina och omliggande havsområden, inklusive en omprioritering av resurser. Att detta skifte pågår är synbart, men hur omfattande det kommer att bli är oklart.<sup>57</sup>

Sverige och USA har ett nära och snabbt växande bilateralt försvarssamarbete. Länderna undertecknade 2016 en bilateral avsiktsförklaring som betonade vikten

---

<sup>52</sup> Hagström Frisell, Eva, Jonsson, Michael och Gustafsson, Jakob. Nordiskt försvarssamarbete – på väg mot en plan B?. *Vårt Försvar*, mars 2020.

<sup>53</sup> Denna gemensamma sjöstyrka nådde initial förmåga (*initial operational capability*) 2017. Därtill kan ländernas amfibiekårer sätta upp ett gemensamt förband, kallat *Swedish Finnish Amphibious Task Unit*.

<sup>54</sup> Nilsson, Marcus. Svenskt-finskt samarbete i Norge. *Försvarsmakten*. 29 oktober 2018 och Szymanski, Piotr. *The Northern Tandem: The Swedish-Finnish Defence Cooperation*. Warszawa: OSW, 2019.

<sup>55</sup> Regeringen, *Totalförsvaret 2021 – 2025*, s. 72.

<sup>56</sup> Ottosson, Björn. The USA, i Hagström Frisell, Eva och Pallin, Krister (red.). *Western Military Capability: An Assessment of Northern Europe 2020 – Part II National Capabilities*. Stockholm: FOI, 2021 (kommande).

<sup>57</sup> Almén, Oscar, Englund, Johan och Ottosson, Björn. *Great Power Perceptions: How China and the U.S. view each other on political, economic and security issues*. FOI-R--5040--SE. Stockholm: FOI, 2021.

av fördjupad dialog, utökad interoperabilitet, övningar och utbildning, materiel-samarbete inom framför allt luftförsvars- och undervattensområdet, forskning och utveckling, samt utvecklingen av samarbetet i multinationella operationer.<sup>58</sup> Som nämnts ovan undertecknade Sverige 2018 en trilateral avsiktsförklaring med USA och Finland om att fördjupa dialogen och samarbetet.<sup>59</sup> Övningsverksamheten mellan USA och Sverige är växande. Samarbetet är idag mest omfattande mellan ländernas flygvapen och sjöstridskrafter. Armésamarbetet är inte lika välutvecklat, men amerikanska arméförband har deltagit i övningar på svenskt territorium.

### 3.3 Norden

De nordiska ländernas säkerhetspolitik har sedan andra världskrigets slut varit splittrad mellan Nato-medlemmarna Norge och Danmark, som varit måna om att upprätthålla nära försvarsrelationer till USA, och alliansfria Sverige och Finland.<sup>60</sup> Till detta kommer att länderna haft delvis olika prioriteringar i närområdet; Sverige Östersjöregionen, Finland Östersjöregionen och norra Skandinavien, Norge sina nordområden, och Danmark Arktis. Sedan kalla krigets slut har dock ett antal samverkande trender föranlett närmare nordiskt samarbete.<sup>61</sup>

Efter kalla krigets slut övergav Danmark territorialförsvar som försvarsmaktens fokus till förmån för expeditionära operationer. Detta gjordes utifrån en vilja att utgöra en relevant samarbetspartner till USA och Nato samt frånvaron av hot i närområdet, och föranledde stora neddragningar i såväl personal som förmågor. Norge genomgick en delvis liknande utveckling, men behöll hela tiden territorial-försvarsdimensionen och arbetade för att väcka Natos intresse för kollektivt försvar på hemmaplan, vilket Norge ansåg försumrades.<sup>62</sup>

Neddragningarna föranledde ett ekonomiskt drivet nordiskt samarbete under 00-talet. Efter Rysslands annektering av Krim 2014 fick samarbetet tydligare säkerhetspolitiska incitament och kom att fokusera på operativt samarbete. Det innefattar gemensam övningsverksamhet, förenklade procedurer för tillträde till varandras luft-, land- och havsområden, samövad flygstridsledning och säkra kommunikationsvägar mellan ländernas högkvarter och försvarsdepartement. NORDEFCO (*Nordic Defence Cooperation*) är ett gemensamt forum som

---

<sup>58</sup> Försvarsdepartementet. *Statement of Intent between the Secretary of Defense of the United States of America and the Minister of Defense of Sweden*. 2016.

<sup>59</sup> Försvarsdepartementet, *Trilateral Statement of Intent*.

<sup>60</sup> Utöver skillnaderna i Nato-medlemskap är Norge inte med i EU, men deltar i unionens gemensamma säkerhets- och försvarspolitik, vilken Danmark har valt att stå utanför.

<sup>61</sup> Engvall, Hagström Frisell och Lindström, *Nordiskt operativt försvarssamarbete*, s. 17.

<sup>62</sup> Lundquist, Viktor. Denmark, i Hagström Frisell, Eva och Pallin, Krister (red.). *Western Military Capability: An Assessment of Northern Europe 2020 – Part II National Capabilities*. Stockholm: FOI, 2021 (kommande) och Gustafsson, Jakob. Norway, i Hagström Frisell, Eva och Pallin, Krister (red.). *Western Military Capability: An Assessment of Northern Europe 2020 – Part II National Capabilities*. Stockholm: FOI, 2021 (kommande). Se delkapitel 3.1 för Finland.

fördjupats avsevärt på senare år där olika initiativ lanseras och drivs vidare gemensamt, tri- eller bilateralt. Det finsk-svenska samarbetet har kommit allra längst.<sup>63</sup>

Det närmare samarbetet har underlättats av att Sverige och Finland närmat sig Nato och att Natos återgång till kollektivt försvar i Europa ökat alliansens intresse för samarbete med länderna. Således utgör inte längre de skilda allianstillhörigheterna ett lika stort hinder för nordiskt försvarssamarbete – det ses mer som ett komplement till Nato än en utmanare.<sup>64</sup> Därtill har ländernas olika geografiska prioriteter delvis smält samman, genom att exempelvis nordområdena och Östersjöregionen i ökad utsträckning ses som ett sammanhängande område.<sup>65</sup> Medan samarbetet har ökat finns inga faktiska förpliktelser, och den absoluta merparten av initiativen rör samarbete i fredstid, med undantag för det svensk-finska samarbetet och det nyligen lanserade svensk-finsk-norska initiativet.<sup>66</sup> Därtill enades NORDEFCO 2018 om en vision för 2025, som innefattar ökat samarbete i fred, kris och konflikt.<sup>67</sup>

### 3.4 Storbritannien

Den brittiska försvarsmakten befinner sig i en omställningsprocess från ett huvudfokus på expeditionära operationer mot ett ökat fokus på territorialförsvar och statsbaserade hot. Samtidigt är landets försvarsbudget pressad och Brexit skapar osäkerhet om det framtida budgetläget. Storbritannien har dock varit tydligt med sin intention att bibehålla sin starka position inom Nato. Det finns en märkbar klyfta mellan Storbritanniens deklarerade mål och de medel man är villig att skjuta till, och ambitionen att bevara den goda relationen med USA tillåter inte Storbritannien att enbart fokusera på sitt närområde.<sup>68</sup>

Storbritannien och Sverige har en nära relation. Länderna är stora handelspartners och delar syn på flera säkerhets- och försvarspolitiska frågor. Samarbetet mellan

---

<sup>63</sup> Engvall, Hagström Frisell och Lindström, *Nordiskt operativt försvarssamarbete* och Beadle, Alexander William et al. *Globale trender mot 2040*. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitut. 2019, s. 186-187.

<sup>64</sup> Medan det tidigare överordnade problemet – att Sverige och Finland avböjde formellt samarbete med Nato och USA – försvunnit, utgör fortfarande det faktum att ländernas säkerhetspolitik främst drivs genom bilaterala samarbeten, medan Norge och Danmark i stor utsträckning prioriterar samverkan med Nato, ett hinder.

<sup>65</sup> Beadle et al, *Globale trender mot 2040*, s. 188-190. Ett angränsande resonemang förs från svensk sida angående de geografiska och militärstrategiska faktorer som talar för fördjupat samarbete med Norge. Se Försvarsberedningen, *Värnkraft*, s. 300.

<sup>66</sup> Regeringen. *Statement of Intent on Enhanced Operational Cooperation among The Ministry of Defence of the Republic of Finland and the Ministry of Defence of the Kingdom of Norway and The Ministry of Defence of the Kingdom of Sweden*. 23 september 2020.

<sup>67</sup> NORDEFCO. *Nordic Defence Cooperation Vision 2025*. 13 november 2018.

<sup>68</sup> Aronsson, Albin. The United Kingdom, i Hagström Frisell, Eva och Pallin, Krister (red.). *Western Military Capability: An Assessment of Northern Europe 2020 – Part II National Capabilities*. Stockholm: FOI, 2021 (kommande).

Storbritannien och Sverige är djupt och långsiktigt och båda parterna betraktar det som av stor betydelse för säkerheten i Östersjöregionen. Inget av detta förändras av Storbritanniens utträde ur EU. Brexit aktualiserar dock frågan huruvida Storbritannien fortsatt omfattas av den svenska solidaritetsförklaringen när landet inte längre är en del av EU. Försvarsberedningen rekommenderade 2019 att Sverige bör verka för att Storbritannien fortsatt deltar i EU:s säkerhetspolitiska gemenskap och således fortsatt omfattas av den svenska solidaritetsförklaringen. Den därpå följande försvarspropositionen förändrade inte skrivningen av solidaritetsförklaringen, men uttrycker att fortsatt och fördjupat samarbete är av vikt och ”instämmer i att en säkerhetspolitisk gemenskap mellan EU och Storbritannien ligger i Sveriges intresse”. Propositionen konstaterar därtill att detta också rymmer en bilateral dimension.<sup>69</sup>

Det finns ett väl utbyggt samarbete mellan länderna rörande förmågeutveckling, forskning och utveckling. Detta fördjupades ytterligare 2019 när Storbritannien och Sverige undertecknade ett samarbetsavtal (*Memorandum of Understanding*) kring framtida stridsflygutveckling (*Future Combat Air Systems Cooperation*). Det djupa samarbetet sträcker sig även till övning och utbildning. Bland annat deltar svenska och brittiska officerare på samma stabskurser. Svenska och brittiska officerare arbetar även integrerat vid brittiska *Development, Concepts and Doctrine Centre* (DCDC). Länderna har också erfarenhet av samarbete i flera internationella militära operationer som exempelvis i Balkan, Afghanistan och Libyen.<sup>70</sup>

Sverige betraktar även samarbetet som en stödfunktion i den transatlantiska länken. Relationen bygger inte bara på delade värderingar och intressen, utan också på en rad praktiska samarbeten. Storbritannien och Sverige samarbetar även i multilaterala sammanhang. Sverige är medlem i Norra gruppen, som är ett försvarspolitiskt högnivåforum vilket initierades av Storbritannien 2010.<sup>71</sup> Sverige är även sedan mitten på 2017 medlem av den brittiskt ledda *Joint Expeditionary Force* (JEF).<sup>72</sup> JEF ska kunna agera självständigt eller inom ramen för en FN-, Nato- eller EU-insats, och kan omfatta förband från samtliga försvarsgrenar. Samarbetet inom JEF ökar således förmågan till samverkan mellan medlemmarna och demonstrerar att de är villiga att agera tillsammans.

---

<sup>69</sup> Försvarsberedningen, *Värnkraft*, s. 103 och Regeringen, *Totalförsvaret 2021-2025*, s. 27; 75.

<sup>70</sup> Levin, Louise. Bilateralt samarbete med Storbritannien för framtidens stridsflygförmåga.

Försvarsmakten. 19 juli 2019 och Hultqvist, Peter och Fallon, Michael. Sverige och Storbritannien fördjupar försvarssamarbetet. *Dagens Nyheter*. 27 september 2016.

<sup>71</sup> Norra gruppen omfattar Storbritannien, de nordiska och baltiska länderna samt Nederländerna, Polen och Tyskland.

<sup>72</sup> JEF-länderna omfattar Storbritannien, Danmark, Estland, Finland, Lettland, Litauen, Nederländerna, Norge och Sverige.

### 3.5 Nato

Nato har idag 30 medlemsländer. Organisationen är därmed inte bara numerärt utan också resursmässigt starkare än någonsin. Sedan Ryssland 2014 annekterade Krim har Nato-medlemmarnas samlade försvarsbudget ökat med mer än 100 miljarder amerikanska dollar till 1 030 miljarder amerikanska dollar. Av dessa står USA för cirka två tredjedelar, eller 717 miljarder amerikanska dollar.<sup>73</sup> Detta kan jämföras med Rysslands försvarsbudget, som uppskattas till 65 miljarder amerikanska dollar 2019.<sup>74</sup> Ryssland, som är en enskild aktör, har dock större möjligheter än Nato att samordna sin försvarspolitik, försvarsplanering och militära struktur än Natos 30 medlemsländer. Därför kan jämförelser av styrkeförhållanden baserade enbart på ekonomiska resurser bli skeva.

