

Försvarspolitiskt samarbete – effektivitet, solidaritet, suveränitet

*Rapport från
Utredningen om Sveriges internationella
försvarspolitiska samarbete
Fö 2013:B*



REGERINGSKANSLIET

Försvarsdepartementet

Rapporten kan köpas från Fritzes kundtjänst.
Beställningsadress: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Webbplats: fritzes.se

Omslag: Elanders Sverige AB.
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2014.

ISBN 978-91-38-24180-6

Till statsrådet Peter Hultqvist

Chefen för Försvarsdepartementet beslutade den 27 december 2013 att tillkalla en särskild sakkunnig (utredaren) (Fö 2013:B) med uppdrag att beskriva hur Sveriges internationella försvarspolitiska samarbete i Norden, inom EU, med Nato och andra berörda fora ser ut och ge förslag på hur dessa kan utvecklas.

Den 27 december 2013 förordnades ambassadör Tomas Bertelman som särskild sakkunnig. Som sekreterare anställdes från och med den 1 april 2014 kanslirådet Åsa Anclair, Försvarsdepartementet.

Härmed överlämnar utredningen rapporten *Försvarspolitiskt samarbete – effektivitet, solidaritet, suveränitet*. Uppdraget är härigenom slutfört.

Stockholm i oktober 2014

Tomas Bertelman

/ Åsa Anclair

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Utredningens uppdrag och arbete	11
2 Säkerhetspolitiska utgångspunkter	15
3 Försvarssamarbeten – olika former	17
4 Den tilltagande nödvändigheten att samarbeta	19
5 Nordiskt försvarssamarbete	25
6 Europeiska unionen	33
7 Nato	39
8 Minilateralism.....	45
9 USA.....	49
10 Materielsamarbete.....	53
11 Möjligheter till utökat försvarssamarbete.....	57
12 Sveriges egna möjligheter och restriktioner	63
13 Slutsatser	71

Innehåll

Bilaga 1	Uppdrag Fö 2013:B.....	77
Bilaga 2	En folkrättslig tolkning av solidaritetsklausulerna: Säkerhetspolitiskt och försvarspolitiskt samarbete som en internationell förpliktelse.....	81
Bilaga 3	Internationellt försvarssamarbete	91
Förkortningar		137

Sammanfattning

En rad faktorer har drivit fram en snabb omvandling av de allra flesta länders försvarsmakter. Teknisk utveckling, dramatiskt stigande kostnader, ekonomiskt stramare försvarsbudgetar och nya hotbilder har lett till färre och smalare väpnade styrkor. I alla länder har svaret blivit en strävan till fördjupat internationellt samarbete för att sänka kostnader, behålla förmågor och vinna större effekt.

Länder kan samarbeta om till exempel utveckling, inköp och underhåll, utbildning och träning, eller samordna eller dela förmågor. Ju djupare integrationen är, desto fler militära förmågor ger den tillgång till, men desto mer begränsas också den nationella handlingsfriheten. Utvecklingen går mot en funktions- eller uppgifts-specialisering, dvs. ett samarbete där deltagarna blir beroende av varandra när resurserna skall användas.

Det nordiska försvarssamarbetet är mångsidigt, kreativt och pragmatiskt, och det speglar den närhet och den samsyn som oftast präglar de nordiska länderna. Inte minst vad gäller logistik och gemensam träning och övning har betydelsefulla resultat nåtts. Men samarbetet lider ändå av begränsningar, eftersom skillnaderna beträffande allianstillhörighet avgör hur djup samverkan kan bli. Det nordiska samarbetet betraktas av alla deltagare som komplementärt i förhållande till ländernas relationer utanför Norden. För de länder som är Natomedlemmar kommer naturligt nog samarbetet inom alliansen främst. Även inom ramen för gällande restriktioner skulle mer betydelsefulla resultat kunna uppnås, men det förutsätter ett fast och uthålligt tryck från högsta politiska nivå i berörda länder.

Europeiska unionen (EU) förblir av grundläggande betydelse för fred och säkerhet i Europa, och det ligger i Sveriges intresse att arbeta för ett stärkande av EU:s säkerhetspolitiska roll. Lissabonfördraget från 2009 avspeglar dock det faktum att vad gäller medlemsländernas nationella försvar har EU i praktiken tagit en *time-*

out på obestämd tid. I dag har EU därför inget ansvar för Europas territoriella försvar. Sverige deltar i EU:s rationaliseringsarbete och materielsamarbete och har bidragit till samtliga av unionens kris- hanteringsoperationer. Men effekten totalt sett för svensk försvars- ekonomi eller försvarsförmåga av EU-samarbetet förblir under över- skådlig tid marginell.

Under 20 år har Sverige utvecklat ett nära samarbete med försvars- alliansen Nato inom ramen för Partnerskap för fred. Genom att delta i alla större Natooperationer under FN-mandat och i större övningar med Natoländer i Europa har Sverige utvecklat en sam- verkansförmåga med alliansen och dess medlemsländer som är lika hög som många av Natos medlemmars. Samarbetet är centralt för Försvarsmaktens operativa förmåga. Alliansens fokusering på sin kärnuppgift kollektivt försvar efter Rysslands aggression mot Ukraina har dock gjort skiljelinjen mellan medlemmar och icke-medlemmar tydligare än tidigare. Besluten vid Natotoppmötet nyligen gav Sverige möjlighet att som partner individuellt fördjupa sin relation till Nato, men vad detta innebär i praktiken återstår att se.

Med hänsyn till de komplicerade problem som försvarssamarbete ofta reser finns en tendens att begränsa deltagandet till en mindre grupp länder som förenas av geografisk eller kulturell närhet. En mängd olika samarbetsformer, som kan kallas minilateralism, har uppstått på detta sätt. Vid Natotoppmötet nyligen annonserades flera nya viktiga initiativ som berör Norra Europa. Gemensamt är att majoriteten av de deltagande länderna är medlemmar i Nato, och att verksamheten planeras för att kunna samordnas med eller ingå i Natos planering.

USA är världsledande såväl vad gäller militär förmåga som forsk- ning och utveckling. De flesta länder önskar därför samarbeta med USA. För Sveriges del intar samarbetet med USA en särställning genom sin teknologiska bredd och sin betydelse för Sveriges förmåge- utveckling. USA har med eftertryck markerat sina åtaganden inom Nato, och de medlemsländer som känner sig utsatta ser i första hand en god relation till USA som grunden för sin säkerhet. Något liknande synes för övrigt gälla för många andra alliansmedlemmar, och även för Sverige, som inte omfattas av alliansens garantier. Man kan därför hävda att Sverige genom att stå utanför Nato är för- svarspolitiskt än mer beroende av USA.

Sverige har sedan länge ett utvecklat bilateralt försvarssamarbete, inklusive materielsamarbete, med de nordiska länderna, med vissa större europeiska länder samt med USA. Oftast är bilaterala samarbeten reglerade i så kallade samförståndsavtal (*Memorandum of Understanding*, MOU). Generellt ökar beroendet av utländska partner, på detta område som på andra. Forskning och utveckling i Sverige har påverkats i negativ riktning av reallt minskande anslag och en materielförsörjningsstrategi, som betonar utveckling av befintliga eller köp av färdigutvecklade system, vilket inte har kunnat undgå att påverka vår ställning som samarbetspartner.

En rad nya möjligheter till fördjupat försvarssamarbete i norra Europa är tänkbara inom ramen för nuvarande restriktioner. Det kan gälla fördjupning av det nordiska försvarssamarbetet (*Nordic Defence Cooperation*, Nordefco), t.ex. vad gäller harmoniserade krav för gemensam anskaffning av materiel, gemensamt underhåll och delade livscykelkostnader, men även utvecklande av en gemensam luftlägesbild genom att tekniskt knyta ihop existerande sensor-system. Den pågående utredningen om ett fördjupat svensk-finländskt försvarssamarbete har potential att gå längre än tidigare och även omfatta samarbete inom luftövervakning och sjöövervakning samt användning av gemensam infrastruktur. En höjd ambitionsnivå vad gäller integrationen av de militära styrkorna, ett gemensamt nyttjande och i förlängningen kanske en viss rollspecialisering skulle otvivelaktigt stärka effekten av båda ländernas försvar – i den utsträckning som deras nationella restriktioner medger det.

Den övergripande slutsatsen av denna utredning är emellertid att ingen del av vårt internationella försvarssamarbete under nuvarande förutsättningar kan ge sådana effektivitetsvinster eller förmågehöjande effekter att det på något avgörande sätt påverkar svensk försvarsekonomi eller svensk försvarsförmåga. Mycket viktigt och konstruktivt arbete har lagts ned på nya samarbetsformer, och många goda resultat har uppnåtts. Ökad effekt har vunnits, besparingar har gjorts, och vissa förmågor, som annars kanske hade försvunnit, har kunnat bevaras tack vare internationellt samarbete. Men i de större sammanhangen förblir effekterna marginella i den bemärkelsen att de inte ändrar helhetsbilden av det grundläggande problemet i form av gapet mellan Försvarsmaktens uppgifter och dess förmåga.

För svensk del är de begränsningar som hänsynen till suveräniteten och den nationella handlingsfriheten uppställer gränssättande för försvarssamarbetets fördjupning. Samtidigt begränsas därmed på ett väsentligt och grundläggande sätt effektiviteten i våra internationella försvarssamarbeten. Dessa omfattande samarbeten, i kombination med vår egen solidaritetsförklaring, bringar oss så nära Nato att vi knappast kan undgå att identifieras med alliansen – utan att få vare sig den effekt av samarbetet eller det solidariska skydd som ett medlemskap skulle innebära.

Det är denna växande motsättning mellan det svenska försvarssamarbetets tre grundläggande dimensioner – effektivitet, solidaritet, suveränitet – som motiverar en översyn av den förda politiken. En saklig och intressebaserad prövning av vad ett Natomedlemskap skulle innebära för svensk del bör därför genomföras. Det vore av flera skäl en fördel om en sådan studie kunde genomföras tillsammans med Finland.

1 Utredningens uppdrag och arbete

Enligt uppdraget skall utredningen

- analysera Sveriges internationella försvarspolitiska samarbeten i Norden, inom EU, med Nato och andra berörda fora,
- föreslå utvecklingsmöjligheter i det nordiska samarbetet givet de möjligheter och begränsningar som de olika länderna omfattas av,
- föreslå utvecklingsmöjligheter inom ramen för andra samarbetsfora, i synnerhet EU och Nato,
- mot bakgrund av förslagen om förändringar i relationer till andra stater och internationella organisationer uppskatta konsekvenser för svensk försvars- och säkerhetspolitik samt finansiella och andra relevanta konsekvenser.¹

Utgångspunkt för översynen är enligt uppdraget Försvarsberedningens två rapporter 2013 och 2014.

Uppdragets breda omfattning samt begränsningarna ifråga om tid och resurser gör att denna rapport inte kan vara en fullständig inventering av de frågor som berörs. I stället riktas fokus mot de grundproblem som aktualiseras. Trots de snäva tids- och resursgränserna har de viktigaste frågorna kunnat kartläggas på ett rimligt sätt, till stor del tack vare att den svenska och utländska expertis som anlåtats har gjort sig tillgänglig på ett generöst sätt.

Utredningens fokus är inriktat på sådant försvarssamarbete som är relevant för det svenska militära försvaret. Med ett sådant upplägg koncentreras rapporten till en analys av nyttan för svensk del av försvarssamarbetet i tre huvudriktningar: i närområdet, inom den Europeiska unionen (EU) och med försvarsalliansen Nato. Gränsen mellan samarbeten på dessa områden är delvis flytande. Internatio-

¹ Regeringskanslibeslut, Försvarsdepartementet, 2013-12-27. "Sveriges internationella försvarspolitiska samarbeten" (Fö 2013:B). Uppdraget i sin helhet återges i bilaga 1.

nella krishanteringsoperationer har givetvis en betydelse även i det sammanhanget, men de står inte i centrum för denna rapport. Förenta nationerna (FN) har inte inkluderats, trots att det är centralt för vår säkerhet på många sätt. Sveriges deltagande i FN:s fredsfrämjande operationer är viktigt för Försmaksmaktens erfarenhet och förmåga på samma sätt som andra krishanteringsoperationer, och för Sveriges säkerhet i bredare bemärkelse. I framtiden kan en ökande andel av Sveriges bidrag till operationer komma att ske under FN:s ledning. Men det aktualiserar knappast några restriktioner eller nya samarbetsmöjligheter med bäring på det svenska militära försvaret. Samma kan sägas om vårt deltagande i insatser ledda av Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE).

Utredningen har baserats på samtal och intervjuer med medarbetare inom Regeringskansliet och Försvarmakten samt andra försvarsmyndigheter. En serie seminarier kring vissa nyckelfrågor har arrangerats i regi av Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) med deltagande av forskare från FOI, Försvarshögskolan (FHS) och Försvarmaktens medarbetare. Ambassadrapportering har också utnyttjats. Utredningen har vidare haft samtal med politiker, befattningshavare och experter i samtliga nordiska och baltiska huvudstäder, Bryssel (EU och Nato), Washington och vissa andra europeiska huvudstäder. Härtill skall läggas tillgången till Försvarmaktens rapporter och redovisningar, Försvarsberedningens rapporter och aktuella forskningsrapporter.

Ett så omfattande material är förstås långt ifrån helt samstämmigt. Men den bild som framträder är tillräckligt tydlig för att medge ett antal slutsatser. För de sammanvägda bedömningarna kan ingen enskild källa åberopas, utan de är utredarens egna. Ett tack riktas till alla dem som bidragit med information och synpunkter, såväl under arbetets gång som vid granskning av den slutliga texten.

Det är uppenbart att flera av de viktigaste frågor som aktualiseras har en tydlig politisk karaktär – på ett sätt som går utöver vad en enmansutredning normalt sysslar med. Utredarens förhållande till denna utmaning har varit att inte väja för det politiskt känsliga men att söka förankra resonemangen i öppet redovisade sakförhållanden.

Rapporten består av en resonerande huvudtext. Denna kompletteras i vissa stycken av en mer utförlig beskrivning i fördjupande

eller exemplifierande syfte, vilken återfinns i bilaga 3. Bilagan har författats av utredningens sekreterare Åsa Anclair.