Sveriges relation till Nato har aldrig varit närmare än vad den är idag. Som nämnts anslöt sig Sverige till Natos Partnerskap för fred 1994, och relationen mellan Sverige och NATO har därefter successivt fördjupats. En viktig faktor i fördjupningen av relationen är den ökade graden av interoperabilitet i planeringsmetodik och genomförande av operationer. Sverige anammade tidigt (1995) Natos så kallade *Planning and Review Process* (PARP), och har sedan deltagit i samtliga av de större Nato-ledda operationer som genomförts på FN-mandat i Bosnien, Kosovo, Afghanistan och Libyen. I dessa operationer har Sverige dessutom deltagit med fler förband än många Nato-medlemmar. Sverige brukar därför anses vara en av Natos bästa och viktigaste partners. Tillsammans med bland annat Finland fick också Sverige en speciell status som partner år 2014, som deltagare i Natos så kallade *Enhanced Opportunities Program*. Samma år undertecknade också Sverige avtalet om värdlandsstöd med Nato.<sup>75</sup>

Nato har sedan 2014 i enighet vidtagit en rad åtgärder för att avskräcka Ryssland från att angripa Natos östra flank och stärka försvaret av denna flank. Nato har också ett stort antal partners runt om i världen, 20 i Europa och ytterligare 19 i resten av världen, som på olika sätt bidrar till att stärka Natos politiska inflytande och militära kapacitet.

Som framgått av flera rapporter under senare år kan dock bilden av ett militärt överlägset Nato gentemot Ryssland nyanseras på flera sätt. För det första har Ryssland i dagsläget och i inledningen av en operation regional militär överlägsenhet i förhållande till Nato i Baltikum och på Nordkalotten (norra Norge,

---

<sup>73</sup> NATO. Defence Expenditure of NATO Countries (2013–2020). Det ska påpekas att USA:s försvarsbudget täcker all amerikansk militär verksamhet globalt, inte bara Europa.

<sup>74</sup> Oxenstierna, Susanne och Westerlund Fredrik (red.) et al. *Rysk militär förmåga i ett tioårsperspektiv*. FOI-R--4758--SE, Stockholm: FOI, 2019, s. 98 och Olsson, Per, Dahl, Alma and Junerfält, Tobias. *Defence Economic Outlook 2020*. FOI-R--5048--SE, Stockholm: FOI, 2019, s. 17.

<sup>75</sup> Petersson, Magnus. The 'Allied Partner': Sweden and NATO Through the Realist-Idealist Lens, i Andrew Cottey (red.), *The European Neutrals and NATO: Non-alignment, Partnership, Membership?* Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2018.

Sverige, Finland och nordvästra Ryssland, inklusive havsområdena norr om dessa områden).<sup>76</sup> För det andra är Ryssland en aktör som kan agera snabbt och självständigt i en kris- och krigssituation. Att Natos medlemsskara har ökat från 16 under det kalla kriget till 30 i dag har generellt sett inneburit att Nato som aktör har blivit relativt splittrad och att ”koalitioner av villiga” Nato-medlemmar och partners har tagit separata initiativ till fördjupat militärt samarbete. Denna utveckling bottnar bland annat i att Nato är en konsensusorganisation i vilken beslut måste fattas enhälligt i det Nordatlantiska rådet. Därmed har alla medlemmar vetorätt. Bland de Nato-länder som på senare år hindrat konsensusbeslut återfinns såväl Grekland som Turkiet.<sup>77</sup>

Vidare har Nato mycket få egna militära resurser. Det är medlemsländerna som sitter på de militära resurserna. Nato som organisation har i princip bara en organisations- och kommandostruktur samt flygplan och drönare för övervakning, underrättelseinhämtning och stridsledning. Natos operationer är därmed helt avhängiga av att medlemsländerna bidrar med militära resurser. I dagsläget är Nato-ländernas, med undantag för USA:s och i viss mån Frankrikes och Storbritanniens, militära resurser dessutom relativt svåra att flytta från hemländerna till operationer som sker långt borta och de flesta av dem har låg beredskap. Detta betyder att det bara är en liten del av Nato-ländernas samlade militära resurser som snabbt skulle kunna flyttas till ett operationsområde, till exempel Östersjöregionen.<sup>78</sup>

### 3.6 EU

EU har idag 27 medlemsländer, sedan Storbritannien lämnade unionen 31 januari 2020. EU är ekonomiskt starkt och jämförbart med USA och Kina. EU är också ekonomiskt starkare än Ryssland. Storbritanniens utträde försvagar dock EU, inte minst militärt, och det är oklart vilka politiska, ekonomiska och militära konsekvenser ”Brexit” kommer att innebära framgent. EU:s försvarssamarbete drivs nu på av Frankrike och Tyskland, som har något olikartade målsättningar. Frankrike vill gärna ha en större grad av europeisk strategisk autonomi, medan Tyskland fortfarande prioriterar Nato-samarbetet.<sup>79</sup>

---

<sup>76</sup> Shlapak, David A. och Johnson, Michael W. *Reinforcing Deterrence on NATO's Eastern Flank: Wargaming the Defense of the Baltics*. Santa Monica: RAND, 2016.

<sup>77</sup> Ellehus, Rachel. Turkey and NATO: A Relationship Worth Saving. *Center for Strategic and International Studies*. 2 december 2019.

<sup>78</sup> Hagström Frisell, Eva och Pallin, Krister (red.). *Western Military Capability: An Assessment of Northern Europe 2020*. Stockholm: FOI, 2021 (kommande).

<sup>79</sup> Lippert, Barbara, von Ondarza, Nicolai and Perthes, Volker (eds). *European Strategic Autonomy: Actors, Issues, Conflicts and Interests*. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik. 2019.

Som framgått innebar det svenska medlemskapet från 1995 att Sverige gick in i en politisk allians med omfattande ekonomiska och politiska förpliktelser. Av EU-fördraget, artikel 42 (7), framgår att:

Om en medlemsstat skulle utsättas för ett väpnat angrepp på sitt territorium, är de övriga medlemsstaterna skyldiga att ge den medlemsstaten stöd och bistånd med alla till buds stående medel i enlighet med artikel 51 i Förenta nationernas stadga. Detta ska inte påverka den särskilda karaktären hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik.

Som också framgått har Sverige sedan 2009 Sverige också kompletterat detta genom den unilaterala så kallade solidaritetsförklaringen som innebär att:

Sverige kommer inte att förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat medlemsland eller nordiskt land. Vi förväntar oss att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige drabbas. Sverige bör därför kunna ge och ta emot civilt och militärt stöd.

Således utgör EU-medlemskapet den enda kodifierade försvarsförpliktelse Sverige åtagit sig, och de enda förpliktelser Sverige mottagit. EU:s solidaritetsförklarings faktiska betydelse och i vilka den anses gälla återstår att se – ”stöd och bistånd” kan ta mycket olika former. I stor utsträckning blir den vad medlemsstaterna gör den till. I skrivande stund har klausulen aktiverats en gång, av Frankrike efter terrorattackerna i Paris 2015, vilket bland annat föranledde närmare underrättelse-samarbete inom EU.<sup>80</sup>

Sedan EU-medlemskapet 1995 har Sverige varit en av de mest aktiva medlemmarna när det gäller att verka för en gemensam utrikes- och försvarspolitik samt ett fördjupat militärt EU-samarbete. Ett viktigt exempel är att Sverige varit ledande nation i en av EU:s stridsgrupper, Nordiska stridsgruppen, vid tre tillfällen (2008, 2011 och 2015). Vidare har Sverige deltagit militärt i EU-ledda operationer såsom Operation Atalanta som syftade till att motverka sjöröveri utanför Afrikas horn.<sup>81</sup> Sverige har också engagerat sig i alla viktiga försvarspolitiska EU-initiativ som tagits under senare år för att öka EU:s strategiska autonomi, såsom den Europeiska försvarsbyrån, det permanenta strukturerade samarbetet och den Europeiska försvarsfonden.

---

<sup>80</sup> Besch, Sophia. Defence without direction. *Centre for European Reform*. 2019 och Traynor, Ian. France invokes EU's article 42.7, but what does it mean? *The Guardian*. 17 november 2015.

<sup>81</sup> Tham Lindell, Magdalena T och Weibull, Anna. *Sveriges militära bidrag till Operation Atalanta 2013: en insatsanalys av ME03*. FOI-R--3728--SE, Stockholm: FOI, 2013 och Hagström Frisell och Sjökvist, *Military Cooperation Around Framework Nations*.

## 4 Framtida världar och typfall

Detta kapitel utvecklar de framtida världar och typfall som i kapitel 5 används för att analysera framtida möjligheter till tredjepartssamverkan.

### 4.1 Framtida världar

Prognoser om framtida internationella relationer är svåra att göra, och generellt sett kan sägas att prognosen blir mer osäker ju längre in i framtiden den sträcker sig.<sup>82</sup> Denna typ av långsiktiga prognoser (på engelska *forecasting*) har blivit vanligare inom både forskning och policy.<sup>83</sup> Det mest kända exemplet är kanske den amerikanska rapporten *Global Trends* som har getts ut vart fjärde år sedan 1997 av *National Intelligence Council*, och som syftar till att informera den tillträdande presidenten om den troliga omvärldsutvecklingen. Den senaste rapporten, *Paradox of Progress*, utkom i januari 2017. I den ges både en kortsiktig prognos om de närmaste fem åren och en långsiktig prognos om de närmaste 20 åren.<sup>84</sup>

Den brittiska motsvarigheten *Global Strategic Trends* är även den välkänd. De båda rapporterna bygger på omfattande litteraturgenomgångar, intervjuer, workshops med mera, och bägge genererar ett antal ”framtida världar” som kräver olika typer av säkerhetspolitiska åtgärder. I den senaste brittiska rapporten från 2018, *The Future Starts Today*, genereras fyra ”världar” beroende på graden av makt-distribution och graden av samarbete i det framtida internationella systemet. Prognosen har ett 25 års-perspektiv och är därmed enbart långsiktig.<sup>85</sup>

Eftersom Försvarsmaktens perspektivplanläggning också har ett långt perspektiv – tidshorisonten är satt till 2045 – har det i denna rapport varit naturligt att utveckla en långtidsprognos enligt brittisk förebild.<sup>86</sup> Föreliggande rapport hämtar således

---

<sup>82</sup> Doran, Charles F. Why Forecasts Fail: The Limits and Potential of Forecasting in International Relations and Economics. *International Studies Review*, Vol. 1, Nr. 2, 1999, s. 11–41 och Gasinska, Karolina och Eriksson, Mikael. *Framåtblickande omvärldsanalyser – Hur gör andra?* FOI-R--4585--SE, Stockholm: FOI, 2018.

<sup>83</sup> Schneider, Gerald, Gleditsch, Nils Petter och Carey, Sabine. Forecasting in International Relations: One Quest, Three Approaches. *Conflict Management and Peace Science*, Vol. 28, No. 1, 2011, s. 5–14.

<sup>84</sup> National Intelligence Council. *Global Trends: Paradox of Progress*. Washington, D.C.: National Intelligence Council, 2017.

<sup>85</sup> Development, Concepts and Doctrine Centre. *Global Strategic Trends: The Future Starts Today*. London: Ministry of Defence, 2018, s. 21.

<sup>86</sup> Det hade varit möjligt att, liksom i den amerikanska rapporten, laborera med både ett långsiktigt och kortsiktigt perspektiv, men det långsiktiga har alltså prioriterats i denna rapport av ovan nämnda skäl. Det som skulle skilja in ett fem- eller tioårsperspektiv är att detaljgraden skulle kunna ökas när det gäller till exempel militära resurser. På grund av politisk och institutionell tröghet är det inte heller troligt med stora politiska och institutionella ändringar på kortare sikt, varför ett längre perspektiv är nödvändigt för de framtida världar som rapporten använder i analysen.



inspiration av denna analysmodell men använder inte variablerna grad av makt-distribution och grad av samarbete, utan variablerna *politisk* respektive *ekonomisk utveckling*. Dessa variabler används för att på enklaste sätt omhänderta det möjliga utfallsrummet för övergripande trender som kan påverka hur respektive aktör agerar i en konfliktsituation som kan leda till militär tredjepartssamverkan mot 2045. Det är historiskt väl dokumenterat att politisk och ekonomisk utveckling har påverkat konfliktpotentialen i det internationella systemet. Den negativa både politiska och ekonomiska utvecklingen under mellankrigstiden, som till stor del kan förklara andra världskrigets utbrott, är ett tydligt exempel. Sverige övergav då tanken på kollektivt försvar inom ramen för Nationernas förbund och återgick till neutralitetspolitiken och en säkerhetspolitik som inte byggde på militär samverkan med andra.<sup>87</sup>

Analysen utgår således från att världens och det internationella systemets framtida utveckling har bäring på aktörers intresse och förmåga till militär samverkan. Kort sagt får den ekonomiska och politiska utvecklingen säkerhetspolitiska och militära konsekvenser. Den negativa politiska utvecklingen på senare år, med tilltagande stormaktsmotsättningar, har exempelvis försvagat de internationella institutionerna, och lett till en ”renationalisering” av försvars- och säkerhetspolitiken, som i sin tur kan minska möjligheterna till militärt samarbete och militär samverkan i Europa.<sup>88</sup>

Forskaren Tore Nyhamar finner i sin historiska genomgång av de nordiska ländernas säkerhetspolitik att

“the alliance pattern in the Nordic region has been determined by great power politics. Thus, to reveal the future possibilities for a Nordic alliance, it is necessary that future patterns of enmity and amity favor Nordic cooperation to meet a shared threat”<sup>89</sup>.

Denna rapport utgår från att detsamma gäller Sveriges framtida möjligheter till tredjepartssamverkan – de är beroende av hur det internationella systemet i stort ser ut och hur detta påverkar möjliga tredje parter. Regeringen konstaterar i försvarspropositionen 2020 att ”i en säkerhetspolitisk kris är stödet avhängigt den vidare säkerhetspolitiska utvecklingen såväl i vårt närområde som globalt samt engagemang och beslutsfattande i andra länder och organisationer”.<sup>90</sup> Positiv och negativ ekonomisk respektive politisk utveckling används därför för att teckna fyra möjliga framtida världar för hur det internationella systemet fungerar, och i kapitel 5 härleds ur detta hur det påverkar respektive aktörs intresse och förmåga till tredjepartssamverkan.

<sup>87</sup> Danius, Lars. *Samhället och försvaret: Återblick på svensk försvarspolitik 1809–1955*. Uppsala: Militärhistoriska föreningen, 1956.

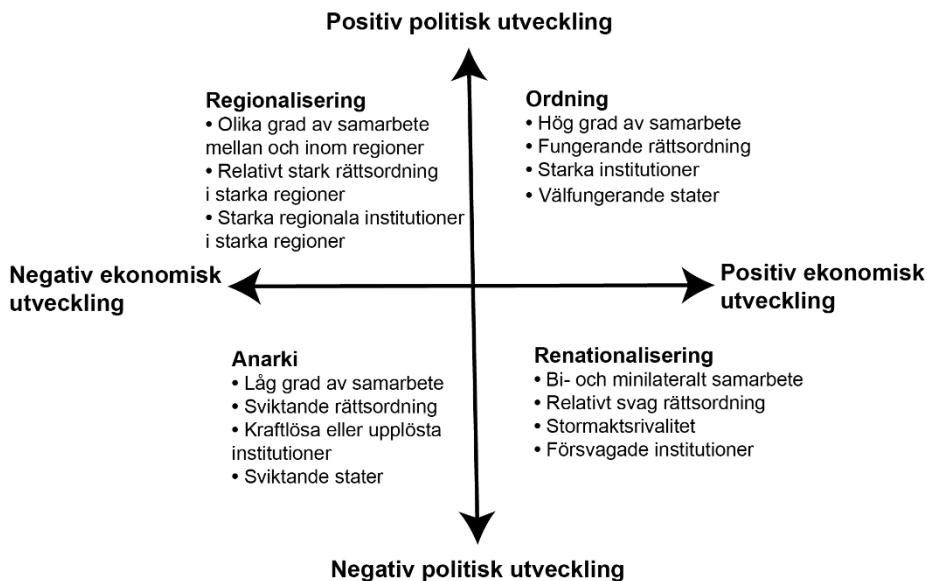
<sup>88</sup> Meijer, Hugo och Wyss, Marco. Upside down: Reframing European defence studies. *Cooperation and Conflict*, Vol. 54, Nr. 3, 2019, s. 378–406.

<sup>89</sup> Nyhamar, Tore. *A Future Nordic alliance?* Kjeller: Forsvarets forskningsinstitut, 2019, s. 18.

<sup>90</sup> Regeringen, *Totalförsvaret 2021 – 2025*, s. 85.

Det finns många andra variabler – förutom den politiska och ekonomiska utvecklingen – som påverkar möjligheterna till framtida militär samverkan och militärt samarbete, till exempel den teknologiska utvecklingen och utvecklingen av doktriner och koncept. Vi förutsätter att Sverige, som idag, kommer att ligga i paritet med motsvarande västliga länder när det gäller denna typ av påverkansfaktorer mot 2045. Likaså kan mer specifika säkerhetspolitiska trender ha stor påverkan. Eftersom denna rapport i huvudsak fokuserar på respektive aktörs övergripande intressen och förmågor, där beslutsfattande kring ett eventuellt engagemang är centralt, passar breda variabler bäst. Ur dessa dras även säkerhetspolitiska implikationer i respektive aktörsanalys. Rapporten förutsätter alltså att säkerhetspolitiska utvecklingar i stor utsträckning härstammar ur politisk och ekonomisk utveckling, men det är rimligt att i framtida arbeten tydligare väga in militärteknologisk utveckling och mer förfinade säkerhetspolitiska variabler.

Som illustreras i Figur 1 nedan genererar dessa variabler fyra möjliga utfall.



Figur 1: Framtida världar.  
Källa: Magnus Petersson, FOI.

Värld 1: negativ politisk och ekonomisk utveckling fram till 2045 genererar en värld av *Anarki*, präglad av den starkes rätt både mellan och inom stater. I denna värld samarbetar stater i liten utsträckning politiskt, ekonomiskt och militärt, och staternas svaga ekonomier leder till svikt i deras vitala funktioner, såsom upprätthållandet av våldsmonopol och rättssäkerhet. De regionala och globala institutionerna är kraftlösa eller till och med upplösta.

Värld 2: positiv politisk och ekonomisk utveckling fram till 2045 genererar en värld av *Ordning*. Denna värld präglas av en fungerande rättsordning både mellan och inom stater. Stater samarbetar i stor utsträckning politiskt, ekonomiskt och militärt, och deras starka ekonomier leder till stabila, välfungerande stater. I denna värld är de regionala och globala institutionerna starka, och utsikterna för samverkan med tredje part är goda. Å andra sidan saknas anledning att anta att det – i denna bästa av världar – föreligger något behov för tredjepartssamverkan, då risken för väpnade konflikter och militärt våld bör vara låg. Till följd av detta, och utrymmesbegränsningar, används inte denna framtida värld i denna rapports aktörsanalyser.

Värld 3: positiv politisk utveckling och negativ ekonomisk utveckling genererar en värld av *Regionalisering*. I denna värld samarbetar stater i stor utsträckning politiskt, ekonomiskt och militärt i vissa regioner, men inte i andra, vilket innebär ökade klyftor och spänningar mellan regioner. I regioner med svag ekonomisk utveckling kan också förväntas ökade inom- och mellanstatliga spänningar, samt sönderfallande stater på grund av sviktande statsfunktioner. De regionala institutionerna är i denna värld relativt starka, men svagare där den ekonomiska utvecklingen är som mest negativ.

Värld 4: negativ politisk utveckling och positiv ekonomisk utveckling genererar en värld av *Renationalisering*. I denna värld samarbetar stater i viss utsträckning (bilateralt, minilateral) politiskt, ekonomiskt och militärt, och världen präglas av rivaliserande stormakter eller stormaktsblock, samt en relativt svag internationell rättsordning. De regionala och globala institutionerna är i denna värld försvagade och starkt präglade av stormaktsrivalitet.

Sedan det kalla krigets slut och fram till ungefär 2008 präglades den internationella miljön i stort sett av en positiv politisk och ekonomisk utveckling. Många stater demokratiserades och den ekonomiska tillväxten var stark. Georgienkriget och finanskrisen 2008 fick dock negativa politiska och ekonomiska konsekvenser. Den negativa utvecklingen har förstärkts genom Rysslands annektering av Krimhalvön och understödandet av separatister i östra Ukraina, genom Brexit, den tilltagande stormaktsrivaliteten och Coronapandemin. De globala och regionala institutionerna är försvagade – FN präglas av stormaktsrivalitet, EU och Nato av tilltagande inre spänningar. Översatt till de fyra skisserade världarna betyder det att den internationella miljön gradvis har rört sig från relativ ordning mot renationalisering och, åtminstone vad gäller försvar- och säkerhetssamarbeten i Europa, regionalisering.<sup>91</sup>

---

<sup>91</sup> Hagström Frisell och Sjökvist, *Military Cooperation Around Framework Nations*, s. 9.

## 4.2 Typfall

Utöver de fyra framtida världarna används två olika typfall för att utvärdera aktörerna. Dessa typfall, vilka består av möjliga konflikter, ger konkreta exempel på situationer i vilka tredjepartssamverkan kan komma på fråga. Därtill utgör de en första ansats att konstruera typfall för användning i scenariobaserade diskussioner kring krav på svensk värdlandsstödsförmåga i olika kontexter.<sup>92</sup>

Tredjepartssamverkan rör, som nämns i kapitel 2, givande och mottagande av militärt stöd. Detta kan ske på tre sätt: utländska förband som verkar i Sverige, utländska förband som transiterar genom eller verkar från Sverige, eller svenska förband som ger stöd till annan stat. Möjligheten till tredjepartssamverkan, och dess karaktär, påverkas också av i vilken kontext det sker i – råder fred, kris eller krig i Sverige respektive närområdet?<sup>93</sup> Utifrån grad av konflikt (fred, kris eller krig) och typ av stöd (utländska förband som verkar i Sverige, utländska förband som transiterar genom eller verkar från Sverige, eller svenska förband som stödjer annan stat) kan tredjepartssamverkan ske i nio olika kontexter.<sup>94</sup> Detta illustreras i Figur 2.

|                                              | Fred | Kris | Krig |
|----------------------------------------------|------|------|------|
| Tredje part verkar i SE                      |      |      |      |
| Tredje part verkar från/transiterar genom SE |      |      |      |
| SE stödjer annan stat                        |      |      |      |

Figur 2: Olika kontexter i vilka tredjepartssamverkan kan ske.

Källa: Jakob Gustafsson, FOI.

Eftersom denna rapport inte syftar till att utvärdera Sveriges möjligheter att ge militärt stöd och inte analyserar fredstida tredjepartssamverkan begränsas det möjliga utfallsrummet, illustrerat i Figur 3. Där visas också var i modellen de typfall som används nedan placeras.

<sup>92</sup> Jonsson och Veibäck, *Nato och svensk civil beredskap*, s. 43.

<sup>93</sup> Dessa benämns inom Försvarsmakten som normalläge, säkerhetspolitisk kris och väpnat angrepp.

<sup>94</sup> Dessa är dock inte ömsesidigt uteslutande: som nedan illustreras i typfall 1 kan samma konfliktsituation föranleda att tredje part både verkar i och från Sverige.

|                                                              | Kris             | Krig             |
|--------------------------------------------------------------|------------------|------------------|
| <b>Tredje part<br/>verkar i SE</b>                           |                  | <i>Typfall 1</i> |
| <b>Tredje part<br/>verkar från/<br/>transiterar genom SE</b> | <i>Typfall 2</i> |                  |

Figur 3: De kontexter som används i rapportens typfall.

Källa: Jakob Gustafsson, FOI.

De två typfall som används i denna rapport har valts utifrån två parametrar. Till att börja med utgör områdena som de utspelar sig i – Baltikum och Gotland, respektive Nordkalotten, utifrån sin geografiska belägenhet och sin militär-strategiska betydelse, brännpunkter i Sverige och svenskt närområde. Detta lär de fortsatt göra mot 2045. De specifika omständigheterna som tecknas har valts för att ge variation i den form av tredjepartssamverkan som kan komma på fråga. Således rör typfall 1 krig, med stridshandlingar mot såväl Sverige som Lettland, medan typfall 2 rör en krissituation mot i första hand Norge, men även Sverige och Finland.

#### 4.2.1 Typfall 1: Angrepp på Lettland och Gotland

Typfall 1 utgör en variant på ett vanligt förekommande scenario i analys och debatt sedan Rysslands annektering av Krim 2014 men ligger en bit framåt i tiden. Det utgår från att Ryssland överraskande angriper en eller flera av de baltiska staterna.<sup>95</sup> De vanligast angivna anledningarna till ett sådant agerande ligger antingen i ett ryskt försök att splittra Nato och etablera en för Ryssland gynnsam maktbalans i närområdet, eller i att Ryssland säger sig uppfatta ett hot riktat mot landet eller den styrande regimen i sig, som behöver förekommas. Regimen kan uppfatta såväl interna (protester, demokratisering) som externa faktorer (militära angrepp, ”inringning”, färgrevolutioner) som hot. I det förstnämnda fallet är den huvudsakliga anledningen att avleda uppmärksamhet från interna missförhållanden och ge upphov till patriotiska sentiment.<sup>96 97</sup>

<sup>95</sup> Den mest uppmärksamade rapporten med ett liknande scenario är Shlapak, David A. och Johnson, Michael (2016). Liknande scenarion återfinns i Kühn, Ulrich (2018), Puck Nielsen, Anders (2018) och, mellan raderna, den svenska militärövningen Aurora 2017.