Huvudtexten behandlar internationella försvarssamarbeten generellt samt specifikt i Norden, inom EU och med Nato. Särskilda avsnitt ägnas åt samarverkan i begränsade länderkretsar, samarbetet med USA samt materielsamarbeten.

För att underlätta en snabbare läsning av rapporten inleds flertalet kapitel med kortare sammanfattningar. Dessa ger tillräcklig bakgrund för läsningen av de avslutande två kapitlen (kapitel 12 och 13), som utgör rapportens tyngdpunkt.

I uppdraget ingår att lämna ett antal förslag och bedöma deras konsekvenser säkerhetspolitiskt och ekonomiskt. Ekonomiska kalkyler låter sig knappast göras med någon precision. Vad gäller nya möjligheter till samarbete har Försvarsberedningen i sin försvarspolitiska rapport pekat på ett antal områden som borde undersökas. Några av dem diskuteras kort tillsammans med andra idéer och förslag som framkommit under utredningens gång.

Rapporten lyfter fram nya samarbetsmöjligheter – men också de begränsningar som finns för deras vidare utveckling. Analysen av de rådande begränsningarna i de viktigaste samarbetsriktningarna leder fram till den kanske allra viktigaste frågan, nämligen de begränsningar som Sverige ålagt sig för egen del i dessa samarbeten. Dessa begränsningar analyseras och jämförs med de åtaganden som vi gjort. Resultatet blir en avslutande diskussion om konsekvenserna av vår nuvarande politik och om den säkerhetspolitiska dissonans som för närvarande råder. Ett resonemang förs också om hur spänningen mellan försvarssamarbetets dimensioner – effektivitet, solidaritet, suveränitet – skall kunna minskas.

2 Säkerhetspolitiska utgångspunkter

Rapportens säkerhetspolitiska utgångspunkter skall enligt uppdraget bygga på Forsvarsberedningens omvärldsanalys. Beredningens mest relevanta slutsatser för denna rapport är följande konstateranden från den försvarspolitiska rapporten i maj 2014:

Det ryska agerandet innebär ett kraftigt försvagande av den europeiska säkerhetsordningen. [...] Händelseutvecklingen i östra Europa tillsammans med den ekonomiska krisen ställer Europa inför en rad utmaningar vilket skapar en dynamisk och svårförutsägbar säkerhetspolitisk utveckling för regionen. Vi går in i en ny frostigare tid i relationerna mellan Ryssland å ena sidan och Europa och USA å den andra.

[...] Forsvarsberedningen vill understryka att Östersjöregionen utgör ett viktigt geostrategiskt område ur ett brett säkerhetsperspektiv. Sedan 2007 har den militära övnings- och underrättelseverksamheten i Östersjöområdet ökat. I Sveriges närområde har den militära närvaron från Nato och EU-länder att öka för att bidra till våra grannars trygghet samtidigt som Ryssland sannolikt kommer att agera mer utmanande militärt.

Länderna i vår region står inför likartade utmaningar och Sverige delar flera säkerhetspolitiska utgångspunkter och intressen med dem. Sverige har möjlighet och ett ansvar att påverka utvecklingen i Östersjöområdet. Sverige bör verka för en närmare politisk, ekonomisk och militär integration mellan de nordiska och baltiska länderna samt Tyskland och Polen. Vi är alla grannar i en gemensam säkerhetspolitisk miljö kring Östersjön.

Norden och Östersjöregionen präglas sammantaget av stabilitet, dialog och samarbete. Den av Ryssland förda politiken är dock oberäknelig och destabiliserande. Det går inte att föreställa sig att en militär konflikt i vårt närområde enbart skulle påverka ett land. Ett enskilt militärt väpnat angrepp direkt mot Sverige är fortsatt osannolikt. Kriser eller incidenter, som även inbegriper militära maktmedel kan dock uppstå och på längre sikt kan militära angreppshot likväl aldrig uteslutas.

Säkerhetspolitiska utgångspunkter

Rysslands aggression mot Ukraina innebär att risken för dessa har ökat, även i vårt närområde.¹

Utvecklingen sedan Försvarsberedningen lämnade sin rapport i maj 2014 förstärker i allt väsentligt den bild som redan tecknats. Ryskt agerande och ryska uttalanden pekar mot ett allt öppnare ifrågasättande av den säkerhetsordning som började byggas efter det kalla krigets slut.

¹ Ds 2014:20. *Försvaret av Sverige. Starkare försvar för en osäker tid*, s 18–19. Stockholm: Försvarsdepartementet, Försvarsberedningen.

3 Försvarssamarbeten – olika former

Man kan samarbeta på olika sätt för att rationalisera framtagandet av en viss militär förmåga och därmed göra besparingar eller nå högre effekt, dvs. spendera tillgängliga medel så effektivt som möjligt. Man kan också samarbeta kring användandet av det som blir den färdiga produkten, antingen genom att öva och träna tillsammans, delta i operationer tillsammans eller planera för ett gemensamt försvar. En gemensam operativ planering leder dock till en hög grad av ömsesidigt beroende, varför en rättslig grund i form av ett mellanstatligt avtal vanligen anses vara en förutsättning. Det nordiska samarbetet, som endast avser fredstida förhållanden, är strukturerat kring sex områden: policy, förmågor (*capabilities*), materiel, personal/utbildning, träning/övning samt operationer.

En central fråga för varje land är hur integrerat samarbetet skall vara, dvs. vilka beroenden och inskränkningar det skapar för den nationella handlingsfriheten. Avvägningar måste göras särskilt vad gäller materielanskaffning och förmågeutnyttjande. Man kan t.ex. samarbeta om utveckling, inköp och underhåll, utbildning och träning, eller samordna eller dela förmågor. Ju djupare integrationen är, desto fler militära förmågor ger den tillgång till, men desto mer begränsas också den nationella handlingsfriheten. Tillhör man en allians kan specialiseringen naturligtvis gå längre. Danmark har t.ex. beslutat att avstå från ubåtssystem och Belgien och Nederländerna från stridsvagnar. Belgien och Nederländerna har slagit ihop sina marina styrkor, och de baltiska länderna förlitar sig på andra Nato-medlemmars stridsflyg. Island saknar helt militärt försvar. En sådan roll- och uppgiftsspecialisering blir dock problematisk för ett alliansfritt land – samtidigt som de ekonomiska restriktionerna är lika kännbara för alla länder. Det finns också en mellannivå för sam-

arbete, på vilken länder utbyter viss information om försvarsplanering för att förvissa sig om att man inte motverkar varandra, och att man kan genomföra operationer parallellt eller integrerat. Försvarsberedningen förordar i både sin säkerhetspolitiska och sin försvarspolitiska rapport en utveckling av samarbetet på denna nivå mellan Sverige och de andra nordiska länderna.

4 Den tilltagande nödvändigheten att samarbeta

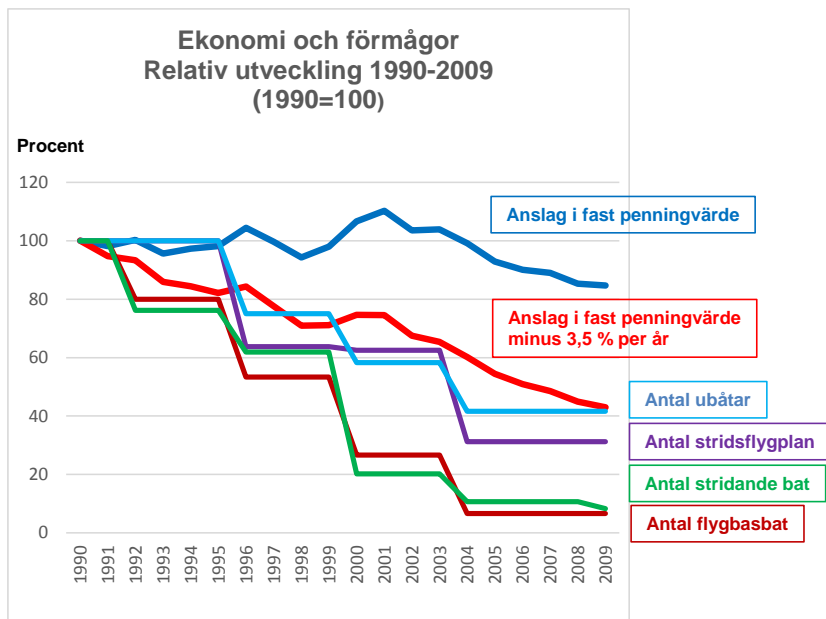
Efter det kalla krigets slut har den svenska Försvarsmakten radikalt omvandlats, förmodligen mer djupgående än någon annan svensk institution under motsvarande tid. Utvecklingen speglar större processer drivna av teknikutveckling, förändringar av modern krigföring, kostnadsökningar och ekonomiskt tryck från minskande budgetar, dvs. processer som påverkar alla med oss jämförbara länder. Svaret har också blivit detsamma för de flesta länder: stora strukturförändringar och ökat internationellt samarbete. Inget europeiskt land kan längre på egen hand utveckla de militära förmågor som krävs för att möta

en resursstark motståndare. Inte ens alla Europas länder tillsammans har längre de förmågor som krävs för större krishanteringsoperationer. Kostnadsutvecklingen gör det allt svårare att bevara den traditionella bredden på de uppgifter som en försvarsmakt skall klara av. Utvecklingen går mot en funktions- eller uppgiftspecialisering, dvs. ett samarbete där deltagarna blir beroende av varandra när resurserna skall användas. För länder som är medlemmar i en försvarsallians är detta naturligt. De ekonomiska begränsningarnas effekter är emellertid likartade för alla länder.

Under det kvartsekel som gått sedan Berlinmurens fall har världen radikalt förändrats, ibland ryckvis, och ofta snabbare än vi kunnat förstå. Parallellt med de mer dramatiska förändringarna har globaliseringens mekanismer gradvis påverkat allt som sker. Världens ekonomier är i dag mer sammanflätade än någonsin. Globala flöden av personer, varor, pengar, energi gör alla länder beroende av varandra i så hög grad att nationell handlingsfrihet och självförsörjning för de flesta länder ter sig som tillhörande historien. Försvarssektorn brukar utgöra en av de sista bastionerna för nationell kontroll och självbestämmande, men inte heller detta område undgår globaliseringens logik.

Efter det kalla krigets slut har det svenska försvaret radikalt förändrats, förmodligen mer djupgående än någon annan svensk institution under motsvarande tid. I fast penningvärde har försvarsanslaget förblivit i stort sett oförändrat under de senaste 25 åren, men uttryckt i förband och viktiga system har volymen minskat väsentligt, mellan 60 och 80 procent. Förändringarna av Försvarsmaktens uppgifter och organisation har varit lika omvälvande. Den struktur som blir resultatet av omvandlingen är ett smalt men hög-effektivt försvar vars användande för en större uppgift förutsätter samarbete med andra stater. Riktigt hur radikal effekten av dessa förändringar har blivit är något som endast långsamt trängt in i det allmänna medvetandet. Som illustration kan följande utvecklingskurvor återges från en aktuell FOI-studie.

Diagram 4.1



Organisatoriska förändringar av några utvalda förbandsenheter 1990–2009 i relation till försvarsanslagets utveckling i fast penningvärde och justerad för en årlig urholkning med 3,5 procent¹

¹ André, Krister. *Krigsavhållande tröskelförmåga. Det svenska försvarets glömda huvuduppgift?*, s. 33. FOI februari 2014.

Uttryckt i antal förband har minskningen under perioden 1990–2009 sett ut enligt tabell nedan.

Tabell 4.1 Inriktning i respektive försvarsbeslut för stridskrafterna och hemvärnet²

År	1990	2009
Armébataljoner	84	7
Territorialförsvarsförband	230	0
Hemvärnsförband (tusental personer)	125	22
Ytstridsfartyg	30	7
Ubåtar	12	5
Stridsflygplan	320	100

Absoluta siffror uttrycker naturligtvis inget direkt samband med den samlade förmågens utveckling, eftersom de kvarvarande förbanden har väsentligt högre kvalitet och prestanda och ojämförligt bättre utrustning. Men de illustrerar att ”vassare och smalare” faktiskt är smalare – och ju smalare försvaret blir, desto mer beroende av samarbete med andra blir det.

Vad som hänt på försvarsområdet har delvis speglat de bredare processer som berör alla länder genom globaliseringens effekter. Därtill kommer ny teknik, ökade kostnader, ekonomiska restriktioner och politiska förändringar i vår omvärld. Det revolutionerande förändringstryck som kommer från teknikutvecklingen måste särskilt betonas, framför allt de nya möjligheterna till globala nätverk för underrättelse- och ledningssystem och deras sammankoppling i realtid med insatsberedda stridskrafter med förmåga till precisionsbekämpning över mycket stora avstånd.³

Från ekonomisk synpunkt har först ”fredsrabatten” i Europa efter det kalla krigets slut och sedan den internationella finansiella och ekonomiska krisens konsekvenser under de senaste åren också samverkat till att öka besparingstrycket och därmed förändringstrycket på försvarsstrukturerna. Motsvarande processer har också verkat i alla med Sverige jämförbara länder.

² Uppgifter hämtade ur ESO 2011:2. Hedin, Ola. *Försvarets förutsättningar – en ESO-rapport om erfarenheter från 20 år av försvarsreformer*. Stockholm: Fritzes.

³ Andrén, Krister. *Krigsavhållande tröskelförmåga. Det svenska försvarets glömda huvuduppgift?*, s. 45–46. FOI februari 2014.

Dagens moderna krigsföring kännetecknas av väsentligt högre destruktiv kapacitet än för bara några decennier sedan. Förmågan att med stor precision och med små risker slå ut många mål har ökat dramatiskt, samtidigt som kostnaden för detta ryms inom måttliga försvarsbudgetar. För att erhålla en samlad operativ förmåga krävs emellertid att många system samverkar i nära realtid, något som bland västländerna endast USA klarar av. För att klara uppgiften att behålla och utveckla ett försvar som är relevant i en ny tekniskt avancerad miljö har samma slutsats dragits på de allra flesta håll: endast genom en radikal strukturuomvandling och ett fördjupat samarbete med andra länder kan ett land skaffa sig tillgång till de militära förmågor som bedöms nödvändiga.

Bara genom samarbete med andra kan man utbilda, träna och öva militära förmågor av hög kvalitet. Det svenska försvaret behöver kunna samverka med andra för att delta i internationella krishanteringsoperationer. Men Sverige behöver också kunna öva dessa förmågor tillsammans med andra länder för att de skall kunna användas för vårt nationella försvar. Dels är detta det enda sättet att garantera att de håller högsta standard, dels måste de vara interoperabla också för försvar i vårt eget närområde. I båda fallen är interoperabiliteten, dvs. den övade förmågan att samverka med andra, avgörande.

Kostnadsutvecklingen gör det allt svårare att upprätthålla den traditionella bredden på de uppgifter som försvaret skall klara av. Försvarsmaktens senaste perspektivstudie från oktober 2013 understryker särskilt detta. Den argumenterar för att en oförändrad anslagsram leder till ett vägval mellan en bibehållen organisation med succesivt reducerad kvalitet eller också en mindre men kvalitativt relevant organisation. Försvarsmakten rekommenderar att man på sikt bör avstå från vissa förmågor och i stället behålla ett antal kvalificerade högteknologiska förmågor. Oavsett vägval förutsätts i samtliga alternativ ett fördjupat försvarssamarbete.⁴

⁴ Förhållandet formuleras på följande sätt av Riksrevisionen i RIR 2014:8. *Försvaret – en utmaning för staten. Granskningar inom försvarsområdet 2010–2014*, s 142. Riksdagens interntryckeri, Stockholm 2014:

”I sammanhanget kan nämnas ÖB:s tidigare uttalande om att en färdig insatsorganisation kan försvara Sverige mot ett angrepp mot ett begränsat mål i ungefär en vecka på egen hand och att motståndskraften därefter inte är så stor längre. Huruvida detta är en brist i förhållande till kraven på Försvarsmakten är enligt Riksrevisionen oklart. Riksrevisionen noterar dock att Försvarsmaktens insatsorganisation inte är dimensionerad för att hantera de allra svåraste

Även större europeiska länder, som har haft ambitionen att klara av alla sina traditionella uppgifter, får svårt att behålla en övertygande kvantitet och kvalitet vad gäller moderna vapensystem på samtliga områden. Det brittisk-franska samarbetet beträffande hangarfartyg som utnyttjas gemensamt är ett exempel. Inget europeiskt land har längre råd att på egen hand hålla sig med samtliga militära förmågor. Inte ens alla Europas länder tillsammans kan i dag säkerställa alla de nyckelförmågor som krävs för stora krishanteringsoperationer, vilket senast Libyen-operationen visade.

Den utveckling som beskrivits ovan medför alltså likartade konsekvenser för alla mindre och medelstora stater: det är inte möjligt att utveckla en egen förmåga att själv försvara sitt territorium mot ett potentiellt väpnat angrepp från en resursstark motståndare. För de länder som är medlemmar i Nato har detta alltid varit en självklarhet. Också för Sveriges del under det kalla kriget – med ett dåtida relativt starkt försvar – var det så att planeringen förutsatte att vi skulle behöva hjälp utifrån, om vi skulle drabbas av en militär konflikt. Vårt behov av att ta emot hjälp har därför alltid funnits i bakgrunden och även föranlett förberedelser för att kunna ta emot sådan hjälp.

I regeringens gällande instruktion för Försvarsmakten sägs att Försvarsmakten skall kunna försvara Sverige självständigt men även i samverkan med andra myndigheter, länder och organisationer.⁵ Detta beroende, som avspeglar en allmän tendens, har fördjupats på ett markant sätt under de senaste decennierna, och det lär inte minska i framtiden. Floden flyter bara åt ett håll.

nationella uppgifter. Ett rimligt antagande är därför att uthålligheten bör vara sådan att den ger utrymme för att genomföra nödvändiga åtgärder för att få stöd från annan part.”
Försvarsdepartementets kommentar till rapporten återfinns i Regeringens skrivelse 2013/14:185. *Riksrevisionens rapport om Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser*. Stockholm den 10 april 2014.

⁵ Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten § 2.

5 Nordiskt försvarssamarbete

Det nordiska försvarssamarbetet är mångsidigt, kreativt och speglar den närhet och samsyn som präglar de nordiska länderna. Gemensam materielutveckling och upphandling har dock inte hört till de mest framgångsrika delarna av samarbetet. Inom Nato och EU hänvisas ofta till Nordefco som ett gott exempel på regionalt samarbete som behöver utvecklas på andra håll i Europa. Nordefcosamarbetet har potential att ge ännu mer i framtiden. Men det ändrar inte på det grundläggande förhållandet att de besparingar eller

effektökningar som kan bli resultatet av samarbetet under nuvarande restriktioner inte på något avgörande sätt kan påverka vare sig den svenska försvarsekonomin eller Sveriges försvarsförmåga. För sådana effekter skulle det krävas en djupare samverkan och en integration, något som förutsätter betydligt hårdare politiskt tryck från de deltagande regeringarna och därtill en gemensam säkerhetspolitisk ram för de nordiska länderna. Det senare skulle endast kunna uppnås om samtliga länder var medlemmar i Nato.

Nordiska försök till försvarssamarbete har en lång historia – från skandinavismen på 1800-talet till de strandade förhandlingarna om ett skandinaviskt försvarsförbund 1948.¹ Under det kalla kriget utvecklades ett samarbete som till stora delar var informellt, och delvis hemligt, med sikte på samverkan i händelse av krig. Förut-

¹ De blandade resultaten har skildrats av Krister Wahlbäck i Hugemark, Bo (red.). *Till brödernas hjälp: med sikte på svensk solidarisk strategi*. Stockholm: Kungl. Krigsvetenskapsakademien, 2011.

sättningen var då att den svenska neutralitetspolitiken, som syftade till att hålla landet utanför en väpnad konflikt, hade misslyckats, och att Sverige och nordiska grannar var indragna i ett krig mot en gemensam motståndare. Som framgår av de utredningar och de böcker som behandlat detta ämne under de senaste 20 åren var kontakterna med Norge och Danmark för Sveriges del också den viktigaste kanalen för att upprätthålla ett samarbete med Nato.²

Det var inte fråga om bindande åtaganden, utan det var ett samförstånd om samordning av åtgärder och ett samarbete baserat på gemensamma förväntningar och gemensamma intressen vad gäller de områden som väntades bli avgörande i händelse av ett militärangrepp från Sovjetunionen. Det gällde t.ex. kommunikationer och samordning av försvarsåtgärder i norra Sverige med Norge och Finland, med Danmark beträffande försvaret av Öresund och även luftförsvaret i södra Sverige och sjöförsvaret i Östersjön. Det fanns en insikt på svensk sida om att största möjliga handlingsfrihet endast kunde uppnås genom militärt informationsutbyte och samordning med de västallierade, vilket alltså blev ett viktigt komplement till de nationella försvarsförberedelserna. Det finns givetvis ingen möjlighet att verifiera om någon hjälp skulle ha lämnats i händelse av ett angrepp, men mycket tyder på att det under en stor del av det kalla kriget fanns en beredskap i Väst att bidra till Sveriges försvar.

Efter 1991 kom detta etablerade grannsamarbete att gradvis tunnas ut, i takt med att hotbilden försvagades och försvann. Samarbetet på en rad områden bestod emellertid, i synnerhet kring internationella krishanteringsoperationer och en del materielsamarbete. Men det var först på 2000-talet och mot bakgrund av den alltmer pressade försvarsekonomi som det nordiska samarbetet tog ny fart. Mottot ”*pool it or lose it*” blev ett uttryck för hur trängt resursläget uppfattades vara, när överbefälhavarna först i Sverige

² Se till exempel SOU 1994:11. Neutralitetspolitikkommisionen. *Om kriget kommit... Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949–69*. Stockholm: Fritzes.; SOU 2002:108. Säkerhetspolitiska utredningen. *Fred och säkerhet – Svensk säkerhetspolitik 1969–89*. Stockholm. Fritzes.; Agrell, Wilhelm. *Den stora lögnen: ett säkerhetspolitiskt dubbelspel i alltför många akter*. Stockholm: Ordfront, 1991; Agrell, Wilhelm. *Fred och fruktan: Sveriges säkerhetspolitiska historia 1918–2000*. Lund: Historiska media, 2000.; Dalsjö, Robert. *Lifeline Lost: the rise and fall of neutral Sweden's secret reserv option*. Stockholm: Santérus Förlag, 2006.; Holmström, Mikael. *Den dolda alliansen. Sveriges hemliga NATO-förbindelser*. Stockholm: Bokförlaget Atlantis, 2011.

och Norge och senare även i Finland 2007–2008 inledde ett försök att mer systematiskt utnyttja rationaliseringsvinster för att kunna behålla militära förmågor.

Stoltenberggrapporten³ 2009 gav en ytterligare impuls till förnyat politisk engagemang för det nordiska samarbetet. I slutet av 2009 etablerades försvarssamarbetsstrukturen Nordefco (*Nordic Defence Cooperation*) för att ge en samlad ram och styrning åt ett samarbete som vuxit fram mellan många nordiska försvarsmyndigheter. Nordefco bygger på ett flexibelt deltagande och på att det nordiska samarbetet ska integreras i linjeverksamheten och få en samordnad politisk och militär styrning. Försvarsmakten prövar i sitt löpande arbete nya samarbetsmöjligheter vilket ger en *bottom-up*-dynamik åt processen. Det har lett till kostnadsbesparingar på en rad områden som gäller logistik och stödfunktioner (utbildning, underhåll, service, gemensamma inköp av bulkvaror m.m.). Försvarsmakten var 2013 engagerad i totalt över 130 olika Nordefcorelaterade samarbeten inom samtliga områden.⁴

En viktig del av Nordefcosamarbetet gäller övningsverksamhet. Så gott som varje vecka samövar det norska, svenska och finländska flygvapnet i norr från flygbaserna i Bodö, Luleå och Rovaniemi. I söder finns ett motsvarande samarbete mellan Sverige och Danmark. Det har ännu inte utvecklats lika långt, men en fördjupning av det bilaterala försvarssamarbetet med Danmark diskuteras för närvarande.

Materielsamarbetet har hittills inte hört till det nordiska samarbetets mest framgångsrika delar. Förklaringarna är många, såväl säkerhets- och försvarspolitiska som industripolitiska. Det är en vanlig uppfattning att det nordiska försvarssamarbetet i stället utvecklas bäst kring utbildning, logistik, underhåll samt träning och övning. Vad gäller materielförsörjning är det lättare med nordiskt samarbete kring inköp av färdiga produkter och system snarare än i form av utveckling av nya system.

En viktig demonstration av nordiskt samarbetet blev det som kallades *Iceland Air Meet* på Keflavikbasen i februari 2014, när enheter från Norge, Finland, Sverige och Island i tre veckor övade runt

³ Stoltenberg, Thorvald. "Nordisk samarbeid om utenriks- og sikkerhetspolitikk." Rapport beställd av de nordiska utrikesministrarna. Överlämnades i samband med ett extraordinärt nordiskt utrikesministermöte i Oslo den 9 februari 2009.

⁴ Se vidare bilaga 3.

Island, stödda av Natos Awacs⁵ samt amerikansk och holländsk lufttankning. Övningsmässigt och politiskt var *Iceland Air Meet* en framgång.

Det går dock inte att blunda för att övningen samtidigt, på ett icke avsett vis, bidrog till att illustrera samarbetets gränser. Det finns ett motstånd bland åtskilliga Natoländer mot att låta icke-medlemmar utföra gemensamma Natofunktioner, och luftrumsövervakning och incidentberedskap (*Air Policing*) över Island och även Baltikum är en sådan. Följden blev att de finländska och svenska komponenterna deltog som just en övning, medan Nato-medlemmen Norge stod för beredskapen. Gemensam luftövervakning över Island var ett av den nämnda Stoltenbergrapportens 13 förslag. Den rapporten tog inte hänsyn till motståndet i Natomkretsen mot att släppa in utomstående länder att delta i incidentberedskapen. Motståndet kom från några av Natos europeiska medlemsländer, som värnar alliansens integritet vad gäller utförande av uppgifter som faller under Natos artikel 5⁶ (dvs. de gemensamma försvarsförpliktelserna). Den diskussionen speglar ett dilemma. Å ena sidan välkomnas utanförstående länders medverkan, om de ger ett verkligt bidrag till alliansens förmåga. Men i den mån sådana bidrag kan komma att skapa beroenden och på sikt riskera att ersätta medlemsländers bidrag, finns det å andra sidan en oro för att detta skulle kunna leda till en försvagning av alliansens sammanhållning. Något sådant ligger givetvis inte heller i Sveriges intresse. Hur denna balans tolkas, och var gränsen går, är knappast fixerat för all framtid, och frågan kan antagligen komma att aktualiseras igen.

Det nordiska samarbetet är alltså omfattande och har givit goda och löftesrika resultat. Men det finns också uppenbara begränsningar för hur långt samarbetet och integrationen kan gå. En del av dem kan kanske övervinnas, men det förutsätter en stark och konsekvent politisk vilja från politisk nivå i varje enskilt land.

En viktig begränsning är också, lite förenklat uttryckt, att annat är viktigare. Det inbördes nordiska samarbetet uppfattas av alla deltagande länder som komplementärt i förhållande till relationer

⁵ Flygburet stridslednings- och luftbevakningssystem (*Airborne Warning and Control System, Awacs*).

⁶ Se bilaga 2, s. 83 där delar av artikel 5 citeras.

utanför Norden. Oavsett vad den politiska retoriken säger, kommer sådana utomnordiska relationer först. Det kan verka uppenbart för Danmark, Island och Norge, som alla är medlemmar i Nato. De har tillhört denna organisation sedan den bildades. Det valet speglade en stark historisk erfarenhet, och samarbetet har sedan dess fortsatt att fördjupa denna säkerhetspolitiska identitet.

Mindre uppenbart är kanske att samma förhållande i princip också gäller för Sverige. Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport slår fast att Sveriges samarbete med Nato är avgörande för att utveckla en relevant, modern, flexibel och användbar försvarsmakt, både för det nationella försvaret och för förmågan att genomföra operationer i och utanför närområdet. Det nordiska samarbetet karaktäriseras av både regeringen och Försvarsberedningen som ett komplement och inte som en ersättning för existerande samarbeten inom EU och Nato. Samtidigt gäller det fortfarande att för vår del är det nordiska samarbetet på vissa sätt även en öppning till samarbetet med Nato.