<sup>96</sup> Persson, Gudrun (red.). *Russian Military Capability in a Ten-Year Perspective – 2016*. FOI-R--4326--SE- Stockholm: FOI, 2016, s. 97.

<sup>97</sup> ”Splittra Nato”-anledningen utgår från att Nato politiskt inte skulle kunna enas kring hur angreppet bör mötas – riskera kärnvapenkrig för att återta förlorat baltiskt territorium eller söka en diplomatisk lösning – vilket i förlängningen urholkar artikel fem om kollektivt försvar.

Givet senare års ökade militära aktivitet i Östersjöregionen och gradvis försämrade relationer mellan Ryssland och väst, med tillhörande ökade spänningar och risk för oavsiktliga incidenter, kan enskilda incidenter ge upphov till missförstånd och överreaktioner, som eskalerar utifrån sin egen logik och slutar i en liknande konfliktsituation.

Denna rapport bedömer inte att en överhängande risk för ett dylikt typfall föreligger i nuläget. Däremot kan, som regeringen och Försvarsberedningen konstaterar, risken för krig i närområdet, med angrepp på Sverige, inte uteslutas.<sup>98</sup> Oaktat svårigheter att bedöma vilja och intentioner, och hur säkerhetspolitiska spänningar och missförstånd kan föranleda oförutsedda och oönskade händelseutvecklingar, har Ryssland en militär förmåga att genomföra ett liknande angrepp. Den kommer sannolikt att kvarstå mot 2045. Typfallet utgör därmed en bra grund att utvärdera framtida möjligheter till tredjepartssamverkan i en krigssituation utifrån. Därtill kretsade den svenska militärövningen Aurora 2017 enligt uppgift kring ett liknande scenario, i vilket A-land (Ryssland) hamnar i konflikt med B-land (Baltikum) och angriper Gotland för att försvåra tilltransport av förstärkningar över Östersjön.<sup>99</sup>

Detta typfall utgår från ett Ryssland som i efterdyningarna av ett presidentval skakas av protester på hemmaplan. Strax därpå inleds militärövningar i det västra militärdistriktet, nära gränsen mot Estland och Lettland. Samtidigt uppstår våldsamma protester i östra Lettland, i vilka den ryskspråkiga minoriteten protesterar mot diskriminering. Flera dödsfall inträffar, med ryska uttalanden om att man inte passivt kommer se på medan ryska bröder och systrar lider som följd. Dagar senare genomför Ryssland en, enligt egen utsago, humanitär intervention genom vilken man går in i Lettland och ockuperar den östliga delen av Lettland, Lettgallen. Man annonserar i samband med detta att interventionens syfte är nått och att man i nuläget inte avser fortsätta militära operationer i Baltikum.<sup>100</sup>

Ryssland anser sig också behöva ta höjd för eventuella överreaktioner från väst och framgrupperar en rad olika luftvärnssystem till östra Lettland. Ryssland höjer också beredskapen för samtliga styrkor i Kaliningrad, som gränsar mot Litauen, och det västra militärdistriktet som gränsar mot Estland och Lettland. Sverige informeras av Ryssland att man, till dess att situationen har blåst över och garantier för ryskspråkiga minoriteters rättigheter och säkerhet har erhållits, avser låna en liten del av svenskt territorium. Varaktigheten sägs bestämmas av västs reaktioner på utvecklingen i Baltikum. Ekonomisk kompensation kommer utgå. Samma dag

<sup>98</sup> Regeringen, *Totalförsvaret 2021-2025*, s. 58-59 och Försvarsberedningen, *Värnkraft*, s. 44.

<sup>99</sup> Wilderäng, Lars. MÖP-måndag: Detaljerna om försvarsmaktsövningen Aurora. *Cornucopia*. 7 augusti 2017.

<sup>100</sup> Lettlandsdelarna är tydligt inspirerat av ett scenario som statsvetaren Ulrich Kühn konstruerat. Se Kühn, Ulrich. *Preventing Escalation in the Baltics*. Washington DC: Carnegie Endowment, 2018, s. 42-43.

landsätts från civila fartyg omkring 600 soldater och luftvärn i Kappelshamn på Gotland. De undviker kontakt med svenska armé- och hemvärnsförband och intar en defensiv position norr om Lärbro.<sup>101</sup>

#### 4.2.2 Typfall 2: Kris på Nordkalotten

Redan under det kalla kriget ansågs Nordkalotten (norra Norge, Sverige, Finland och nordvästra Ryssland, inklusive havsområdena norr om dessa områden) vara en strategisk brännpunkt i Norden. Anledningen var att Sovjetunionen byggde upp sin allt viktigare ishavsflotta i detta område, för att vara säker på att nå ut i Nordatlanten och kunna störa de transatlantiska sjöfartsförbindelserna samt ha en trovärdig andraslagsförmåga med sina strategiska, kärnvapenutrustade ubåtar i ett kris- eller krigsläge. Vidare utvecklade Sovjetunionen ett så kallat bastionförsvar för att skydda sin ishavsflotta från angrepp och för att garantera att den kunde operera även under en konflikt. I princip omfattade detta område hela Nordkalotten och Nordatlanten fram till linjen Grönland-Island-Storbritannien. Bastionförsvaret gick ut på att behärska Barentsregionen och att neka fientliga stridskrafter tillträde till linjen Grönland-Island-Storbritannien.<sup>102</sup>

USA och Nato utarbetade därför under 1980-talet militära strategier för att hindra den sovjetiska flottan från att operera i Nordatlanten. Det fanns i såväl Finland som i Norge och Sverige en stor medvetenhet om att en kris i detta område, eller att ett krig mellan supermakterna, skulle riskera att dra in alla länder eftersom Nordkalotten omfattar alla staters territorium.<sup>103</sup>

När det kalla kriget tog slut ansågs Nordkalottens militärstrategiska betydelse ha minskat avsevärt utifrån ett amerikanskt och västligt perspektiv. Från norsk sida varnades dock för att hotet från Ryssland i detta område ändå måste beaktas, eftersom en stor del av de ryska militära resurserna fanns kvar i området, men Natos och USA:s strategi- och doktrinutveckling fokuserade på alliansens och USA:s operationer på Balkan, i Afghanistan och i Irak.<sup>104</sup>

Först efter Rysslands olagliga annektering av Krimhalvön och understödandet av ryska separatister i östra Ukraina 2014 hamnade territorialförsvar i fokus för alliansens försvarsplanering. Nordkalottens betydelse ökade då återigen, eftersom Ryssland fortfarande har sin starkaste och viktigaste flotta där, inklusive en viktig del av den nukleära andraslagsförmågan. Detta innebär att

<sup>101</sup> Gotlandsdelarna bygger i stora delar på Nyhamar, Tore. *Three Future Scenarios for Nordic Military Operations*. Oslo: Forsvarets Forskningsinstitut, 2019, s. 24. Det scenariot kopplar dock inte samman en rysk insats på Gotland med operationer i Baltikum. Det görs dock i bland annat Puck Nielsen (2018).

<sup>102</sup> Tamnes, Rolf. The Significance of the North Atlantic and the Norwegian Contribution. *Whitehall Papers*, vol. 87, no. 1. 2017, s. 8–31.

<sup>103</sup> Tamnes, Rolf. *The United States and the Cold War in the High North*. Oslo: Ad Notam, 1991.

<sup>104</sup> Petersson, Magnus och Saxi, Håkon Lunde. Shifted Roles: Explaining Danish and Norwegian Alliance Strategy 1949–2009. *Journal of Strategic Studies*, Vol. 36, no. 6. 2012, s. 761–788.

området i dag och för överskådlig framtid återigen är en strategisk brännpunkt i ett eventuellt kris- eller krigsläge. Detta visas också av att de finländska, norska och svenska regeringarna gjorde en gemensam avsiktsförklaring i september 2020 om ökad grad av operativ samordning, där Nordkalotten särskilt nämns:

”A possible outcome is operations planning for areas of common concern, for example the northern parts of Finland, Norway and Sweden (North Calotte and expand to other areas as required) and improved interoperability between our armed forces that enable common military action if decided.”<sup>105</sup>

Typfall 2 utgår från att Ryssland i en period av ökade spänningar hävdar att landet på grund av Natos aggressiva uppträdande i Nordatlanten, aktiverar bastionförsvaret kring Nordkalotten. Detta innebär att Ryssland kommer att vilja kontrollera området militärt, eller i alla fall neka andra stater att kontrollera området militärt och att bedriva militär aktivitet i området. Ryssland kräver att det inte får förekomma norska militära förband norr om polcirkeln och hotar med att bekämpa sådana förband. Inte heller förband från Finland eller Sverige får uppträda i området. För att tydligt signalera allvaret bakom kravet framgrupperar Ryssland markförband till den finländska och norska gränsen och ökar den militära aktiviteten påtagligt i luften och på havet nära den finländska, norska och svenska gränsen norr om polcirkeln. Kränkningar av ländernas territorium sker dagligen, något som Ryssland förnekar.

---

<sup>105</sup> Regeringen, *Statement of Intent*.



## 5 Tredjepartssamverkan mot 2045

Detta kapitel syftar till att identifiera hur tredjepartssamverkan kan utvecklas mot 2045 utifrån de framtida världarna. Respektive aktör utvärderas i detta första metodtest utifrån en framtida värld och ett typfall. Alla aktörer, tre av fyra världar och båda typfallen är således täckta i analysen. I fortsatta arbeten skulle alla sex aktörer kunna analyseras utifrån alla fyra världar och båda typfall för att ge större nyanser till analysen. Figur 3 illustrerar vilken aktör som analyseras i vilken framtida värld och vilket typfall.

|                                                                                                           |                                                                                             |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Framtida värld<br/><i>Regionalisering</i></p> <p>Typfall 1: Finland<br/>Typfall 1: USA</p>             | <p>Framtida värld<br/><i>Ordning</i></p> <p>Utgår</p>                                       |
| <p>Framtida värld<br/><i>Anarki</i></p> <p>Typfall 1: Nordisk koalition<br/>Typfall 2: Storbritannien</p> | <p>Framtida värld<br/><i>Renationalisering</i></p> <p>Typfall 2: Nato<br/>Typfall 2: EU</p> |

Figur 4: Kapitel 5:s upplägg.  
Källa: Jakob Gustafsson, FOI.

Analysen i kapitel 5 utgör på flera sätt en förenkling av verkligheten.

- Aktörerna bedöms mot bakgrund av deras intressen och förmågor idag, och hur dessa intressen och förmågor kan påverkas av förändringar i det internationella systemet mot 2045 (Regionalisering, Anarki och Renationalisering). Givet de breda ramar som formar dessa världar (ekonomisk respektive politisk utveckling) utgör kapitel 5 inte säkerhetspolitiska bedömningar av eller prognoser för aktörernas framtida vägval, utan syftar till att illustrera möjliga konsekvenser för tredjepartssamverkan av utvalda antaganden om utvecklingen mot 2045.
- Aktörerna analyseras enskilt; i verkligheten är det sannolikt att respektive aktörs intresse och förmåga är beroende av andra aktörer. Exempelvis fattar en Nato-medlem sannolikt inte ett beslut utan att stämma av med övriga. I möjligaste mån försöker analysen ta hänsyn till detta.

- De framtida världarna är enkelt hållna för att på enklaste sätt omhänderta det stora utfallsrum som finns för respektive aktörs utveckling mot 2045. Detta innebär att nyanser riskerar att gå förlorade. Detta är ett medvetet val för att kunna fokusera på övergripande trender.
- Typfallen rör enskilda områden: i verkligheten är det troligt att en konflikt rör ett betydligt större område, med flera möjliga och sammanknutna konfliktområden. Därtill utgör typfallen olika grad av hot mot internationell fred och säkerhet – ett angrepp på Lettland och Gotland kan ha större sannolikhet att engagera tredje part än hot mot Norge, Finland och Sverige.

Verkligheten behöver dock förenklas för att kunna studeras. Rapporten syftar inte till att identifiera den mest troliga framtiden eller fastslå hur en viss aktör agerar vid en viss typ av händelse, utan om att identifiera vilka möjligheter och begränsningar som finns kopplat till tredjepartssamverkan mot 2045 utifrån olika kontexter och framtidsutvecklingar, samt viktiga faktorer som påverkar detta.