Det är naturligt att politiker i Sverige och Finland tillmäter det nordiska försvarssamarbetet ett egenvärde och ger det en högre prioritet än de övriga medlemmarna i Nordefco gör. Men inte minst för svensk del krävs nog en särskild ansträngning för att förstå att den historiska närheten och kulturella likheten, som förenar de nordiska länderna på så många sätt, p.g.a. alliansfrågan inte gäller på det säkerhetspolitiska området.

När det gäller utomnordiska bindningar som prioriteras framför det nordiska samarbetet bör man på svensk sida också hålla i minnet de konsekvenser som vårt eget försvarsindustriella samarbete har. Sverige har en betydligt större försvarsindustri än grannländerna med långvariga utomnordiska och även utomeuropeiska samarbetsprojekt kring stora system som stridsflygplan, robotar, radarsystem och ubåtar. Sådant samarbete är en viktig del av vårt totala internationella försvarssamarbete och ett nödvändigt inslag för att sänka kostnaderna till nivåer som gör att Sverige självt har råd att anskaffa stora moderna system. Möjligheterna att med andra länder dela kostnaderna för utveckling och vidmakthållande av centrala men dyra system som stridsflyg och ubåtar ger besparingar som är långt större än de som kan uppnås genom den vardagsnära integrationen i form av många och små nordiska samarbetsprojekt. Från försvarsekonomisk synpunkt är följaktligen de länder, även de

utomeuropeiska, som Sverige samarbetar med beträffande stridsflyg eller ubåtar väl så viktiga som våra nordiska grannländer. Och de resurskrav som det samarbetet ställer kan också gå ut över ambitionerna att utveckla ett nordiskt samarbete.

Alla nordiska regeringar understryker sina höga ambitioner när de uttalar sig om det nordiska samarbetet. Men det har funnits ett avstånd mellan retoriken och det konkreta agerandet. För att ge verklig ekonomisk effekt skulle det nordiska samarbetet kräva politiskt svåra val och ibland offrandet av egna nationella intressen, något som bara kan drivas igenom med ett uthålligt, samordnat tryck från politisk ledningsnivå. Sådant tryck finns inte i den utsträckning som behövs, därom tycks alla nordiska försvarsmakter vara eniga. Kanske är det t.o.m. så att just närheten mellan länderna bidrar till ett konkurrensförhållande som försvårar vissa typer av kompromisser, vilka är nödvändiga i större samarbetsfrågor, inklusive materielfrågor. Det Nordefcosamarbete som lämnas åt vardagsintegrationen blir därmed begränsade projekt, vart och ett värdefullt, men inget som kan ändra bilden i stort av respektive lands försvarsformåga eller försvarsekonomi.

En rad samtal med företrädare för de fyra nordiska försvarsmakterna och tjänstemän i motsvarande försvarsdepartement ger också en klar bild av att den viktigaste begränsningen av det nordiska försvarssamarbetet är skillnaderna beträffande allianstillhörighet. Ingen enskild faktor skulle stimulera ett fördjupande och en effektivisering av det nordiska samarbetet som ett gemensamt medlemskap i en försvarsallians, dvs. i Nato. Större kostnadsbesparande och effekthöjande integrationsprojekt förutsätter delning av föråmgor, roller och uppgifter, något som måste bygga på en gemensam planläggning och på åtaganden som bara kan ske inom ramen för en allians.

Det finns en tendens till fördjupat regionalt försvarssamarbete på många håll i Europa, och överallt förenklas detta av tillhörigheten till ett gemensamt ramverk som kan reglera de beroenden som ett effektivt samarbete ofrånkomligen skapar. I sista hand aktualiseras gemensam planering, och därmed, i kris eller konflikt, entydiga linjer för beslutsfattande. Det finns med andra ord en motsättning mellan effektivitet och suveränitet, som blir tydligare ju djupare samarbetet blir, och ju högre konfliktnivåer som samarbetet är avsett att täcka.

I maj 2014 undertecknade den svenska och den finländska försvarsministern en gemensam handlingsplan för ett fördjupat bilateralt svensk-finländskt samarbete. Särskilt i Finland har möjligheten av ett svensk-finländskt försvarsförbund lyfts fram i den säkerhetspolitiska debatten, dock inte på högsta politisk nivå. En fördjupning av det inbördes bilaterala samarbetet kan också användas som ett sätt att undvika eller uppskjuta svåra ställningstaganden som har med Natomedlemskapet att göra. I den finländska debatten förekommer dock ibland referenser till att ett bilateralt försvarsförbund med Sverige skulle kunna utgöra ett steg på vägen mot en bredare kollektiv säkerhetslösning, dvs. inom ramen för Nato.

De båda ländernas överbefälhavare har fått i uppdrag att studera nya möjligheter både inom flygvapnet, marinen och armén samt förstudier beträffande anskaffning av materiel. Samarbetet avser visserligen bara verksamhet i fredstid, men det har potential att stäcka sig längre än tidigare och avse inte bara övningar, utbildning och träning utan även luftövervakning och sjöövervakning samt gemensam användning av infrastruktur. Förmågan att överföra operativ ledning av förband mellan länderna skall studeras. En slutrapport skall lämnas till ministrarna senast i januari 2015. En väsentligt höjd ambitionsnivå vad gäller integration av de militära styrkorna, ett gemensamt nyttjande och i förlängningen kanske en viss rollspecialisering skulle otvivelaktigt kunna stärka effekten av det svenska och finländska försvaret. Framför allt skulle ett sådant samarbete bidra till en höjd tröskelförmåga. Men den samlade svensk-finländska försvarsförmågan skulle inte heller genom ett sådant samarbete kunna erbjuda något självständigt alternativ vad gäller försvar mot en resursstark angripare.

6 Europeiska unionen

EU förblir av grundläggande betydelse för fred och säkerhet i Europa, och det ligger i Sveriges intresse att arbeta för ett stärkande av EU:s säkerhetspolitiska roll. I mitten av förra decenniet växte förhoppningarna om ett förstärkt försvarssamarbete bland EU-länderna, i första hand som stöd för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Några genombrott vad gäller gemensam militär förmåga har emellertid inte skett, och Lissabonfördraget från 2009 avspeglar det faktum att vad gäller medlemsländernas nationella försvar har EU i praktiken tagit en *time-out* på obestämd tid. I dag har EU därför inget ansvar för Europas territoriella försvar. För de 22 medlemsländer som är medlemmar av Nato och som svarar för 95 procent av EU:s befolkning är det Nato som är grunden för det

kollektiva försvaret och dess genomförande. Sverige har bidragit till samtliga EU:s krishanteringsoperationer och har två gånger haft ledningsansvaret för en temporär stridsgrupp som del av EU:s snabbinsatsförmåga. Vi deltar i materielsamarbetet inom ramen för Europeiska försvarsbyrån (EDA), inklusive i de försök till rationaliseringar inom resursutnyttandet som kallas *pooling and sharing*. Detta samarbete har varit värdefullt, och inte minst arbetet med den nordiska stridsgruppen har underlättat genomförandet av den svenska försvarsreformen. Det ligger i svenskt intresse att driva EU-samarbete vidare. Men effekten totalt sett för svensk försvarsekonomi eller försvarsförmåga av EU-samarbetet förblir under överskådlig tid marginell. I en bredare bemärkelse är förstå EU, den gemensamma

**utrikes- och säkerhetspoli-
tiken och solidariteten
mellan unionens**

**medlemmar ändå av central
betydelse.**

EU är grundläggande för fred, säkerhet och välbefinnande i Europa. Den integration som växt fram under decennierna har syftat till att göra krig otänkbart mellan unionens medlemsländer. EU:s utvidgning har på väsentliga områden förmått uppmuntra reformer och skapa stabilitet. Att stärka ett enat Europa med förmåga att agera globalt förblir ett grundläggande svenskt säkerhetsintresse. Men samarbetet på försvarsområdet hade redan fått en annan lösning, när de europeiska gemenskaperna bildades i mitten av 1950-talet under det kalla kriget. Försöken från 1950 och framåt att bilda en Europaarmé hade misslyckats 1954, och Västtyskland blev i stället medlem av Nato året därpå. Nato fanns redan för medlemsländernas nationella försvar, och den europeiska försvarsorganisation som bildades i form av Västeuropeiska unionen, VEU, vidmakthölls i närmast virtuell form för att inte störa eller dubblera samarbetet inom Nato. År 2000 togs beslut att avveckla VEU och överföra vissa av dess funktioner till EU.

Först med den europeiska integrationens fördjupning och tillkomsten av en gemensam utrikes- och säkerhetspolitik i Maastrichtfördraget 1992 uppstod en diskussion om behovet av militära resurser som stöd för en gemensam europeisk utrikespolitik. I Amsterdamfördraget 1999 inkorporerades de s.k. Petersbergsuppgifterna (krishanteringsuppgifter) i EU:s uppdrag, och några år senare slöts det s.k. Berlin plus-överenskommelsen, som gjorde det möjligt för EU att utnyttja Natos ledningsresurser för uppgifter som inte Nato självt vill åta sig.

Under några år för ett decennium sedan kunde den gemensamma försvars- och säkerhetspolitiken uppvisa betydande framgångar. Tilltron till amerikanskt ledarskap hade påverkats negativt av de uttryck kampen mot terrorismen tagit samt av Irakkriget. EU hade nyligen antagit sin första säkerhetsstrategi och engagerat sig framgångsrikt i sina första krishanteringsoperationer som t.ex. Concordia i Makedonien och Artemis i Demokratiska Republiken Kongo. Samarbetet gynnades också av goda personliga relationer mellan flera av de centrala EU-ledarna, som förenades i en mer ambitiös syn på EU:s utveckling på detta område. Men flera av

dessa faktorer visade sig var tillfälliga, och redan innan finanskrisen bröt ut 2008 hade engagemanget och förväntningarna börjat sjunka.

I det senaste EU-fördraget (Lissabonfördraget som trädde i kraft 2009) talas om en gemensam försvarspolitik som på sikt kommer att leda till ett gemensamt försvar den dag EU:s medlemsländer fattar ett enhälligt beslut om det. Den formuleringen reflekterar en traditionell skillnad mellan vissa medlemsländer i synen på utvecklingen av ett europeiskt försvar och på behovet av att fortsatt prioritera Natos roll på detta område. Den sistnämnda prioriteringen kommer tydligt till uttryck i Lissabonfördragets artikel 42(7)¹ som talar om medlemsstaternas skyldighet att ge varandra bistånd med alla till buds stående medel. I samma artikel i Lissabonfördraget sägs nämligen att för de medlemsstater som är medlemmar av Nato är det Nato som skall fortsätta att vara grunden för deras kollektiva försvar och den instans som genomför detta. I de 22 av EU:s medlemsstater som är medlemmar av Nato bor 95 procent av EU:s befolkning. För dem kommer alltså Natos fördrag att gälla i frågor som rör medlemsländernas gemensamma försvar. För de övriga sex medlemmar som inte är med i Nato, dvs. de alliansfria, gör artikeln ett motsvarande förbehåll genom att konstatera att den inte påverkar den särskilda karaktären hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik.

Den gamla motsättningen mellan anhängare av ett mer självständigt europeiskt försvar och dem som i första hand värnar den transatlantiska länken spelar mindre roll i dag än den gjorde för ett decennium sedan, då diskussionerna om en självständig europeisk försvarsförmåga befann sig på sin höjdpunkt. Flera faktorer har bidragit till att EU:s krishanteringshanteringsoperationer förblivit begränsade och att inga genomombrott skett på försvarsområdet. Utvidgningen med över tio länder från Central- och Östeuropa har stärkt medlemsländernas orientering mot Nato som den grundläggande organisationen för det egna försvaret. Kostnaderna och

¹ ”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.

Åtagandena och samarbetet på detta område ska vara förenliga med åtagandena inom Nordatlantiska fördragsorganisationen, som för de stater som är medlemmar i denna också i fortsättningen ska utgöra grunden för deras kollektiva försvar och den instans som genomför det.”

det teknologiska beroendet av USA har fått en autonom europeisk försvarsförmåga att te sig avlägsen. När Frankrike 2009 återinträdde i Natos militära strukturer (efter mer än fyra decenniers frånvaro), bekräftades ytterligare Natos ställning som den centrala försvarsorganisationen.

Vad gäller medlemsländernas nationella försvar kan man kanske säga att EU har tagit en *time-out* på obestämd tid. Lissabonfördraget avspeglar detta, men solidariteten finns där likväl i fördraget och är av politisk betydelse som grund för en annan möjlig utveckling, ifall förutsättningarna skulle förändras.² Det gäller dock ett mer avlägset perspektiv, utan relevans för den överblickbara framtiden. Samtidigt finns naturligtvis den lojalitet och den politiska solidaritet som blir resultatet av ett allt djupare samarbete inom unionen, och dess betydelse kan inte negligeras när beslut skall fattas i frågor som rör medlemsstaternas nationella försvar.

Den svaga utvecklingen av EU:s försvarsdimension de senaste åren måste också ses mot bakgrund av det ökade europeiska beroendet av USA i en rad avseenden. De europeiska försvarsmakterna har till stor del omvandlats till expeditionär förmåga, budgetarna har minskats markant och den nationella försvarsförmågan har reducerats kraftigt. EU-staternas samlade försvarsbudget är visserligen tillsammans flera gånger större än Rysslands, men den militära förmågan har stora begränsningar till följd av bristande samordning, resursslöseri på grund av onödiga dubbleringar, åldriga system och ineffektiv materielförsörjning styrd av snäva nationella hänsyn.

Inte desto mindre har EU betydelse för Sveriges försvarssamarbete på flera viktiga områden. De två nordiska stridsgrupper som organiserats under svensk ledning har i Sverige haft stor betydelse som motor i transformationen av det svenska försvaret. Sverige förbereder nu ledningen för en ny nordisk stridsgrupp som ska ställas i beredskap för EU:s räkning våren 2015.

Den europeiska försvarsbyrån (*European Defence Agency*, EDA) bidrar till försöken att utveckla sådana strategiska förmågor som behövs för krishanteringsoperationer, men som Europa saknar och som är för kostsamma för enskilda länder att utveckla, till exempel

² Som framgår av bilaga 2 behandlas solidariteten mellan medlemsländerna dels i Lissabonfördragets artikel 42(7), dels i artikel 222.

lufttankningssystem, fjärrstyrda flygsystem, satellitsystem och cyberförsvar. Sverige deltar selektivt i detta arbete, i första hand på grund av andra prioriteringar i den svenska materielplanen. Med tiden har EDA:s inriktning breddats mot även andra förmågor som medlemsländerna behöver samverka kring. EDA har också viktiga uppgifter att söka bidra till en rationalisering av den europeiska försvarsindustrin, bl.a. genom att stimulera konkurrens och förmedla samarbetsmöjligheter.

Europeiska kommissionens ambition att stärka konkurrensen inom den europeiska försvarsindustrin – genom att försöka göra försvarsmaterielområdet till ett normalt handelsområde och del av den inre marknaden – skulle också kunna ge betydande effektivitetsvinster. Sverige har stött denna strävan, även om vi som alla andra medlemsländer vill ha kvar rätten att göra undantag för väsentliga säkerhetsintressen (artikel 346 i Lissabonfördraget).

För första gången sedan Lissabonfördraget trädde i kraft diskuterade Europeiska rådet 2013 strävan att fördjupa unionens gemensamma säkerhets- och försvarspolitik, att utveckla gemensamma militära förmågor och att stärka den europeiska försvarsindustrins teknologiska bas och internationella konkurrenskraft. Några konkreta beslut fattades inte, men resultaten av de riktlinjer som då gavs skall diskuteras på nytt år 2015.

7 Nato

Nato är den organisation som utgör det viktigaste internationella ramverket och sätter världsstandards för militär samverkan. Genom att vara länken för USA:s engagemang i Europa har alliansen en avgörande betydelse för kontinentens säkerhet, inte minst för Nordeuropas och Sveriges. Under 20 år har Sverige utvecklat ett nära samarbete med Nato inom ramen för Partnerskap för fred. Genom att delta i alla större Natooperationer under FN-mandat och i större övningar med Nato-länder i Europa har Sverige utvecklat en samverkansförmåga med alliansen och dess medlemsländer som är lika hög som många av Natos medlemmars. Samarbetet är centralt för Försvarsmaktens operativa förmåga. Samverkansförmåga är dock en färskvara som måste underhållas. Flera faktorer bidrar till att detta kan bli en mer

komplexerad uppgift framöver. Nya stora internationella Natoleda operationer förutses inte. De kommer att ersättas av avancerade övningar, alltmer baserade på artikel 5-scenarier, men dessa är inte självklart öppna för partnerdeltagande. Den ryska aggressionen mot Ukraina har dramatiskt bidragit till en återfokusering på alliansens ursprungliga uppgifter, dvs. kollektivt försvar, återförsäkring och avskräckning. Skiljelinjen mellan medlemmar och icke-medlemmar har i viktiga avseenden blivit tydligare. Åtskilliga medlemsländer, som värnar om alliansens integritet och garantiernas trovärdighet, ser fortsatt fördjupad partnersamverkan som en risk för den interna sammanhållningen. Natos samarbete med 41 partnerländer berör många geografiska riktningar och därmed alliansmedlemmarnas

intressen på olika sätt. Beslutet i Wales om ett särskilt program för utökade möjligheter (*Enhanced Opportunities Programme*) för fem

länder tillgodoser Sveriges önskan om ett individuellt, differentierat, fördjupat samarbete, även om programmet återstår att konkretisera.

Nato karakteriseras på följande sätt av Försvarsberedningen:

Nato är en central aktör för europeisk säkerhet och integration samt för internationell krishantering. Att Nato upprätthåller förtroendet för de kollektiva säkerhetsgarantierna är av stor vikt. Utvidgningen av Nato har gynnat säkerheten i Europa, inklusive Sverige och vårt närområde. [...] Samarbete [med Nato] är därför fortsatt avgörande för att utveckla en relevant, modern, flexibel och användbar svensk försvarsmakt både för det nationella försvaret och för förmågan att genomföra insatser i och utanför närområdet.¹

Sverige är sedan 1994 medlem av Partnerskap för fred, Natos program för samarbete med de länder i Europa, Södra Kaukasus och Centralasien vilka inte är medlemmar av organisationen. Under 20 års tid har ett mycket nära samarbete utvecklats på de flesta områden. Sverige har deltagit i alla större Natoleda internationella krishanteringsoperationer med FN-mandat: Bosnien, Kosovo, Afghanistan och Libyen. Särskilt genom operationerna i Afghanistan och Libyen har samarbetet utvecklats i riktning mot en mycket långtgående integration också i de informations- och beslutsprocesser som rör operationer. Genom deltagande i krishanteringsoperationerna och i Natoleda övningar har den svenska Försvarsmakten utvecklat både sin egen operativa förmåga och en hög grad av interoperabilitet, dvs. samverkansförmåga, med förband från Natoländerna.

Sverige anses tillsammans med Finland tillhöra de allra mest interoperabla partnerländerna. Deltagandet i de större Natooperationerna under FN-mandat har varit av grundläggande betydelse både för att säkerställa en hög samverkansförmåga och Sveriges ställning som viktig och nära partner för Nato. Sverige har f.n. cirka ett dussin officerare tjänstgörande i Natostrukturerna, främst i Bryssel, Mons, Brunssum och Norfolk.

¹ Ds 2013:33. *Vägval i en globaliserad värld*, s. 218–219. Stockholm: Försvarsdepartementet, Försvarsberedningen.

När den stora operationen i Afghanistan nu avvecklas, blir 2015 första gången på 20 år som Sverige inte deltar i någon större Nato-ledd internationell operation. Den uppnådda interoperabiliteten, både mellan medlemsstaterna inbördes och med partner, kommer att få upprätthållas på annat sätt, i första hand genom övningsverksamhet i Europa. Natos partnerländer har emellertid inte en lika självskriven plats i dessa avancerade övningar som i internationella operationer, där de bidrar med påtagligt mervärde.

Inom Nato kommer den framtida övningsverksamheten i hög grad att vara knuten till Natos reaktionsstyrka (*NATO Response Force*, NRF) som bildades 2004. NRF består av en snabbinsatsstyrka med högsta beredskap (*Immediate Response Force*, IRF) samt ett reservstyrkeregister (*Reserve Forces Pool*, RFP), som har en lägre beredskap. NRF är sedan 2007 öppet för partnerdeltagande. Sverige, Finland och Ukraina har anmält bidrag till reservstyrkeregistret.² De länder som vill bidra till RFP väljer själv vilka resurser som anmäls, i vilken beredskapsgrad man vill ha dem och hur länge. Det gäller för såväl Natoländer som partnerländer. Beredskapskraven är flexibla och innebär inte några krav på snabbinsatsberedskap. Deltagande i RFP förpliktar inte till deltagande vid ett eventuellt beslut om att använda NRF i en operation.

Under intryck av aggressionen mot Ukraina beslöts vid Natos toppmöte i Wales 2014 att som en del av IRF inrätta en ny snabbinsatsstyrka med beteckningen *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF) motsvarande en brigads storlek med förmåga att användas över hela konfliktskalan. Den kommer att lyda under Natos högste militäre befälhavare över de allierade styrkorna i Europa (*Supreme Allied Commander Europe*, Saceur) men stå under politisk kontroll av Natos högsta mellanstatliga beslutsorgan, *North Atlantic Council* (NAC). Det blir sannolikt ur denna styrka som de förband hämtas som skall roteras för regelbunden och uthållig (men ej permanent) stationering i bland annat de baltiska länderna och Polen.

² För 2014 är det svenska bidraget en enhet JAS 39 Gripen och ett minjaktfartyg, samt för 2015 en enhet JAS 39 Gripen och ett amfibiekompani. Regeringen beslutade i år att svenska bidrag för 2016 och 2017 ska se ut enligt följande: 2016: Motoriserad skyttebataljon med nationell stödenhet samt stridsflygenhet (åtta JAS 39 flygplan och del av flygbasbataljon). 2017: Korvettenhet (två korvetter typ Visby med stödfartyg), stridsflygenhet (åtta JAS 39 flygplan och del av flygbasbataljon) samt en specialförbandsstridsgrupp och stabsofficerare till taktisk stab.

I det strategiska skifte som inträtt för alliansens del efter den ryska aggressionen mot partnerlandet Ukraina har emellertid Nato som framgått fokuserat på det kollektiva försvaret och försvarsförpliktelseernas trovärdighet. Återförsäkring av allierade och avskräckning av potentiella angripare har hamnat i centrum av diskussionen. Att bistå partnerlandet Ukraina militärt har aldrig varit aktuellt för alliansen. Frågan om utvecklandet av förbindelser med partnerländer finns kvar på Natos agenda men kan inte ägnas samma uppmärksamhet i den förändrade situationen. Skillnaden mellan medlemmar och icke-medlemmar tenderar att förstärkas, när alliansen i första hand koncentrerar sig på sin integritet och sina grundläggande uppgifter.

Bland vissa medlemsstater finns en tveksamhet och en oro att icke-medlemmars medverkan i uppgifter som hör till alliansens kärnverksamhet kan få till effekt att alliansens skiljelinjer suddas ut och dess sammanhållning därmed undergrävs. Ett eventuellt svenskt stöd, som vi själva ser som uttryck för solidaritet, kan faktiskt på andra sidan Östersjön uppfattas som ett själviskt försök att köpa in sig i ett kollektivt skydd utan att behöva åta sig några försvarsförpliktelser – ett försök som dessutom riskerar att urholka det kollektiva skyddet för dem som anser sig mest behöver det. Kanske detta perceptionsgap bara är resultatet av en otydlig svensk politik, men risken kan inte uteslutas att det finns en verklig motsättning. ”Er solidaritet är ett hot mot vår säkerhet” är ett uttalande av en centralt placerad baltisk politiker, vilket visserligen är medvetet tillspetsat, men det refererar till ett förhållande som de flesta baltiska politiker och experter verkar känna igen, och som många svenska kolleger verkar vara omedvetna om.

Eftersom Nato har många olika partnerländer (41 stycken) i många geografiska riktningar, finns dessutom en risk att förbindelserna även med en mycket nära partner blir del av ett politiskt förhandlingsspel och köpsläende mellan olika intressen inom alliansen. En formalisering av en privilegierad ställning för ett fåtal mycket närstående partner, som Sverige och Finland arbetat hårt för, var ingalunda någon självklarhet under förberedelser av Natos toppmöte i Wales i september. De fem länder som vid mötet identifierades för ett ”program för utökade samarbetsmöjligheter” (*Enhanced Opportunities Programme*) speglar delvis alliansmedlemmarnas olika geografiska preferenser (Australien, Finland, Georgien, Jordanien,

Sverige). Programmet öppnar en möjlighet till individuellt, differentierat, fördjupat samarbete beroende på partnerlandets förmåga och intressen. Av särskild vikt för Svensk del är fler möjligheter till regelbundna och förutsägbara samarbetsformat vad gäller politisk dialog, informationsutbyte, interoperabilitet, förmågeutveckling samt kris- och insatsberedskap. Därmed ges också möjlighet till ökat deltagande i militära samarbeten och strukturer. Sammantaget blev toppmötet i detta avseende en framgång för de svensk-finländska ansträngningarna.

Slutsatsen är att det förändrade säkerhetspolitiska läget kan komma att kräva mycket arbete från svensk sida, om vi skall kunna behålla den uppnådda ställningen som ett av alliansens närmaste och mest privilegierade partnerländer. Utrymmet för praktiska lösningar i en anda av välvilja kan också krympa och ersättas av olika medlemsländers bevakande av principiella positioner utifrån helt andra nationella intressen. Eftersom Nato är en mellanstatlig organisation baserad på konsensusprincipen, har varje enskilt medlemsland i sista hand ett avgörande inflytande. Som partner kommer Sverige aldrig att självt kunna styra över sin relation till Nato.

Å andra sidan har alliansens nya fokus på återförsäkring av bl.a. de baltiska länderna och Polen genom ökad verksamhet i Östersjöområdet gjort Sverige och Finland till militärgeografiskt än mer relevanta länder, oavsett partnerskapsfrågans utveckling i stort. Det är bl.a. en följd av moderna vapens långa räckvidder och de stora ytor som modern krigföring förutsätter. För att försvara de baltiska staterna mot en resursstark angripare bedöms hela Östersjön och huvuddelen av skandinaviska halvön kunna beröras som operationsområde.

Möjligheten att kunna ge och ta emot militärt stöd i enlighet med den svenska solidaritetsförklaringen kräver vad gäller förbindelserna med Nato ett antal förberedelser. För att ett utländskt förband skall kunna verka i eller från svenskt territorium krävs att olika formella och praktiska arrangemang är förberedda i förväg. Det gäller bl.a. avtal som reglerar logistiskt stöd men även avtal som reglerar de juridiska och administrativa förutsättningarna. Dessa förberedelser går inom Nato under beteckningen värdlandsstöd (*Host Nation Support*). Arrangemangen för värdlandsstöd är i praktiken avgörande för att en stat på ett förberett, effektivt och administrativt korrekt sätt skall kunna ta emot militärt hjälp. Sverige

antog 2010 som ett mål för samarbetet inom ramen för Partnerskap för Fred att sluta avtal om värdlandsstöd. De nödvändiga avtalen har undertecknats i år. Efter ändring av viss svensk lagstiftning kan dessa sannolikt börja gälla från 2016.

Ett samförståndsavtal bygger på frivillighet mellan parterna. Detta innebär att avtalet endast är tillämpligt i de fall då Sverige fattar nationellt beslut om att ta emot militärt stöd från Nato och dess medlemmar i samband med övning, kris eller krig. Ett samförståndsavtal med Nato underlättar samverkan både med Natos medlemmar och med dess partner, dvs. det kommer också att underlätta gemensam övningsverksamhet i nordiskt format inom Nordefco, inklusive det nordiska gränsöverskridande övningssamarbetet (*Cross Border Training, CBT*).

8 Minilateralism

Med hänsyn till de komplicerade problem som försvarssamarbete ofta reser finns en tendens att begränsa deltagandet till en mindre grupp länder som förenas av geografisk eller kulturell närhet. En mängd olika samarbetsformer har uppstått på detta sätt, t.ex. Nordefco, inom Visegradgruppen, mellan Storbritannien och Frankrike, mellan Belgien och Nederländerna, mellan Nederländerna och Storbritannien respektive Tyskland, inom Norra

gruppen och Multinationella kårstaben nordost. Vid Natotoppmötet nyligen lanserades bl.a. en brittiskledd expeditionsstyrka (JEF) med nordiskt, baltiskt och nederländskt deltagande liksom en ny multilateral styrka med Tyskland som s.k. ramnation. Gemensamt är att majoriteten av de deltagande länderna är medlemmar i Nato, och att verksamheten planeras för att kunna samordnas med eller ingå i Natos planering.