## 5.1 Framtida värld Regionalisering

I framtida värld Regionalisering har dagens spänningar mellan Ryssland och västvärlden bestått mot 2045. Det amerikanska engagemanget i Europa och Nato har fått ökad konkurrens från amerikanska åtaganden i Stilla havsregionen, varför USA fortsatt är medlem i Nato men minskat sin militära närvaro i Europa och uttryckt att Europa måste ta ett större ansvar för försvaret av Europa. Tyskland, Frankrike och Storbritannien har med viss framgång tagit ledande roller för att utveckla försvarssamarbeten i Europa, inte minst inom Nato, men när USA inte agerar som en sammanhållande aktör innebär detta samtidigt att flera överlappande initiativ med olika regionala fokus existerar.

### 5.1.1 Finland utifrån Framtida värld Regionalisering och Typfall 1: Angrepp på Lettland och Gotland

I framtida värld Regionalisering har en fortsatt gemensam hotbild och ett minskat amerikanskt åtagande bäddat för än närmare finsk-svenskt samarbete, dock utan uttryckliga försvarsförpliktelser. Utifrån konfliktsituationen i Typfall 1 har Finland tydliga intressen att erbjuda Sverige militärt stöd. Finlands geografiska belägenhet innebär att landet vid en eskalerad konflikt kan komma att dras in i vilket fall, vilket givet samtida angrepp på Nato-landet Lettland och dess närmaste partnerland Sverige ter sig sannolikt. Därtill har Finland mer indirekta intressen som att upprätthålla folkrätt, små staters rätt till självbestämmande och förtroende i försvarssamarbetet med Sverige.

Samtidigt lär dessa intressen vägas mot risken för eskalation och att – eventuellt ensamt – dras in i en konflikt som kunde ha undvikits. Detta kan innebära att det finländska stödets karaktär är avhängigt hur andra västländer anser att situationen bör hanteras. Detta gäller främst Nato, USA, och mot bakgrund av USA:s minskade engagemang i Europa, Tyskland, Frankrike och Storbritannien i större utsträckning än idag. Andra allierade kan välja att agera inom ramen för Nato, något av de regionala försvarssamarbeten som växt sig starkare i denna värld, eller genom en koalition av villiga. Därtill behöver Finland balansera nationellt försvar, svenska stödförfrågningar och intensivt lettiskt arbete för en samlad västlig respons.

Eftersom kommande stridshandlingar på finskt territorium inte kan uteslutas och andra aktörers engagemang ännu är oklart lär Finland i ett inledande skede erbjuda Sverige militärt stöd men inte utföra direkta stridshandlingar till Sveriges hjälp. Detta lär ändras ifall Finland angrips eller konfliktsituationen i närområdet eskalerar till den grad att Finland bedömer att man inte kan stå utanför konflikten. Utifrån det närmare försvarssamarbete som har utvecklats finns gemensamma försvarsplaner för liknande situationer, vilket bäddar för att finsk hjälp kan komma smidigt.

I första hand kan Finland bistå Sverige med flyg- och marinstridskrafter. Dessa har högre beredskap och rörlighet och kan bidra till att avskräcka rysk styrketillväxt och etablering av ett brohuvud på Gotland. Detta rör defensiva åtgärder med starkt signalvärde, som att förstärka luftskyddet runt Gotland genom närvaro av finska korvetter, och finska stridsflygplan i beredskap på svenska flygbaser. Den finska armén är fortsatt huvudsakligen mobiliserande, inriktad mot territoriellt försvar och har begränsad strategisk rörlighet. Finland kan dock på sitt eget territorium vida åtgärder som gagnar försvaret av båda länderna, exempelvis genom att försvåra angrepp mot norra Sverige landvägen, vilket underlättar för Sverige att koncentrera sina styrkor söderut. Graden av samverkan är inledningsvis högst inom sjö- och flygstridskrafter, men detta kan komma att ändras utifrån konfliktförloppet.

### **5.1.2 USA utifrån Framtida värld Regionalisering och Typfall 1: Angrepp på Lettland och Gotland**

I framtida värld Regionalisering har dagens spänningar mellan Ryssland och västvärlden bestått mot 2045. USA:s engagemang i Europa och Nato är formellt starkt. Vid sidan om Nato har USA multilaterala och bilaterala avtal, partnersamarbeten, samt undertecknade avsiktsförklaringar, med flera europeiska stater, inklusive Sverige.<sup>106</sup> USA pressas samtidigt av en dålig ekonomi som reducerar

---

<sup>106</sup> Försvarsdepartementet. *Statement of Intent between the Secretary of Defense of the United States of America and the Minister of Defense of Sweden* och Försvarsdepartementet, *Trilateral Statement of Intent*.

det inhemska politiska stödet för militära interventioner, förutom mot hot mot uppfattas utgöra ett direkt hot mot nationens säkerhet. Dessutom har USA:s huvudsakliga fokus sedan en längre tid varit riktat mot Kina och sina åtaganden i Asien-Stillahavsregionen. USA har förband stationerade i Europa, men har sedan en tid tillbaka tydliggjort att Europas säkerhet i huvudsak vilar på de europeiska staternas axlar.

USA har bibehållit en nära relation med Sverige bland annat tack vare materiel-samarbete samt forskning och utveckling. USA har stort intresse av att upprätthålla sin trovärdighet som en allierad och partner, samt att hålla ihop Nato. USA har även intresse av att fortsätta att upprätthålla folkrätten, inklusive små staters rätt till självbestämmande.

Utifrån denna värld och konfliktsituationen i Typfall 1 kommer USA att få flera förfrågningar om stöd, främst från de baltiska staterna, och landet förväntas ta en ledande roll i Nato. USA kommer att driva på processen i Nato, men också insistera på att operationen i första hand ska ledas av de europeiska medlemmarnas stridskrafter, samt de amerikanska förbanden stationerade i Europa. USA bedöms erbjuda Sverige militärt stöd, samt be om tillstånd att bedriva militära operationer mot Ryssland i Östersjön och Baltikum från svenskt territorium. USA kommer dock inte agera i stor skala förrän Nordatlantiska rådet i Nato fattat beslut om vägen framåt.

USA:s försvarsmakt har en stor expeditionär förmåga, inklusive luftburna förband med mycket hög beredskap. Om Nordatlantiska rådet beslutar att Lettland ska befrias med militära medel kommer USA i huvudsak att delta i operationen med luft- och sjöstridskrafter. I ett första skede kommer de amerikanska stridskrafterna som anländer till Sverige bestå av främst flygstridskrafter, marinkårssoldater, specialförband, samt luft- och missilförsvarsförband. USA kommer att vilja använda flera flygfält runt om i Sverige, samt få tillgång till svenska hamnar, vägar och järnvägar. Huvudaktiviteten kommer att äga rum i Mälardalen samt på och runt Gotland. Göteborg kommer även att vara avgörande för mottagandet av stridskrafter och materiel som anländer sjövägen. Eskalerar konflikten kommer USA att samverka med Sverige för att förhindra rysk styrketillväxt och etablerandet av ett brohuvud på Gotland.

Graden av samverkan kommer att variera beroende på hur den militära operationen ser ut, operationsområdet och vilka som är de involverade försvarsgrenarna. Det operativa samarbetet på luftsidan kommer att vara nära, eftersom ländernas flygvapen har bedrivit omfattande övningsverksamhet tillsammans i området. Gemensamma operativa aktiviteter kommer också att bedrivas i Östersjön mellan det svenska ubåtsvapnet och den amerikanska flottan för att förhindra ryska över skeppningar av fler förband till Gotland. Operativ samverkan mellan svenska och amerikanska specialförband kommer också att präglas av en hög grad av integration. I samband med vidare eskalering kan tillförsel av amerikanska arméförband bli aktuell. Graden av samverkan med sådana ytterligare förband kommer

att vara låg eftersom detta samövat i betydligt mindre utsträckning än övriga försvarsgrenar.

## **5.2 Framtida värld Anarki**

Framtida värld Anarki präglas av en låg grad av samarbete, sammanfallande stater, kraftlösa internationella organisationer och en sviktande rättsordning. EU:s ekonomiska politik har kantrat till följd av ekonomisk kris i Sydeuropa, som anser att Nordeuropa inte varit solidariska nog. Syd- och östliga medlemsstater graviterar alltmer mot Kina, som tagit sig an en global roll. De mellanstatliga relationerna är i flera regioner ansträngda, där historiska oförrätter, gränsdragningsdispyter och frysta konflikter återigen blossat upp. Inom Nato har tron på artikel fem urholkats och en uppsjö av olika prioriteringar och hotbilder har gjort organisationen till ett forum för enskilda stater att värva allierade för operationer i egenintresse snarare än kollektivt försvar. USA kvarstår som medlem i Nato men anser att enbart allierade som bidrar till landets nya huvudprioritet – närvaro och avskräckning i Stilla havsregionen – omfattas av försvarsgarantier. Stormakter, inklusive Europas största länder, är mer benägna att acceptera varandras krav på inflytande i sina respektive närområden, så länge de själva tillmäts samma rätt och det inte påverkar deras egen säkerhet negativt.

### **5.2.1 Norden utifrån Framtida värld Anarki och Typfall 1: Angrepp på Lettland och Gotland**

I framtida värld Anarki har de nordiska ländernas intresse för gemensamt försvarssamarbete ökat. De politiska incitamenten har ökat i takt med att Natos och USA:s försvarsgarantier har urholkats, respekten för internationell rätt minskat och EU-samarbetet försvagats avsevärt. Därtill har den ekonomiska nedgången även drabbat Norden, vilket gett upphov till ekonomiskt incitament för djupare samarbete i syfte att behålla nödvändig förmågebredd. Utifrån sin geografiska närhet och frånvaron av externa aktörer som garanterar deras säkerhet har länderna tydliga intressen att gemensamt upprätthålla ett fredligt närområde och att kunna agera gemensamt för att hantera potentiella kriser och krig, eftersom ett angrepp på en av dem sannolikt skulle påverka övrigas säkerhet markant negativt. Dessa intressen har föranlett omfattande gemensamma övningar, allt närmare integration av armé-, flyg- och marinstridskrafter, gemensam försvarsplanering, och gemensamma solidaritetsutfästelser.

Samtidigt kan de överliggande trenderna påverka intressen i motsatt riktning. Nordiskt försvarssamarbete fungerar idag som ett komplement till Nato. Utan trovärdiga garantier från Nato ökar incitamenten för nordiskt samarbete, men det kan bli svårare att realisera i praktiken. Allianssäkerhetsdilemmat blir mer påtagligt och risktagningen ökar - ifall man dras med i en annan stats konflikt finns inte en allians samlade förmåga att tillgå. Därtill påverkar de övergripande

trenderna, där var stat är sig själv närmast, även relationerna inom Norden och gör det nödvändiga ömsesidiga förtroendet svårare att upprätthålla. Externa aktörer, främst USA, har också fortsatt ett intresse av underrättelser kring ryska och kinesiska förehavanden i Arktis, vilket kan föranleda inomnordisk konkurrens kring externa parterers uppmärksamhet och gunst.

I detta typfall har enbart Sverige angripits. Det kan utifrån framtida värld Anarki föranleda en dynamik liknande den under Tysklands invasion av Danmark och Norge under andra världskriget – vilket skedde i en tid präglad av liknande övergripande attribut. Det skulle tvinga Norge, Danmark och Finland att väga intresset av att upprätthålla det nordiska samarbetet och att agera innan man själva eventuellt dras in i konflikten, mot möjligheten att säkra eget territorium och befolkning mot en konflikt som möjligen kan undvikas. De ryska löftena om ett tidsbegränsat lån av Gotland kan i sammanhanget påverka denna kalkyl.

Utifrån denna värld är det i ett första skede osannolikt med någon typ av gemensamma operationer eller samordnat agerande från en nordisk koalition för att återta Gotland eller hindra etablering av ett ryskt brohuvud.<sup>107</sup> Det är troligare att varje land inom ramen för sitt nationella försvar vidtar åtgärder som indirekt stärker Sveriges försvar: mobilisering, utökad sjö- och luftövervakning, styrkeförflyttningar, leveranser av ammunition och förnödenheter samt kraftiga fördömanden av ryskt agerande. Därtill lär länderna arbeta för att Nato och EU engagerar sig, och stödja Sverige genom utökat underrättelseutbyte. Medan detta innebär att högtflygande planer och solidaritetsutfästelser inte till fullo uppfylls kan även dylika begränsade åtgärder och bidrag vara värdefulla för svensk del.

## 5.2.2      **Storbritannien utifrån Framtida värld Anarki och** **Typfall 2: Kris på Nordkalotten**

I framtida värld Anarki har internationella normer urholkats och stater agerar i större utsträckning i egenintresse. Storbritanniens ekonomi är ansträngd och det inhemskt politiska stödet för militära interventioner, utöver för att hantera direkta hot mot nationens säkerhet är svagt. Som en önation och historisk sjömak har Storbritannien ett intresse av att upprätthålla principen om fri rörlighet på haven. Fastän Nato bara är ett skal av sitt forna jag, är Storbritannien ändå mån om organisationen, då den ger landet möjligheter att påverka politiken på den europeiska kontinenten. Aktiviteten i den brittiskt initierade Norra gruppen har avstannat, men Storbritannien använder gruppen för att försöka styra den säkerhets- och försvarspolitiska debatten om norra Europa. Storbritannien värnar

---

<sup>107</sup> Tore Nyhamar finner att ett begränsat ryskt angrepp på Gotland är en uppgift väl lämpad för en nordisk koalition att hantera gemensamt. Den slutsatsen nås dock utifrån mer tillåtande förutsättningar än framtida värld Anarki, vilket kan illustrera hur beroende aktörers agerande är av vilken framtida värld det sker inom. Se Nyhamar, Tore. *Three Future Scenarios for Nordic Military Operations*. Kjeller: Forsvarets Forskningsinstitut, 2019, s. 28-29.

också sin relation med USA genom att ta tillvara på det amerikanska intresset av underrättelser om ryska och kinesiska förehavanden i Arktis samt på Nordkalotten. Storbritannien har arbetat för att bevara *Joint Expeditionary Force* (JEF) för att ha möjligheten att agera tillsammans med andra när det gynnar det brittiska intresset.<sup>108</sup> Ett uttalat mål med JEF är att kunna verka i en så kallad gråzonssituation i Östersjö- och nordområdet under nivån öppen väpnad konflikt. I framtida värld Anarki har det svensk-brittiska stridsflygsprojektet övergetts till följd av ansträngda ekonomier och samordningssvårigheter.

Utifrån konfliktsituationen i Typfall 2 – aktivering av det ryska bastionförsvaret kring Nordkalotten – i framtida värld Anarki är Storbritanniens intresse av att engagera sig starkt begränsat. Att Ryssland flyttar fram sina positioner, samt att Norge utsätts för hot och får sitt territorium kränkt, ger dock Storbritannien vissa incitament att agera.

Storbritannien har viss expeditionär förmåga, inklusive luftburna förband med hög beredskap. Landet har prioriterat en omställning mot mellanstatlig konflikt och har förmåga att verka i samtliga domäner. Samtidigt har Storbritannien en modern tradition av att staka ut ambitiösa, ofta globala, mål, utan att skjuta till medel för att realisera dem. Den pressade ekonomin har vidgat klyftan mellan mål och medel. Storbritannien kommer i händelse av en aktivering av det ryska bastionförsvaret i huvudsak att svara med luft- och sjöstridskrafter. Ubåtar och ytstridsfartyg kommer att beordras ut för att bevaka brittiska intressen och markera mot Ryssland. Brittiska luftstridskrafter kommer även att patrullera för att övervaka rysk aktivitet.

Graden av samverkan mellan brittiska och svenska stridskrafter varierar beroende på operation, operationsområde och de involverade försvarsgrenarna. Det kommer att finnas visst operativt samarbete på luftsidan. Gemensamma operativa aktiviteter kommer också att bedrivas mellan den brittiska och svenska flottan inom ramen för JEF. Detta är möjligt tack vare att viss övningsverksamhet inom JEF har bibehållits. Då det brittiska engagemanget är starkt begränsat kommer samverkan på armésidan vara nästintill obefintlig.

### 5.3 Framtida värld Renationalisering

I framtida värld Renationalisering har dagens spänningar mellan Ryssland och västvärlden skärpts ytterligare som en följd av den negativa politiska utvecklingen, särskilt den ökade stormaktsrivaliteten. EU och Nato präglas av inre stridigheter och har svårt att finna konsensus kring centrala frågor. USA prioriterar i denna värld sina åtaganden i Asien, för att möta Kinas alltmer aggressiva agerande i regionen. Det amerikanska engagemanget i Europa består främst av fördjupade

---

<sup>108</sup> JEF-länderna omfattar Danmark, Estland, Finland, Lettland, Litauen, Nederländerna, Norge, Storbritannien och Sverige.

bilateral försvarssamarbeten med de Nato-länder och -partners som anses strategiskt viktiga i en konflikt med Ryssland, däribland Norge, Polen, Storbritannien och Sverige. Det förekommer också att Natos medlemsstater och partnerstater samarbetar bilateralt eller i mindre grupper utifrån gemensamma intressen.

### **5.3.1      Nato utifrån Framtida värld Renationalisering och Typfall 2: Kris på Nordkalotten**

I framtida värld Renationalisering har sammanhållningen inom Nato försvagats avsevärt på grund av inre stridigheter om målsättningar och prioriteringar, speciellt öst-syd-dimensionen inom Europa och i förhållandet mellan USA och resten av Nato på grund av USA:s huvudsakliga fokus på Asien. Nato existerar alltjämt, men mer som en traditionell militärallians än som en säkerhetspolitisk aktör, eftersom länderna inte kan nå konsensus. Alliansen är därför handlingsförlamad, utom när det gäller försvar av medlemmarnas territoriella integritet.

Utifrån typfall 2 - aktivering av det ryska bastionförsvaret kring Nordkalotten – aktiverar Norge artikel fyra i Nato-fördraget, och begär konsultationer för att landet känner sig hotat. Intresset för att stödja Norge är svagt, särskilt från medlemmarna i Medelhavsregionen, men de motsätter sig inte att de Nato-medlemmar som så önskar stödjer Norge, eftersom detta kan utvecklas till en artikel fem-situation. Nato beslutar därför att Norge får förstärkas militärt genom en koalition av villiga medlemmar.

Flera av Natos medlemmar, främst USA, Storbritannien, Frankrike, Tyskland, Polen och Nederländerna beslutar att bidra till förstärkningsoperationen till stöd för Norge. De skickar flyg- och specialförband till södra Norge och ökar sin närvaro med marinstridskrafter längs norska kusten och i Östersjön. För att öka den operativa flexibiliteten och sprida flygförbanden och fartygen ber Nato Sverige ställa hamnar och flygbaser till förfogande för Nato, inom ramen för förstärkningsoperationen.

Eftersom Sverige och Finland också känner sig hotat av att Ryssland aktiverat sitt bastionförsvar har de båda länderna tillsammans med Norge redan ökat sin militära aktivitet i norr, speciellt med markförband, i enlighet med den trilaterala avsiktsförklaring om fördjupat operativt samarbete på Nordkalotten som skrevs under i september 2020. Den svenska regeringen beslutar därför – i samråd med den finländska – att tillåta att Nato-operationen sker på och genom svenskt territorium och att ge värdlandsstöd.

När Nato-ländernas flyg- och marinstridskrafter anländer till svenska hamnar och flygplatser ger Sverige värdlandsstöd, men Natos förstärkningsoperation sker separat från – om än i samarbete med – den svenska operationen, alltså operativt samarbete snarare än en gemensam operation. Operationsområdet delas därför upp i sektorer, där de svenska förbanden har ansvaret för de mest gränsnära



operationerna och Nato-förbanden befinner sig söder om polcirkeln. Detta är också ett led i att inte i onödan provocera Ryssland.

### 5.3.2 EU utifrån Framtida värld Renationalisering och Typfall 2: Kris på Nordkalotten

I framtida värld Renationalisering har EU:s försvarssamarbete klingat av och EU har blivit en svag politisk och strategisk aktör. EU:s ursprung med fri rörlighet av kapital, varor, tjänster och människor, ligger dock fast. Unionen är med andra ord mer en ekonomisk union än en politisk union.<sup>109</sup> Det förekommer dock bi- och minilateral militärpolitiskt samarbete mellan vissa av EU:s medlemsländer, till exempel Sverige och Finland, och mellan EU-medlemmar och andra länder, till exempel Sverige, Norge och Storbritannien.

Utifrån konfliktsituationen i typfall 2 har EU i denna värld – där dess försvarssamarbete har avstannat – begränsat intresse och förmåga att agera. När Ryssland aktiverar bastionförsvaret och kräver att det inte får förekomma militära förband norr om polcirkeln och hotar med att bekämpa sådana förband, känner Sverige sig hotat. Eftersom Finland också känner sig hotat av att Ryssland aktiverat sitt bastionförsvaret har de båda länderna tillsammans med Norge ökat sin militära aktivitet i norr, i enlighet med den trilaterala avsiktsförklaring om fördjupat operativt samarbete på Nordkalotten som skrevs under i september 2020. Sverige förvarnar också EU om att landet inom kort kan komma att åberopa artikel 42 (7) i EU-fördraget.

I syfte att underlätta stöd och bistånd från andra EU-medlemmar gör Sverige klart att landet kan komma att behöva logistiskt stöd av EU, till exempel köp av vissa typer av ammunition, skyddsutrustning och läkemedel, samt att Sverige kan komma att behöva mer sjukvårdspersonal och transportkapacitet. Den svenska regeringen deklarerar också att den förväntar sig att EU-medlemmarna kommer att agera solidariskt med Sverige om landet skulle utsättas för angrepp, det vill säga EU-gemensamma politiska markeringar, sanktioner och – ytterst – gemensamt militärt stöd till Sverige.

I detta läge deklarerar EU-medlemmarna Frankrike, Nederländerna och Tyskland att de kan sälja ammunition, skyddsutrustning och läkemedel till Sverige samt att de kan stödja med transportresurser och sjukvårdspersonal, i enlighet med EU-fördraget. EU markerar också politiskt, genom en deklaration, att alla typer av militära aggressioner mot ett EU-medlemsland är oacceptabla. Det går dock inte att komma överens om några ekonomiska sanktioner, och militärt stöd utifrån en EU-ram är uteslutet. De flesta av unionens medlemmar anser att EU inte ska ägna sig åt försvars- och säkerhetsrelaterade frågor över huvud taget, eftersom det är de

---

<sup>109</sup> Jämför scenario tre i Lindström, Madelene och Winnerstig, Mike. *EU och NATO som framtida strategiska aktörer – den sista frusna konflikten: Uppgifter och utmaningar år 2010–2030*. FOI-R--2763—SE, Stockholm: FOI. 2009, s. 73–75.

enskilda medlemmarnas ensak. Det är troligare att de EU-länder – exempelvis Frankrike, Tyskland, Polen och Nederländerna – som har intresse och förmåga att engagera sig gör det inom ramen för Nato.

## 6 Sammanfattning, slutsatser och vidare studier

Denna rapport har analyserat möjligheter och begränsningar kopplade till tredje-partssamverkan mot 2045. Följande frågeställningar har legat till grund för analysen:

1. Vad är tredje-partssamverkan och vad krävs för att den ska bli effektiv?
2. Vilka aktörer skulle i dagsläget kunna utgöra tredje part?
3. Vilka möjligheter och begränsningar finns att samverka med dessa aktörer mot 2045 utifrån olika framtidsutvecklingar?

Gällande fråga 1 är tredje-partssamverkan ett levande begrepp. I denna rapport definieras begreppet som givande av militärt stöd till respektive mottagandet av militärt stöd från tredje part i syfte att genomföra militära operationer. Förmågan att ta emot militärt stöd har i huvudsak två beståndsdelar: förmågan att ta emot utländska förband, och förmågan att agera samordnat. Samordnat agerande är ett brett spektrum av militära aktiviteter som kan röra allt från parallella men samordnade operationer till gemensamma operationer under samlad ledning. Den enskilt mest effektiva åtgärden för att förbättra Sveriges förmåga att samverka med tredje part är sannolikt samordnad planering, vilket ger tydliga ramar och mål att prioritera utifrån. Tredje-partssamverkan är utöver militära resurser beroende av totalförsvaret och civila aktörer. Det krävs samordning, tydlig ansvarsfördelning och gemensamma övningar för att detta ska fungera. I detta arbete kan norska lärdomar vara av intresse, exempelvis vad gäller förband med huvuduppgift att stödja tredje part och partnerskap med civila logistikföretag. Samtidigt är norska vägval en effekt av deras geografiska läge och externa aktörers intresse utifrån detta, som inte nödvändigtvis kan kopieras rakt av.

Vad gäller fråga 2 utgår rapporten från de aktörer – Finland, USA, Norden, Storbritannien och Nato – som av regeringen och Försvarmakten har identifierats som relevanta för gemensam eller samordnad försvarsplanering, samt EU i vilket Sverige är medlem. Dessa aktörer har i dagsläget både förmågor och intressen att bedriva försvarssamarbete med Sverige. Samtliga samarbeten är långsiktigt inriktade och syftar till att stärka den gemensamma försvarsförmågan. Detta kan komma att ändras mot 2045 och potentiella tredje parter kan tillkomma eller falla bort.