Samarbete på försvarsområdet är ofta komplicerat, och ju fler länder det omfattar, desto mer komplicerat tenderar det att bli. Det gäller inom EU och även inom en allians som Nato, där planering som omfattar 28 länder leder till tungrodda processer. Det finns därför en tendens till att praktiska samarbeten begränsas till en mindre grupp länder, ofta grannländer, med kulturell närhet och likartade intressen i en given fråga. Nordefco har redan nämnts som ett ofta citerat exempel på gott "minilateralt" samarbete. Ett likartat samarbete har påbörjats i den s.k. Visegradkretsen, dvs. Polen, Slovakien, Tjeckien och Ungern. Stora europeiska länder kan nöja sig med ett fördjupat bilateralt samarbete. I den s.k. *Lancaster House*-överenskommelsen har Storbritannien och Frankrike enats

om ett långtgående försvarssamarbete, inklusive rörande robotar och hangarfartyg. Eftersom dessa två länder svarar för mer än hälften av de europeiska Natomedlemmarnas försvarsutgifter och nästan två tredjedelar av deras utgifter för militär forskning och utveckling, är det ett samarbete som också har långtgående effekter för samarbetet på europeisk nivå.

För att utveckla militära förmågor förekommer också andra former av samarbeten mellan ett mindre antal länder. EU:s stridsgrupper är ett exempel. Ett samarbete i norra Europa har initierats av Storbritannien under beteckningen Norra gruppen (*Northern Group*) med deltagande av de nordiska och de baltiska länderna samt förutom Storbritannien, Tyskland, Polen och Nederländerna. Samarbetet omfattar regelbundna möten med säkerhetspolitiska diskussioner på försvarsminister – och senior tjänstemannanivå och syftar till att fördjupa pågående samarbeten och identifiera nya projekt. Det kan utgöra ett värdefullt komplement till annat regionalt samarbete inom den nordiska och nordisk-baltiska kretsen men kan naturligtvis inte ersätta vare sig detta eller partnerskaps-samarbetet med Nato.

Själva ansatsen i riktning mot samarbeten i mindre grupper är delvis en anpassning till de multinationella institutionernas (dvs. EU:s och Natos) svårigheter att effektivt bidra till att skapa militära förmågor. Även bland allierade står ibland nationella mot kollektiva intressen på ett sätt som försvårar ett effektivt samarbete. Inom Nato har Tyskland initierat ett samarbete kring konceptet ”ramnation” avseende förmågesamarbeten (*Framework Nation Concept*) som ett sätt att bygga samarbeten i mindre grupper utgående från det fåtal länder som har en stor bredd av militära förmågor. Tanken är att ett antal mindre länder samlas kring ett större land för att tillsammans med detta utveckla nya förmågor eller bidra med specialförmågor för att säkra ”klustrets” fulla bredd. I de preliminära diskussionerna kring ramnationskonceptet har även några av Natos partners, inklusive Sverige, varit inbjudna att delta, och om konceptet utvecklas med framgång kan man förutse att det skall vara öppet för partnerländer. Ramnationskonceptet konkretiserades vid Natotoppmötet i Wales då ett antal länder (Belgien, Nederländerna, Luxemburg, Norge, Danmark, Polen, Ungern, Tjeckien och Kroatien) skrev under en avsiktsförklaring att ingå i en grupp ledd av Tyskland.

Ett antal andra multilaterala samarbeten i en begränsad krets medlemsländer annonserades också vid toppmötet. Det gäller bl.a. den av Storbritannien initierade *Joint Expeditionary Force*, en expeditionsstyrka med deltagande av Danmark, Lettland, Litauen, Nederländerna, Norge och antagligen även Kanada. Italien lanserade ett samarbete under italiensk ledning med Ungern, Bulgarien och Slovenien. Turkiet meddelade sina planer på att leda en Sydost-europeisk Brigad (*South East European Brigade*, Seebrig). Hur dessa samarbeten, som är multilaterala men kan användas inom Nato, kommer att förhålla sig IRF/NRF och därmed VJTF är en fråga som ännu inte är utredd.

Ytterligare ett utslag av minilateralt samarbete är *Multinational Corps North East* med huvudkvarter i Szczecin i norra Polen. Den multinationella kårstaben är knuten till Nato och består av de tre värdländerna Polen, Tyskland och Danmark. Därutöver deltar övriga Visegradländer, de baltiska länderna, Kroatien och Rumänien. De tre värdländerna har meddelat att de avser höja beredskapen vid kårstaben vilket innebär att den kommer att utökas väsentligt och få en viktigare roll vad gäller regional säkerhet och övningsplanering.

Just *Multinational Corps North East* synes genom Natos anpassning till den nya situationen efter det ryska angreppet på Ukraina få en ökad betydelse för alliansens återförsäkringsåtgärder i norra Europa. Högkvarteret skall fortsatt vara multilateralt och därmed ingå i Natos styrkestruktur men inte i Natos befälsstruktur. Ett eventuellt användande av Szczecin som styrkehögkvarter för VJTF eller andra operationer i Östersjöområdet kommer således att ske först efter delegering från Natos operativa högkvarter i Brunssum. Det är som i andra Natosammanhang fråga om enheter ur de deltagande ländernas nationella försvarsmakter. Dessa förbereds för att verka tillsammans och kan vid behov ställas till Natos förfogande genom nationella beslut. Sverige har en stabsofficer stationerad i Szczecin.

Gemensamt för de flesta former av minilateralt samarbete är att de omfattar länder som är medlemmar i samma allians, vilket gör det lättare att planera tillsammans. Men eftersom parterna inom alliansen vid behov också snabbt kan ändra planerna tillsammans, uppstår en sårbarhet för deltagande länder som står utanför alliansen och därmed utanför det gemensamma beslutsfattandet.

Ett helt annat slags samarbete i en mindre krets länder är den s.k. LOI-gruppen¹, som förenar Europas sex främsta försvarsindustri-länder, däribland Sverige tillsammans med Storbritannien, Frankrike, Tyskland, Italien och Spanien. Gruppen bildades år 2000 för att bidra till en rationalisering och omstrukturering av Europas försvarsindustri. Den har under de 15 år den verkat alltmer kommit att fokusera på frågor om exportkontroll, informationssäkerhet, forskning och utveckling samt industri- och marknadsfrågor. Sedan den Europeiska försvarsbyrån (EDA) bildades inom EU har LOI-gruppen till stor del kommit att bli en förberedande instans för ländernas samarbete inom EDA och med EU-kommissionen. LOI-samarbetet har med åren kommit att tjäna mer som idégivare än som förhandlingsforum.

¹ *The Letter of Intent (LoI) Framework Agreement Treaty.*

9 USA

USA är världens ledande makt såväl vad gäller militär förmåga som forskning och utveckling. De flesta länder önskar därför samarbeta med USA. För Sveriges del intar samarbetet med USA en särställning genom sin teknologiska bredd och sin betydelse för förmågeutvecklingen. Ett stort antal samverkansgrupper engagerar de svenska försvarsmyndigheterna, och det amerikanska intresset för samarbete med Sverige består. Samtidigt pågår en ständig översyn av amerikanska åtaganden världen över. En viss ombalansering av fokus och resurser sker som följd av att de senaste femton årens krig avslutas och på grund av neddragningar av den federala

budgeten. Markeringarna på politisk nivå av en ombalansering av amerikanskt fokus till Asien har ännu inte lett till någon tydlig resursminskning i Europa. USA har med eftertryck markerat sina åtaganden inom Nato, och de medlemsländer som känner sig utsatta ser i första hand en god relation till USA som grunden för sin säkerhet. Något liknande synes för övrigt gälla för många alliansmedlemmar, och även för Sverige, som inte omfattas av alliansens garantier. Man kan därför hävda att Sverige genom att stå utanför alliansen är försvarspolitiskt än mer beroende av USA.

Bland de bilaterala relationer som Sverige har på försvarsområdet intar USA en särställning. Försvarsberedningen uttrycker det på följande sätt:

Sveriges bilaterala samarbete med USA är av stor betydelse, särskilt mot bakgrund av USA:s militära förmåga och det tekniska kunnandet samt landets viktiga roll i internationella operationer och i Nato.

Det ligger i svenskt intresse att upprätthålla och ytterligare fördjupa den bilaterala relationen till USA. Eftersom USA är världsledande avseende militär förmågeutveckling ska detta område vara prioriterat för Sveriges försvarssamarbete i relationen med USA. Övergripande ändamål ska vara att förstärka försvarsmaktens förmåga kopplad till interoperabilitet, förmågeutveckling, övningar och utbildning, materiel-samarbete, forskning och utveckling samt internationella operationer.¹

USA satsar utan jämförelse mest på militär förmåga och militär forskning och utveckling bland världens länder. Landet svarar för mer än tre fjärdedelar av försvarssatsningarna i Nato. Sverige har ett antal överenskommelser med USA om samarbete på många olika områden med regelbundna kontakter mellan svenska och amerikanska myndigheter. Talrika samarbetsprojekt återfinns inom samtliga stridskrafter. Det finns fyra svenska försvarsattachéer i Washington, och Försvarsmakten har för närvarande sammanlagt tre officerare i Norfolk, Virginia och Tampa, Florida. Försvarsmakten har ansökt hos regeringen om placerandet av två samverkansofficerare vid det amerikanska Europa- respektive Afrika-kommandot i Stuttgart. Flera avancerade utvecklingsprojekt har fullföljts. Som illustration av den amerikanska betydelsen brukar nämnas att cirka 50 procent av det tekniska innehållet i en JAS 39C/D är amerikanskt.

Med tanke på dess ledande militära ställning i världen är det naturligt att de flesta länder önskar samarbeta med USA. Det amerikanska nätverket av försvarsöverenskommelser saknar motstycke i världen i övrigt. Samtidigt har de amerikanska budgetrestriktionerna efter den finansiella och ekonomiska krisen lett till en minskning av försvarsutgifterna. Det pågår en ständig översyn av amerikanska engagemang världen över. De klara politiska signalerna om en ombalansering av amerikanskt fokus till Asien har dock ännu inte lett till någon tydlig minskning av de amerikanska

¹ Ds 2014:20. *Försvaret av Sverige. Starkare försvar för en osäker tid*, s 97. Stockholm: Försvarsdepartementet, Försvarsberedningen.

resurserna i Europa. De reduktioner som ägt rum är snarare en följd av allmänna budgetminskningar och avslutandet av ett drygt decenniums krig i Afghanistan och Irak. Efter ett kvarts sekel med tre landkrig i Mellanöstern och Asien finns också en växande tveksamhet hos den amerikanska allmänheten till nya stora åtaganden i fjärran länder, speglade vad som ibland kallas för *commitment fatigue*.

Det är mot denna bakgrund inte förvånande att den amerikanska administrationen – samtidigt som den ägnar sig åt att återförsäkra sina Natoallierade – ser över hela floran av åtaganden som man har världen över. Man försöker skapa klarhet kring vilka åtaganden som är väsentliga för den egna trovärdigheten och för sina allierades trovärdighet. Det pågår en reflexion kring vad som utgör bindande åtaganden och vad som inte gör det. En sådan strävan till ökad klarhet är naturlig i en situation som präglas av ökade sparkrav, växande knapphet på operativa resurser och konkurrerande anspråk vad gäller deras möjliga användning. På samma sätt framstår den växande amerikanska otåligheten med de europeiska allierades egna otillräckliga försvarsansträngningar som förståelig.

Den amerikanska dominansen beträffande operativ militär förmåga – och den dramatiska nedgången i motsvarande europeiska förmåga – har som konsekvens att de Natomedlemmar som känner sig utsatta för hot i första hand litar till att en god relation till USA skall utgöra grunden för deras säkerhet. Nato är en politisk, mellanstatlig organisation, baserad på enhälligt beslutsfattande. Det finns därför farhågor att det kommer att krävas lång tid för att finna ett svar på en aggression, som dessutom kan vara diffus, asymmetrisk och svårdefinierbar.

Det bilaterala förhållandet till USA förblir därför en central fråga för många Natomedlemmar parallellt med allianstillhörigheten. För svensk del torde något liknande gälla, fastän utanför alliansen och utan åtaganden. Det i sin tur betyder att vi är mer beroende av USA:s välvilja utanför Nato än som medlem av alliansen.

10 Materielsamarbete

Sverige har sedan länge ett utvecklat bilateralt försvarssamarbete, inklusive materielsamarbete, med de nordiska länderna, med vissa större europeiska länder samt med USA. Men samarbete på specifika områden finns med långt fler länder. Som stöd för sådant samarbete finns s.k. samförståndsavtal (MOU) med ett trettiotal länder. Vissa av dem saknar aktuellt konkret innehåll, men andra är av största betydelse för svenskt utvecklingsarbete. Som litet land utanför Nato har Sverige intresse av att vara med i så många sammanhang som möjligt avseende

materielutveckling, vilket ibland reser styrnings- och prioriteringsfrågor. Realt minskande anslag och en ny materieförsörjningsstrategi, som betonar utveckling av befintliga eller köp av färdigutvecklade system, har inte kunnat undgå att påverka nivån för forskning och utveckling i Sverige och därmed vår ställning som samarbetspartner. Tendensen är mot en svagare position, men med bevarad spetskompetens för avancerat samarbete på ett antal nyckelområden. Generellt ökar beroendet av utländska partner, på detta område som på andra.

Sverige har ingått övergripande s.k. samförståndsavtal (*Memorandum of Understanding*, MOU) om samarbete på försvarsområdet med drygt 30 länder. Det rör sig om avtal som växt fram under lång tid och med varierande innehåll och syfte. Flera av dem är för närvarande vilande, dvs. utan aktuellt konkret innehåll. Avtalet med USA intar som nämnts en särställning. I övrigt är samarbetet koncentrerat till de nordiska länderna (dock reglerat på annat sätt),

vissa större europeiska länder samt till sådana länder som anskaffat större svenskutvecklade system som stridsflyg och ubåtar.

Allt försvarssamarbete reser svåra frågor och präglas nästan alltid av olika slags nationella intressen och ofta av protektionistiska inslag och statligt stöd. Försvarsindustrin har emellertid internationaliserats i minst lika hög grad som annan verksamhet, och de i Sverige verksamma företagen är i dag starkt beroende av export. De har varit konkurrenskraftiga, och Sverige intar i dag en tiondeplats bland världens främsta vapenexportörer. Beroendet av export till länder utanför Europa ökar. Sverige verkar för en friare konkurrens på marknaderna för försvarsmateriel, och vi stöder Europeiska kommissionens och EDA:s arbete i den riktningen. Samtidigt har vi som alla andra länder i vissa fall väsentliga säkerhetsintressen som måste prioriteras framför den fria konkurrensen.

Med hänsyn till de många skilda krav och intressen som är inblandade är materielsamarbete inte bara komplicerat utan också arbetskrävande. Det förutsätter en planering och styrning som ställer stora krav på samordning och prioritering på central nivå. Till exempel kan en prioritering av försvarsindustriella samarbetsprojekt med utomeuropeiska länder aktualisera svåra avvägningar. Det är inte säkert att vi har gemensamma försvars- och säkerhetspolitiska intressen, eller att den svenska försvarsnyttan gagnas.

Den svenska förvaltningstraditionen har bidragit till att åtskilligt av samarbetet har varit myndighets- och industridrivet, och att Regeringskansliets roll inte alltid har varit aktiv och tydlig, kanske av både politiska och resursmässiga skäl. Det kan finnas flera skäl till en decentraliserad styrning, men resultatet kan också bli en viss spretighet, oöverskådlighet och onödig resursförbrukning. Sverige engagerar sig gärna i nya initiativ, till följd av beslut fattade på myndigheter och på lägre nivåer, i det vällovliga syftet att inhämta information. Orsakerna är flera, men för ett litet land utanför Nato har det funnits motiv att försöka vara med i så många sammanhang som möjligt för att bevaka initiala utvecklingsskeden och inhämta kunskap till låg kostnad. Detta motsvarar sannolikt våra nationella intressen, men det medför risken att Sverige, p.g.a. bristen på resurser att fullfölja deltagandet, riskerar uppfattas som saknande strategi och konsekvens i materielsamarbetet.

Allvarligare för vår samarbetsförmåga är effekten av långsiktigt urholkade försvarsanslag på den inhemska forsknings- och utveck-

lingsnivån. Det har skett en medveten förändring av den tidigare materielförsörjningen, vilken förutsatte deltagande i utveckling av de större system som Försvarsmakten behövde. En ny strategi lades fast i försvarsbeslutet 2009. Enligt den skall befintlig materiel om möjligt vidmakthållas och uppgraderas framför nyanskaffning. När nyanskaffning blir nödvändig, skall det ske av på marknaden befintlig, färdigutvecklad och beprövad materiel. Utveckling av ny materiel bör endast ske i sista hand, när behoven inte kan tillgodoses på de andra sätten.

Det säger sig självt att en sådan strategi inte kan undgå att få konsekvenser för Sveriges ställning som framträdande partner i internationella utvecklingsprojekt. Minskande utvecklingsbudgetar har gjort Sverige mindre intressant än tidigare som samarbetspartner. Forsknings- och utvecklingsnivån är fortfarande stark för ett land i vår storlek. Men ett vanligt omdöme är att vi "lever på hullet" och inte kan sikta till att behålla den roll vi haft på detta område. Den lösning som avtecknar sig är en hårdare specialisering av spetskompetens vad gäller forskning och utveckling till ett fåtal nyckelsektorer. Fortsatt egen kompetens inom forskning och utveckling behövs också för att kunna bedöma och upphandla färdiga system, dvs. för att vara en kompetent kund. Köp av färdiga system har fördelar men medför också problem, åtminstone för ett mindre land, när det gäller att kunna påverka specifikationer, säkra underhåll och även värna sin plats som prioriterad kund, när konkurrerande köpare trängs om leveranser.

Men materielsamarbete kan också bedrivas utan gemensam utveckling. Att samverka vid inköp av färdiga system är enklare och kan ge betydande fördelar. Samarbete med andra länder kring underhåll och service kan också ge väsentligt lägre kostnader.

Slutsatsen för materielutvecklingens del blir densamma som för den svenska försvarsförmågan som helhet: våra resurser och vår förmåga minskar relativt sett, och vårt beroende av samarbete med andra ökar i motsvarande mån. Vad gäller materielutvecklingen sker det utifrån en svagare position än tidigare.

11 Möjligheter till utökat försvarssamarbete

I utredningens uppdrag ingår att lämna förslag på utvecklingsmöjligheter i det internationella försvarssamarbetet med hänsyn till rådande möjligheter och begränsningar, dvs. inom ramen för rådande säkerhetspolitiska förutsättningar.

Allt försvarssamarbete är resurskrävande, och allt samarbete kan därför inte prioriteras, även om det är möjligt och skulle ge fördelar. De viktigaste kriterierna är enligt Försvarsberedningen att samarbetet "... bidra till Sveriges säkerhet eller ger ett mervärde genom att det bedöms ändamålsenligt, kostnadseffektivt och bidra till utveckling av Försvarsmaktens operativa förmåga, inklusive interoperabilitet med väsentliga partner"¹. Med hänsyn till att försvarssamarbete också ofta är komplicerat och styrt av många skilda intressen, både inom länder och mellan länder, krävs att noggranna studier och komplexa avvägningar görs. Här fordras ett grundligt expertarbete. Att ange möjligheter innebär alltså inte att framföra konkreta förslag.

Försvarsberedningen har i kapitel 11 i sin försvarspolitiska rapport pekat på en rad möjligheter och även lämnat konkreta förslag, varav några hör till dem som kommenteras nedan.

Om den politiska viljan finns, kan man – även inom nuvarande begränsningar – som illustration tänka sig flera projekt inom ramen för det nordiska samarbetet Nordefco, vilka skulle kunna innebära betydande rationaliserings- och effektiviseringsvinster. Det gäller till exempel harmoniserade krav för gemensam anskaffning av materiel, gemensamt underhåll och delade livscykelkostnader. Ett annat

¹ Ds 2014:20. *Försvaret av Sverige. Starkare försvar för en osäker tid*, s. 86. Stockholm: Försvarsdepartementet, Försvarsberedningen.

område med stor potential, såväl ekonomiskt som strategiskt, är utvecklandet av en gemensam luftlägesbild genom att tekniskt knyta ihop existerande sensorsystem.

Ett speciellt område som lämpar sig väl för framtida nordiskt samarbete är åtgärder i syfte att höja tröskelförmågan, dvs. den krigsavhållande förmåga som Försvarsmakten i enlighet med försvarsbeslut 2000 prioriterade ned till förmån för förmågan att delta i internationella operationer. I den försvarspolitiska rapporten lyfter Försvarsberedningen på nytt fram vikten av att kunna möta ett angrepp med medel som skapar en tröskel för den som skulle vilja angripa Sverige.² Som påpekas i en aktuell FOI-studie är den tid förbi då Sverige kunde bygga en defensiv, blockerande förmåga mot ett väpnat angrepp från en stormakt. Därtill är det i praktiken omöjligt att i en krigssituation skydda vitala samhällsfunktioner. Vad som krävs är därför enligt den citerade studien en förmåga att tillfoga en angripare strategiskt kännbara förluster, och att därmed kunna lyfta en konflikt till en sådan nivå att stöd utifrån kan påräknas.³ Både Finland och Norge bygger nu upp en avancerad förebyggande tröskelförmåga. För Finlands del sker det bl.a. genom en anskaffning av amerikanska robotar med betydande räckvidd. Försvarsberedningens uppfattning är att ”JAS 39E bör utrustas med ett robotsystem som på långa avstånd och med hög precision kan bekämpa prioriterade markmål. Det skulle höja tröskeln för en motståndare att inleda militära operationer mot Sverige eller svenska intressen.”⁴ En samordning av något slag av dessa nationella tröskelstärkande system mellan Finland, Norge och Sverige skulle, som den refererade studien framhåller, ge en samlad tröskelförmåga ökad effekt. Det kan ske genom t.ex. ömsesidig gränsöverskridande lagring samt utbytbarhet för att minska sårbarheten och ömsesidigt förstärkande luftförsvarsåtgärder i vissa områden. Det skulle kunna ske utan att kollidera med nationella säkerhetspolitiska restriktioner

² Ds 2014:20. *Försvaret av Sverige. Starkare försvar för en osäker tid*, s. 44 och 56. Stockholm: Försvarsdepartementet, Försvarsberedningen.

³ Andrén, Krister. *Krigsavhållande tröskelförmåga. Det svenska försvarets glömda huvuduppgift?* FOI, 2014.

⁴ Ds 2014:20. *Försvaret av Sverige. Starkare försvar för en osäker tid*, s. 56. Stockholm: Försvarsdepartementet, Försvarsberedningen.

men med möjlighet till effektivt operativt samarbete i ett konfliktläge.⁵

Försvarsberedningens perspektiv går i viss mån bortom nuvarande restriktioner för försvarssamarbetet. Till exempel anges ambitionen för det nordiska samarbetet vara ”... att successivt skapa alltmer integrerade myndigheter och planeringsprocesser där rollspecialisering tillämpas”⁶. Beredningen konstaterar också att målsättningen att skapa gemensamma förband skulle ställa nya krav på samarbetet, inklusive ”... gemensam planering och formella överenskommelser om förutsättningarna för förbandens användande”⁷. Man rekommenderar också att den gränsöverskridande flygövningsverksamheten (CBT) skall omfatta Island och hela Östersjön, inklusive de baltiska länderna, och en gemensam incidentberedskap, när så anses lämpligt, samt ökade möjligheter att vid behov använda varandras baser.⁸

Försvarsberedningens förslag om avancerade flygövningar i Östersjöregionen motsvarande de amerikanska *Red Flag*-övningarna skulle med fördel kunna förläggas till norra Sverige. Här finns förutsättningar att utveckla ett mer ambitiöst internationellt samarbete, inklusive med USA, genom att arrangera avancerade övningar. I norra Sverige finns redan grundstrukturen för CBT mellan Finland, Norge och Sverige. Där finns också förutsättningar som är unika i ett europeiskt perspektiv i form av stora övningsområden, begränsad civil flygtrafik, hanterbara bullerproblem samt de möjligheter som skjutfältet Vidsel erbjuder. Ett nordiskt/europeiskt komplement till den amerikanska *Red Flag*-övningen skulle erbjuda Natoländerna en attraktiv övningsmöjlighet och den svenska Försvarsmakten högkvalitativa övningstillfällen till mycket små merkostnader.

Uppenbarligen kan mycket utvecklas på detta område. Eftersom de baltiska länderna saknar eget stridsflyg, skulle en form av samarbete kring flygövningsverksamheten också innebära samverkan mellan Sverige och de Natoländer som upprätthåller incidentbered-

⁵ André, Krister. *Krigsavhållande tröskelförmåga. Det svenska försvarets glömda huvuduppgift?*, s. 66–67. FOI, 2014.

⁶ Ds 2014:20. *Försvaret av Sverige. Starkare försvar för en osäker tid*, s. 91. Stockholm: Försvarsdepartementet, Försvarsberedningen.

⁷ *Ibid.*, s. 93.

⁸ *Ibid.*

skapen (*Air Policing*). Övningar med det svenska flygvapnet med landningar på svenska baser, inklusive Visby, skulle kunna inkorporeras i verksamheten som en standardkomponent. Förutom med Danmark, skulle den gränsöverskridande flygövningsverksamheten i söder kunna utvecklas regelbundet tillsammans med det tyska och det polska flygvapnet, inte bara i samband med deras deltagande i den baltiska luftövervakningen.

Det fördjupade svensk-finländska samarbetet som för närvarande utreds med utgångspunkt i den gemensamma handlingsplanen, kan leda fram till en ny nivå av fördjupad integration mellan de två försvarsmakterna. Det finns knappast några precedensfall för denna typ av samverkan mellan två alliansfria länder, och det finns därför all anledning att utnyttja möjligheten till att utreda hur långt ett samarbete kan gå även ifråga om så centrala frågor som utbyte av information om försvarsplaner och en grundläggande harmonisering eller samordning av sådana planer i syfte att öka den nationella handlingsfriheten.

På en mer generell nivå finns stora utvecklingsmöjligheter att bidra till den militära integration mellan de nordiska och de baltiska länderna samt Polen och Tyskland som försvarsberedningen anger som önskvärd.⁹ En rad nya initiativ pågår mellan olika Natoländer för att stärka planeringsförmågan och att utnyttja tillgängliga nationella militära resurser i norra Europa på ett effektivare sätt. Sverige har redan en stabsofficer vid den Multinationella kärstaben i Szczecin, men i takt med att denna byggs ut kraftigt till följd av det nya säkerhetspolitiska läget kan fler samverkansmöjligheter öppnas, inklusive mellan de nordiska länderna, vilka bör tas tillvara.

Det av Tyskland lanserade initiativet med en "ramnation" som grund för att inom Nato skapa större, mer allsidigt verkande förband kan på sikt komma att öppnas för partnerländers deltagande. Svenska intressen, avseende såväl den regionala säkerheten som stärkande av interoperabiliteten, talar för att sådana möjligheter övervägs.

Skulle Nato förverkliga den pågående diskussionen om att skapa ett multinationellt högkvarter för snabbinsatsstyrkan NRF, till vilken Sverige och Finland bidrar, bör vi verka för att ha en god

⁹ Ds 2014:20. *Försvaret av Sverige. Starkare försvar för en osäker tid*, s. 19. Stockholm: Försvarsdepartementet, Försvarsberedningen.

representation där. Övningsverksamheten i Östersjöområdet har redan intensifierats och kommer i framtiden att erbjuda allt fler möjligheter till svenskt deltagande.

Som redan nämnts fattades vid Natotoppmötet i september 2014 ett beslut om utökade möjligheter för vissa partnerländer att delta i Natos verksamhet (se sidorna 42–43). I ljuset av den svenska solidaritetsförklaringen framstår det som logiskt att Sverige fullt ut skall utnyttja de möjligheter som programmet öppnar. Men ett allt närmare samarbete med Nato inom partnerskapets ram – det som ibland för enkelhets skull kallas för ”allt utom försvarsförpliktelser” – riktar samtidigt ljuset mot vissa dilemman för den svenska politiken som berörs i nästa kapitel.