Fråga 3 besvaras genom att i kapitel 4 och 5 utveckla och testa en metod som kan användas för att analysera tredje-partssamverkan framgent. Metoden består i fyra framtida världar och två typfall. Världarna tecknar möjliga utfallsrum för övergripande trender och omvärldsfaktorer som påverkar det internationella systemet och potentiella tredje parter mot 2045. Typfallen är potentiella konfliktsituationer: kris på Nordkalotten respektive angrepp på Lettland och Gotland. Respektive aktör

utvärderas mot en kombination av framtida värld och typfall. Utifrån de övergripande förutsättningarna (framtida värld) analyseras potentiella tredje parter förmåga och intresse i en specifik konfliktsituation (typfall).

Metoden i sig är ett underlag för vidare arbete. Den utgör en första ansats att på ett systematiskt sätt tänka kring framtida tredjepartssamverkan. Rapportens framtida världar och typfall används för att vidareutveckla förståelsen för hur specifika omständigheter kan möjliggöra eller försvåra tredjepartssamverkan. I vidare arbete kan analysen breddas genom att utvärdera samma aktör utifrån flera framtida världar eller typfall. Därtill kan de framtida världarna vidareutvecklas för att bli mer detaljerade och nyanserade, exempelvis genom att komplettera denna rapports bredare fokus på ekonomi, politik, intresse och förmåga med militärteknologisk utveckling.

Typfallen utgår i stora delar från de vanligast förekommande potentiella konflikt-områdena- och situationerna. Det kan vara värdefullt att, utifrån rapportens modell för i vilka kontexter och på vilket sätt tredjepartssamverkan kan ske, utveckla mindre konventionella typfall – exempelvis där eskalation är oavsiktlig, osäkerheten om vad som pågår är stor, och beslutsunderlaget bristfälligt. Detta kan knyta an till de alliansteoretiska utgångspunkterna och belysa potentiella dilemman och målkonflikter. Det kan inkludera situationer i vilka tredje part önskar tillgång till svenskt territorium eller lufterum, medan Sverige är motvilligt, eller situationer där engagerandet av tredje part kan verka eskalerande eller reducera svensk handlingsfrihet för att Sveriges och tredje parts övergripande operationsmål skiljer sig åt. Därtill kan en bättre syntes mellan framtida värld och typfall utvecklas. Även om Ryssland är ”den enda stat i Sveriges närområde som under överskådlig tid kan tänkas utöva militär aggression mot sina grannar” skulle analysen förbättras om ryskt agerande i respektive typfall tydligare informerades av den framtida världens förutsättningar.<sup>110</sup>

Metoden syftar till att identifiera potentiella möjligheter och begränsningar i samverkan med dessa aktörer, och kring tredjepartssamverkan generellt. Utifrån detta kan eventuella hinder identifieras för att hantera dessa, och i förlängningen bidra till att skapa gemensamma intressen. Ett antal initiala implikationer kan dras ur denna rapports framtida världar och typfall.

Framtida värld Regionalisering är den värld som presenterar bäst förutsättningar för tredjepartssamverkan.<sup>111</sup> Utifrån dess betingelser bedöms Finlands och USA:s intresse för och förmåga till tredjepartssamverkan i typfall 1:s angrepp på Gotland och Lettland vara tillräckliga för att engagera dem, om än med begränsningar.

- USA:s stöd är begränsat av landets huvudsakliga fokus på Kina, men också av en svag ekonomi och bristande folkligt stöd. På liknande sätt bedöms Finland

<sup>110</sup> Utredningen om Sveriges försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten. *Säkerhet i ny tid (SOU 2016:57)*. Stockholm: Utredningen om Sveriges försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten. 2016, s. 41.

<sup>111</sup> Detta dock eftersom analysen utesluter framtida värld Ordning, som torde ge allra bäst förutsättningar.

inledningsvis agera avvaktande, i väntan på klarhet i hur andra aktörers engagemang artar sig. I framtiden kan centrala aktörer som USA vara mindre benägna att leda och driva insatser. Detta påverkar andra aktörers kalkyler och kan föranleda fördröjningar som ställer krav på svensk uthållighet och egen förmåga.

- Närområdesdimensionen av tredjepartssamverkan tydliggörs i Regionaliseringsvärlden i det amerikanska agerandet: tredjepartssamverkan med Sverige är i första hand relevant som språngbräda för insatser i Östersjön och Baltikum för att stödja Nato-medlemmen Lettland. Det innebär att Sverige inte nödvändigtvis får den typ av stöd landet önskar, utan det som en tredje part kan avvara och bedömer bäst lämpat i en närområdeskontext. Sverige har således begränsad möjlighet att påverka huruvida stöd erbjuds och hur det ser ut. I kommande arbete kan analyseras hur Sverige – inom de begränsningar och möjligheter som omvärldsfaktorer innebär – kan agera för att öka sannolikheten för det stöd man önskar.<sup>112</sup> I detta sammanhang är hjälpbarhet – i betydelsen att förmå stå emot de inledande faserna av ett väpnat angrepp och ha tillräcklig nationell försvarsförmåga eller andra resurser för att ge tredje part möjlighet och incitament att engagera sig – centralt. Enkelt uttryckt rör det svenska möjligheter att påverka tredje parts intressen i en för svensk del önskvärd riktning genom att vara attraktiv att hjälpa. Framtida studier kring sätt att öka svensk hjälpbarhet och vilka resurser (exempelvis militära, geografiska, diplomatiska och infrastrukturella) som kan öka möjligheterna att tredje part engagerar sig kan vara värda att beakta.

Framtida värld Anarki presenterar de sämsta förutsättningarna för effektiv tredjepartssamverkan och aktualiserar dynamiken i allianssäkerhetsdilemmat. Möjliga tredje parter tvekar på om en konflikt är värd att engagera sig i, givet den risk det medför.

- Detta kan ha implikationer för hur sådana angrepp kan bemötas från svensk sida. Om Sverige eskalerar kan det å ena sidan leda till att tredje part engagerar sig (*entrapment*), å andra sidan att tredje part överger Sverige (*abandonment*) enligt alliansteori.<sup>113</sup> Även detta mynnar ut i ett antal olika handlingsalternativ som kan öka eller minska chanserna att tredje part engagerar sig.
- Världen är också intressant ur den aspekt att utfallet rörande de två aktörer som analyseras, Norden som en samlad aktör och Storbritannien, går åt olika håll: Nordens intresse för gemensamt försvar ökar, medan Storbritanniens minskar.

---

<sup>112</sup> Detta kan innefatta åtgärder som ger effekt oavsett huruvida tredje part engagerar sig eller inte. Det stöd som Sverige kan behöva ge till tredje part är i stora drag detsamma som svenska verkansförband behöver. Förbättringar av logistik, transportförmåga och andra stödförmågor kan tjäna både svensk försvarsförmåga och mottagandet av en eventuell tredje part.

<sup>113</sup> För fördjupade resonemang på temat, se Ångström, Jan och Petersson, Magnus. Weak party escalation: An underestimated strategy for small states? *Journal of Strategic Studies*, vol. 42, no. 2, 2019, s. 282-300.

Framtida värld Renationalisering användes för att utvärdera Nato och EU mot 2045. Det är logiskt att multilaterala organisationer är mindre effektiva i en värld präglad av renationalisering. En liknande utveckling kan ge upphov till såväl begränsningar som möjligheter för tredjepartssamverkan.

- Medan Nato bedöms kvarstå som organisation lär dess faktiska huvudfunktion – kollektivt försvar av medlemmarnas territorium – i högre grad omhändertas bi- och multilateralt vid sidan av, snarare än genom, organisationens formella institutioner och beslutsvägar. På liknande sätt bedöms EU:s försvars- och säkerhetspolitiska samarbete avstanna. En sådan utveckling kan ha implikationer för partnerländer som Sverige. Gällande Nato kan Sveriges relation till organisationen som sådan visa sig mindre relevant ifall dess medlemsstater i större utsträckning verkar vid sidan av Nato (värdlandsstödsavtalet gäller exempelvis bara när Nato – inte dess medlemsstater – leder en operation).
- Å andra sidan kan det bli enklare att hitta enskilda medlemsstater vars intressen överlappar med Sveriges att samverka med, istället för en organisation med en uppsjö av olika intressen. För svensk del kan en liknande utveckling föranleda ett ökat behov av prioritering av begränsade resurser till de samarbeten och aktörer som ger störst nytta. Detta är en grannliga uppgift, givet att det internationella systemet är stätt i snabb förändring, centrala aktörers framtida engagemang för europeisk säkerhet är osäkert, och det ännu inte är självklart hur de senaste årens nya regionala samarbetsformat kommer att utvecklas. Detta innebär samtidigt att Sverige genom välavvägda beslut och prioriteringar kan påverka formatens framtida inriktning.

Tredjepartssamverkan, oavsett om Sverige kommer att ge eller ta emot stöd, kommer att ha stor betydelse för svensk försvarsplanering, säkerhetspolitiskt beslutsfattande i kris, och militärt agerande i krig. Denna rapport är ett steg på vägen för att öka förståelsen av en av de mest betydande förutsättningarna för svenskt försvar - tredjepartssamverkan.

## Referenser

- Agrell, Wilhelm. *Ett krig här och nu: Sveriges väg till väpnad konflikt i Afghanistan*. Stockholm: Atlantis, 2013.
- Almén, Oscar, Englund, Johan och Ottosson, Björn. *Great Power Perceptions: How China and the U.S. view each other on political, economic and security Issues*. FOI-R--5040--SE. Stockholm: FOI, 2021.
- Aronsson, Albin. The United Kingdom, i Hagström Frisell, Eva och Pallin, Krister (red.). *Western Military Capability: An Assessment of Northern Europe 2020 – Part II National Capabilities*. Stockholm: FOI, 2021 (kommande).
- Beadle, Alexander William et al. *Globale trender mot 2040*. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitut. 2019.
- Besch, Sophia. Defence without direction. *Centre for European Reform*. 2019.
- Birkemo, Gunn Alice, Graarud, Emil och Halvorsen, Ola Krogh. *Et troverdig alliert mottak – erfaringer fra Trident Juncture 2018*. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitut, 2019.
- Danius, Lars. *Samhället och försvaret: Återblick på svensk försvarspolitik 1809–1955*. Uppsala: Militärlitteraturföreningen, 1956.
- Det kongelige forsvarsdepartement. *Evne til forsvar – vilje til beredskap (Prop 14 S)*. 2020.
- Det kongelige finansdepartement. *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2019 (Prop. 114S)*. 2019.
- Development, Concepts and Doctrine Centre. *Global Strategic Trends: The Future Starts Today*. London: Ministry of Defence, 2018.
- Doran, Charles F. Why Forecasts Fail: The Limits and Potential of Forecasting in International Relations and Economics. *International Studies Review*, Vol. 1, Nr. 2, 1999.
- Ellehus, Rachel. Turkey and NATO: A Relationship Worth Saving. *Center for Strategic and International Studies*. 2 december 2019. <https://www.csis.org/analysis/turkey-and-nato-relationship-worth-saving>. Hämtad 9 december 2020.
- Engvall, Johan, Hagström Frisell, Eva och Lindström, Madelene. *Nordiskt operativt försvarssamarbete*. FOI-R--4628--SE, Stockholm: FOI, 2018.
- Forsvarets operative hovedkvarter. *Norsk vertlandsstøttekonsept til bruk i totalforsvaret*. Reitan: Forsvarets operative hovedkvarter, 2018.

Försvarsberedningen. *Försvaret av Sverige – Starkare försvar för en osäker tid (Ds 2014:20)*. Stockholm: Försvarsdepartementet, 2014.

Försvarsberedningen. *Motståndskraft (Ds 2017:66)*. Stockholm: Försvarsdepartementet, 2017.

Försvarsberedningen. *Värnkraft: Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025 (Ds 2019:8)*. Stockholm: Försvarsdepartementet. 2019.

Försvarsdepartementet. Riksdagen beslutar lagstiftning som förbättrar möjligheter till operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. 8 september 2020. <https://www.regeringen.se/artiklar/2020/09/riksdagen-beslutar-lagstiftning-som-forbattar-mojligheter-till-operativt-militart-stod-mellan-sverige-och-finland>. Hämtad 9 december 2020.

Försvarsdepartementet. *Statement of Intent between the Secretary of Defense of the United States of America and the Minister of Defense of Sweden*. 2016.

Försvarsdepartementet. *Trilateral Statement of Intent Among The Department of Defense of the United States of America and The Ministry of Defence of the Republic of Finland and The Ministry of Defence of the Kingdom of Sweden*. 2018.

Försvarsmakten. *Försvarsmaktens redovisning av perspektivstudien 2013*. 2013.

Försvarsmakten. *Försvarsmaktens Strategiska Inriktning 2015 ändringsutgåva 1 (FMSI 2015 Ä1)*. 2016.

Försvarsmakten. *Försvarsmaktens underlag för försvarspolitik proposition 2021-2025*. 2019.

Försvarsmakten. *Militärstrategisk doktrin – MSD 2016*. 2016.

Försvarsmakten. *Rapport från perspektivstudien 2009 – Det militärstrategiska utfallssrummet*. 2010.

Försvarsmakten. *Slutrapport FMÖ 17 AURORA*. 2018.

Försvarsmakten. *Slutrapport FMÖ 20 – Final Exercise Report (FER)*. 2020.

Försvarsmakten. *Tillväxt för ett starkare försvar*. 2018.

Försvarsmakten. *Underbilaga A3: Fokusområde värdlandsstöd*. 2018.

Gasinska, Karolina och Eriksson, Mikael. *Framåtblickande omvärldsanalyser – Hur gör andra?*. FOI-R--4585—SE, Stockholm: FOI, 2018.

Gustafsson, Jakob. Norway, i Hagström Frisell, Eva och Pallin, Krister (red.). *Western Military Capability: An Assessment of Northern Europe 2020 – Part II National Capabilities*. Stockholm: FOI, 2021 (kommande).



- Hagström Frisell, Eva och Pallin, Krister (red.). *Western Military Capability: An Assessment of Northern Europe 2020*. Stockholm: FOI, 2021 (kommande).
- Hagström Frisell, Eva och Sjökvist, Emma. *Military Cooperation Around Framework Nations*. FOI-R--4672--SE, Stockholm: FOI, 2019.
- Hagström Frisell, Eva, Jonsson, Michael och Gustafsson, Jakob. Nordiskt försvarssamarbete – på väg mot en plan B? *Vårt Försvar*, mars 2020.
- Hennum, Alf Christian och Nyhamar, Tore. Ett norskt perspektiv på försvarsplanering. *Strategisk Utblick* 7. FOI Memo 6178, Stockholm: FOI. 2017.
- Hjort, Christian Bugge. Forsvaret ikke robust nok til å ta imot alliert støtte. *Norges Forsvarsforening*. 13 februari 2019.  
<https://www.forsvarsforeningen.no/nyheter/forsvaret-ikke-robust-nok-til-a-ta-imot-alliert-stotte/>. Hämtad 9 december 2020.
- Holmström, Mikael. Försvar med tidsgräns. *Svenska dagbladet*. 30 december 2012.  
<https://www.svd.se/forsvar-med-tidsgrans>. Hämtad 9 december 2020.
- Hultqvist, Peter och Fallon, Michael. Sverige och Storbritannien fördjupar försvarssamarbetet. *Dagens Nyheter*. 27 september 2016.  
<https://www.dn.se/debatt/sverige-och-storbritannien-fordjupar-forsvarssamarbetet>. Hämtad 9 december 2020.
- Johnsson, Magnus. *Strategic Colonels: The Discretion of Swedish Force Commanders in Afghanistan 2006–2013*. Uppsala: Uppsala University, 2017;
- Jonsson, Daniel K och Veibäck, Ester. *Nato och svensk civil beredskap*. FOI-R--4937--SE, Stockholm: FOI, 2020.
- Karlsen, Jonny. Amerikaner – hjälperne. *Forsvarets forum*, 9 november 2018.  
<https://forsvaretsforum.no/a/102534>. Hämtad 9 december 2020.
- Kühn, Ulrich. *Preventing Escalation in the Baltics*. Washington DC: Carnegie Endowment, 2018.
- Levin, Louise. Bilateralt samarbete med Storbritannien för framtidens stridsflygförmåga. *Försvarsmakten*. 19 juli 2019.  
<https://www.forsvarsmakten.se/sv/aktuellt/2019/07/bilateralt-samarbete-med-storbritannien-for-framtidens-stridsflygformaga/>. Hämtad 9 december 2020.
- Lindström, Madelene och Winnerstig, Mike. *EU och NATO som framtida strategiska aktörer – den sista frusna konflikten: Uppgifter och utmaningar år 2010–2030*. FOI-R--2763--SE, Stockholm: FOI. 2009.
- Lippert, Barbara, von Ondarza, Nicolai and Perthes, Volker (eds). *European Strategic Autonomy: Actors, Issues, Conflicts and Interests*. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik. 2019.

- Lundquist, Viktor. Denmark, i Hagström Frisell, Eva och Pallin, Krister (red.). *Western Military Capability: An Assessment of Northern Europe 2020 – Part II National Capabilities*. Stockholm: FOI, 2021 (kommande)
- Meijer, Hugo och Wyss, Marco. Upside down: Reframing European defence studies. *Cooperation and Conflict*, Vol. 54, Nr. 3, 2019, s. 378–406.
- National Intelligence Council. *Global Trends: Paradox of Progress*. Washington, D.C: National Intelligence Council, 2017.
- NATO. *Allied Joint Doctrine for Host Nation Support*. Bryssel: NATO Standardization Agency, 2013.
- NATO. *Defence Expenditure of NATO Countries (2013–2020)*.  
[https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2020/10/pdf/pr-2020-104-en.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/10/pdf/pr-2020-104-en.pdf). Hämtad 9 december 2020.
- Nato. Relations with Finland. 3 november 2020.  
[https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_49594.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49594.htm).  
 Hämtad 9 december 2020.
- Neutralitetspolitikkommissionen. *Om kriget kommit... Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949–1969 (SOU 1994:11)*. Stockholm: Neutralitetspolitikkommissionen. 1994.
- Nilsson, Marcus. Svenskt-finskt samarbete i Norge. Forsvarsmakten. 29 oktober 2018. <https://www.forsvarsmakten.se/sv/aktuellt/2018/10/svenskt-finskt-samarbete-i-norge/>. Hämtad 9 december 2020.
- NORDEFCO. *Nordic Defence Cooperation Vision 2025*. 13 november 2018.
- Nyhamar, Tore. *A Future Nordic alliance?*. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitut, 2019.
- Nyhamar, Tore. *Three Future Scenarios for Nordic Military Operations*. Kjeller: Forsvarets Forskningsinstitut, 2019.
- Olsson, Per, Dahl, Alma and Junerfält, Tobias. *Defence Economic Outlook 2020*. FOI-R--5048--SE, Stockholm: FOI, 2019.
- Oma, Ida och Petersson, Magnus. Exploiting the role of dependence in influencing small states' alliance contributions: A reputation mechanism argument and assessment. *European Security*, vol. 28, no 1. 2019.
- Ottosson, Björn. USA, i Hagström Frisell, Eva och Pallin, Krister (red.). *Western Military Capability: An Assessment of Northern Europe 2020 – Part II National Capabilities*. Stockholm: FOI, 2021 (kommande).
- Oxenstierna, Susanne och Westerlund, Fredrik (red.) et al. *Rysk militär förmåga i ett tioårsperspektiv*. FOI-R--4758--SE, Stockholm: FOI, 2019.

- Persson, Gudrun (red.). *Russian Military Capability in a Ten-Year Perspective – 2016*. FOI-R--4326--SE- Stockholm: FOI. 2016.
- Petersson, Magnus och Saxi, Håkon Lunde. Shifted Roles: Explaining Danish and Norwegian Alliance Strategy 1949–2009. *Journal of Strategic Studies*, Vol. 36, No. 6. 2012.
- Petersson, Magnus. The ‘Allied Partner’: Sweden and NATO Through the Realist-Idealist Lens, i Andrew Cottey (red.), *The European Neutrals and NATO: Non-alignment, Partnership, Membership?* Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2018.
- Petersson, Charlotte och Elovsson, Joakim. Världsstöd i praktiken. Försvarsmakten. 31 mars 2017.
- Puck Nielsen, Anders. How would a war between Russia and the West play out? *Romeo Squared*. 1 January 2018. <https://romeosquared.eu/2018/01/01/the-military-scenario/>. Hämtad 9 december 2020.
- Regeringen. *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016-2020 (Prop. 2015/15:109)*. Stockholm: Försvarsdepartementet, 2015.
- Regeringen. *Samförståndsavtal om världsstöd (Prop. 2015/16:152)*. Stockholm: Försvarsdepartementet, 2016.
- Regeringen. *Statement of Intent on Enhanced Operational Cooperation among The Ministry of Defence of the Republic of Finland and the Ministry of Defence of the Kingdom of Norway and The Ministry of Defence of the Kingdom of Sweden*. 23 september 2020.
- Regeringen. *Totalförsvaret 2021 – 2025 (Prop. 2020/21:30)*. Stockholm: Försvarsdepartementet, 2019.
- Ringsmose, Jens. NATO Burden-Sharing Redux: Continuity and Change after the Cold War. *Contemporary Security Policy*, vol. 31, no. 2. 2010.
- Russell, Richard L. Competitive Analysis: Techniques for Better Gauging Enemy Political Intentions and Military Capabilities, i Johnson, Loch K. (red.), *The Oxford Handbook of National Security Intelligence* (Oxford: Oxford University Press, 2010).
- Schneider, Gerald, Gleditsch, Nils Petter och Carey, Sabine. Forecasting in International Relations: One Quest, Three Approaches. *Conflict Management and Peace Science*, Vol. 28, No. 1, 2011.
- Shlapak, David A. och Johnson, Michael W. *Reinforcing Deterrence on NATO’s Eastern Flank: Wargaming the Defense of the Baltics*. Santa Monica: RAND, 2016.
- Snyder, Glenn. *Alliance Politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press. 1997.

- Snyder, Glenn. The Security Dilemma in Alliance Politics. *World Politics*, vol. 36, no.4. 1984.
- Szymanski, Piotr. *The Northern Tandem: The Swedish-Finnish Defence Cooperation*. Warszawa: OSW, 2019.
- Tamnes, Rolf. The Significance of the North Atlantic and the Norwegian Contribution. *Whitehall Papers*, vol. 87 no. 1. 2017.
- Tamnes, Rolf. *The United States and the Cold War in the High North*. Oslo: Ad Notam, 1991.
- Tham Lindell, Magdalena T och Weibull, Anna. *Sveriges militära bidrag till Operation Atalanta 2013: en insatsanalys av ME03*. FOI-R--3728--SE, Stockholm: FOI, 2013
- The International Institute of Strategic Studies. *The Military Balance 2020*. London: Routledge, 2020.
- Traynor, Ian. France invokes EU's article 42.7, but what does it mean? *The Guardian*. 17 november 2015. <https://www.theguardian.com/world/2015/nov/17/france-invokes-eu-article-427-what-does-it-mean>. Hämtad 9 december 2020.
- Utredningen om Sveriges försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten. *Säkerhet i ny tid (SOU 2016:57)*. Stockholm: Utredningen om Sveriges försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten. 2016.
- Wagnsson, Charlotte. A security community in the making? Sweden and NATO post-Libya. *European Security*, vol. 20, no. 4. 2011.
- Valen-Odlo, May Brith. Bedre mottakskapasitet. *Forsvarets Forum*, no. 3 2020. <https://forsvaretsforum.mpublish.no/03-2020/files/basic-html/page91.html>. Hämtad 9 december 2020.
- Walt, Stephen. Why alliances endure or collapse. *Survival*, vol. 39, no. 1. 1997.
- Wilderäng, Lars. MÖP-måndag: Detaljerna om försvarsmaktsövningen Aurora. *Cornucopia*. 7 augusti 2017. <https://cornucopia.cornubot.se/2017/08/mop-mandag-detaljerna-om.html>. Hämtad 9 december 2020.
- Zysk, Katarzyna. Escalation and Nuclear Weapons in Russia's Military Strategy. *RUSI Journal*, vol, 163, no. 2. 2018.
- Ångström, Jan och Petersson, Magnus. Weak party escalation: An underestimated strategy for small states?. *Journal of Strategic Studies*, vol. 42, no. 2, 2019.

Sedan kalla krigets slut har svensk säkerhetspolitik i ökad utsträckning fokuserat på att bygga säkerhet i samverkan med andra. Genom detta har förmågan till militär samverkan genom att ge eller erhålla militärt stöd – här kallat tredjepartssamverkan – blivit en central del av svensk försvars- och säkerhetspolitik. Denna rapport är en första ansats att öka förståelsen för tredjepartssamverkan och därtill kopplade möjligheter och begränsningar mot 2045.

Rapporten består av två delar. Den första utgör ett kunskapsunderlag kring hur tredjepartssamverkan blivit en utgångspunkt för det svenska försvaret, vad som krävs för effektiv samverkan samt exempel på hur Norge har organiserat detta. Den andra består i framtagandet och användandet av en metod för att studera hur framtida möjligheter till tredjepartssamverkan med centrala aktörer kan utvecklas mot 2045 utifrån olika framtidsutvecklingar och konfliktsituationer.