12 Sveriges egna möjligheter och restriktioner

Genomgången hittills har pekat på ett antal möjligheter men också på begränsningar för samarbetet hos Sveriges främsta samarbetspartner: inom Norden, inom EU och med Nato.

De viktigaste begränsningarna för samarbetets vidare utveckling på försvarsområdet står dock Sverige självt för. Därför kan en diskussion av nya samarbetsmöjligheter inte undgå att granska innebörden av de centrala begrepp vi använder för att sätta våra egna gränser. Försvarsberedningen formulerar dessa gränser så här i sin försvarspolitiska rapport 2014:

... vikten av att säkerställa den nationella beslutanderätten avseende den operativa förmågan för försvaret av Sverige, är gränssättande för de försvars- och säkerhetspolitiska samarbeten som vi deltar i. Vi [Sverige] begränsas ytterst av att vi inte åtar oss försvarsförpliktelser.¹

Dessa begränsningar av hänsyn till den nationella suveräniteten är en del av grunden för den svenska säkerhetspolitiken. Vår strävan till ökad försvarseffektivitet genom fördjupat samarbete inom Norden, inom EU och med Nato är en annan del. En tredje är de möjligheter att ge och ta emot militärt stöd som solidaritetsförklaringen från 2009 innebär.

Dessa tre komponenter – effektivitet, solidaritet, suveränitet – utgör den försvarspolitiska delen av begreppet ”säkerhet tillsammans med andra”. Problemet är emellertid att den motsättning som finns mellan de tre delarna fortsätter att växa. Spänningen mellan kraven på effektivitet, solidaritet och suveränitet ökar, och resultatet är en tilltagande oklarhet om den svenska politiken.

¹ Ds 2014:20. *Försvaret av Sverige. Starkare försvar för en osäker tid*, s. 86. Stockholm: Försvarsdepartementet, Försvarsberedningen.

Solidaritetsförklaringen som förpliktelse och möjlighet

Den svenska solidaritetsförklaringen är enligt regeringen och Försvarsberedningen av avgörande betydelse för Sveriges säkerhetspolitik. När den antogs enhälligt av riksdagen 2009 uttrycktes den på följande vis:

Sverige är militärt alliansfritt. Hot mot freden och vår säkerhet kan bäst avväjas i gemenskap och samverkan med andra länder. Det går inte att se militära konflikter i vårt närområde som skulle påverka endast ett land. 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 ska därför kunna såväl ge som ta emot militärt stöd.²

Den svenska solidaritetsförklaringen har inspirerats av motsvarande skrivningar i EU:s Lissabonfördrag (se sidan 35). Sverige har dock som enda EU-land gjort ett ensidigt åtagande som täcker alla EU-länder och de nordiska länder som inte är med i EU. Inget annat land har gjort något solidaritetsåtagande liknande det svenska. Den finländska förklaringen nämner inte militärt stöd på samma uttryckliga sätt. Den nordiska solidaritetsdeklarationen från 2011 är inte heller direkt jämförbar, eftersom den inte nämner militära hot. Den svenska solidaritetsförpliktelsen framstår därför som anmärkningsvärd inte bara i ljuset av vår tidigare – rakt motsatta – säkerhetspolitik, utan också därför att den är unik i sitt slag bland EU-medlemmarna. Trots dess centrala plats i vår egen säkerhetspolitiska doktrin är solidaritetsförklaringen lite känd eller förstådd i vår omvärld.

Den vanligaste uppfattningen bland svenska politiker och experter synes vara att den svenska solidaritetsförklaringen inte är juridiskt bindande, men att den utgör ett moraliskt och politiskt åtagande som vi själva definierar. Eftersom vårt eget försvar inte är utformat – och inte längre kan vara utformat – för att på egen hand stå emot en resursstark motståndare, är vi i ett sådant fall beroende av andra. Därav följer att vi har en åtminstone moralisk förpliktelse att bistå andra. Den centrala formel i vår säkerhetspolitiska doktrin som citerats ovan uttrycker både en elementär logik och en universell

² Försvarsutskottets betänkande 2008/09:FöU10. "Försvarets inriktning". Betänkandet antaget den 16 juni 2009 med acklamation.

moralisk princip med rötter i Bergspredikan. Men den har ringa stöd i historien om förhållandet mellan stater, och med tanke på hur lite detta åtagande diskuterats på politisk nivå, är det naturligt att olika tolkningar kan göras av dess egentliga innebörd.³

Som framgår av bilaga 2 innebär den svenska solidaritetsförklaringen en accept av Lissabonfördragets solidaritetsartikel fullt ut. Den är därmed en förpliktelse, som inte nödvändigtvis binder upp oss för att ge militärt stöd – men däremot för någon form av bistånd till ett land som utsatts för angrepp. Den folkrättsliga skillnaden mellan EU-fördragets artikel 42(7) och Washingtonfördragets (Natofördraget) artikel 5 är i själva verket försumbar.⁴ Båda bestämmelserna är juridiskt tvingande, men ger medlemsstaterna frihet att visa sin solidaritet enligt eget val. Den skillnad som finns mellan dessa två bindande åtaganden rör främst trovärdigheten i förpliktelsernas implementering. Skillnaden mellan Natos berömda artikel 5 och den svenska solidaritetsförklaringen är alltså inte heller så stor som ofta antas i den svenska debatten. Vår solidaritetsförklaring utgör också ett folkrättsligt bindande åtagande.⁵

Någon juridisk förpliktelse att lämna militärt stöd finns alltså varken i Natos artikel 5 eller i den svenska solidaritetsförklaringen – däremot givetvis en politisk/moralisk förväntan att sådant bistånd skall ges. Att det politiska trycket kommer att vara mycket starkare inom Nato är självklart, eftersom solidariteten och trovärdigheten inom alliansen är mycket större. Men det är likväl fråga om en gradskillnad och inte en artskillnad i förhållande till det svenska åtagandet. Och, som framgår nedan, den integration inom EU och med Nato som Sverige utvecklat under det senaste kvartseket

³ En utförlig diskussion av tolkningsmöjligheter och konsekvenser finns i Hugemark, Bo (red.). *Till bröders hjälp: med sikte på svensk solidarisk strategi*. Stockholm: Kungl. Krigsvetenskapsakademien, 2011.

⁴ Både EU-fördragets artikel 42(7) och Washingtonfördragets artikel 5 citeras i bilaga 2, s. 82–83. Artikel 42(7) återfinns i sin helhet på s. 35.

⁵ För att citera den folkrättsliga utredningen i bilaga 2:

”Gentemot EU-medlemmarna däremot bekräftar vi existensen av en folkrättslig bundenhet. Detta solidaritetsåtagande behöver dock inte nödvändigtvis innebära assistans med militära medel. Solidaritet kan levereras på flera sätt. Samtidigt måste solidariteten gälla redan när det föreligger ett tänkbart hot om angrepp. Detta är en situation som kan uppkomma beträffande EU-länder öster om Östersjön.”

”Solidaritetsklausulerna har inte enbart etablerat en folkrättslig förväntan (”a legal expectation”) på solidarisk handling utan även en folkrättslig förpliktelse (”a legal obligation”) som ställer bindande krav på sådan handling.”

Bring, Ove: ”En folkrättslig tolkning av solidaritetsklausulerna: Säkerhetspolitiskt och försvarspolitiskt samarbete som en internationell förpliktelse.”

kommer också att leda till förväntningar – och till ett politiskt tryck – på vår egen solidaritet.

Solidaritet är ett ömsesidigt begrepp – det förutsätter en slags symmetri, på sätt som solidaritetsförklaringen själv avspeglar. Man kan inte rimligen förvänta sig *ett slags stöd*, dvs. militärt, men förbehålla sig rätten att endast lämna *ett annat slags stöd*, icke-militärt. Det politiska trycket och det politiska priset för en alliansmedlem som inte ställer upp blir säkert högre än för en partner som inte gör det, men det vore naivt att tro att ett handlande som sviker förväntningar inte har något politiskt pris, bara därför att det kan förklaras med hänvisning till en formell, juridisk handlingsfrihet.

Solidaritetsförklaringens ökade relevans

Den svenska solidaritetsförklaringen utfärdades 2009. De följande åren präglades av tanken på fortsatta framsteg i byggandet av en säkerhetsordning i Europa grundad på gemensamma värderingar. Krig i Europa tedde sig om inte otänkbart så i alla fall ytterst osannolikt, även om varningstecken inte saknades. Oklarheten beträffande den svenska solidaritetsförklaringens innebörd och den ringa kunskapen utomlands om dess innehåll kan åtminstone delvis förklaras av relativt optimistiska antaganden om framtiden.

2014 har ändrat på detta. Våra baltiska grannländer och Polen har efter det ryska angreppet på Ukraina hamnat i fokus för Natos återförsäkringspolitik. Östersjön har blivit ett område för återuppståndna motsättningar mellan Europa och Ryssland. Det är en vanlig uppfattning – med hänvisning till geografiska elementa och operativa realiteter – att Nato för att kunna ge substans åt försvars-garantin till Baltikum sannolikt kommer att ha intresse av svenskt territorium. Det mesta talar för att militärgeografi, teknik och styrkeförhållanden gör att delar av Sverige kommer att beröras i en konflikt, vare sig vi vill eller inte. Det ligger i sakens natur att vi som icke-medlemmar inte känner till hur alliansen ser på dessa frågor. Medan Sverige haft god insyn och delaktighet i planeringen av t.ex. operationen i Afghanistan, kan motsvarande insyn av formella – och grundläggande – skäl inte gälla för vårt eget närområde, eftersom det aktualiserar alliansens kollektiva säkerhet.

Hur och om vi kommer att beröras av en konflikt i vårt eget område kan alltså inte planeras med andra i fredstid. Vi kan heller inte veta hur ett begränsat och kanske oklart angrepp på Sverige skulle uppfattas av alliansen. Begreppet säkerhet tillsammans med andra reser frågan om gemensam försvarsplanering med andra länder, men det är en fråga som inte är entydligt besvarad i gällande svenska riktlinjer. Å ena sidan innebär en gemensam försvarsplanering med ett annat land ett slags bindande åtagande, eftersom två parter gör sig militärt beroende av varandra. En sådan förpliktelse är inte möjlig inom ramen för gällande svenska restriktioner. Å andra sidan sägs i regeringens Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten att Försvarsmakten skall kunna utföra sina uppgifter självständigt men även i samverkan med andra myndigheter, länder och organisationer (paragraf 2). I förordningens följande paragrafer sägs att Försvarsmakten skall ha en operativ planering för sina uppgifter, och att planeringen skall omfatta alla resurser som är nödvändiga för att genomföra Försvarsmaktens verksamhet. Där sägs också att Försvarsmakten skall kunna ge och ta emot militärt stöd. Något sådant stöd kan emellertid inte planeras med andra, åtminstone enligt gällande tolkning, utan särskilt regeringsbeslut.

Trots dessa begränsningar vad gäller gemensam planering är det som tidigare angivits Försvarsberedningens uppfattning att ”Sverige bör verka för en närmare politisk, ekonomisk och militär integration mellan de nordiska och baltiska länderna samt Tyskland och Polen. Vi är alla grannar i en gemensam säkerhetspolitisk miljö kring Östersjön.”⁶

Behov av att klargöra solidaritetens innebörd

Med solidaritetsförklaringen som del av grunden för den svenska säkerhetspolitiken måste Sverige alltså räkna med betydande förväntningar på att vi skall medverka i de återförsäkringsåtgärder som Nato i den nya situationen vidtar och planerar att vidta i vårt när-område som svar på ett nytt potentiellt hot från Ryssland. Så har redan skett i form av överflygningstillstånden för Natos flygburna stridslednings- och luftbevakningssystem (Awacs) och deltagande i

⁶ Ds 2014:20. *Försvaret av Sverige. Starkare försvar för en osäker tid*, s. 19. Stockholm: Försvarsdepartementet, Försvarsberedningen.

övningar till sjöss, på land och i luften.⁷ Återförsäkringsåtgärderna är alltså ett svar på det ryska angreppet på Ukraina. Det ryska uppträdandet i Östersjöområdet har också blivit mer offensivt.

Om vi väljer att utveckla solidariteten genom ett ökat deltagande i Natos övningar i Östersjöregionen – och därmed medverkar i alliansens uppträdande i vårt närområde i återförsäkrande och avskräckande syften – kommer vårt handlande helt naturligt att alltmer identifieras med denna allians. Vi är med andra ord av solidaritetsskäl beredda att bidra till Natos förebyggande verksamhet i vårt närområde, men vi vill av suveränitetsskäl inte acceptera den del av engagemanget som andra deltagande länder ser som huvudmotivet med en sådan medverkan, nämligen det solidariska, kollektiva skyddet. Det är ett faktum att denna hållning uppfattas som gåtfull och väcker förundran i vår omvärld.

Oumbärlighetens tillförsikt

Söker man efter förklaringar till Sveriges hållning, stöter man ganska snart på två föreställningar bland både experter och politiker. Den första är att Sverige som EU-medlem och aktiv och nära samarbetspartner till Nato är så integrerat genom band av lojalitet, värde- och intressegemenskap samt identifikation att vi som bonuseffekt kan räkna med militärt stöd i händelse av en konflikt. Den andra föreställningen är att Sverige geografiskt intar en så central och militärt värdefull position att vårt territorium är oumbärligt för försvaret både av Norden och av Baltikum. Det betyder att Nato skulle ha ett starkt egenintresse att försvara Sverige för att förhindra att mot sidan kan utnyttja vårt territorium i samband med en konflikt.

Denna ”oumbärlighetens tillförsikt” spelade en viktig roll i svenska överväganden under det kalla kriget, medan Sverige fortfarande hade en betydande egen försvarsförmåga, och varje tänkbart angrepp på Sverige hade en direkt koppling till en snabbt eskalerande storkonflikt i Europa. Tillförsikten finns kvar alltjämt, också sedan försvarsförmågan sjunkit väsentligt, Polen och de baltiska länderna blivit medlemmar av Nato samt kopplingen mellan ett eventuellt angrepp på Sverige och en storkonflikt är svagare och mer diffus.

⁷ Se bilaga 3.

Även om nya militärstrategiska förhållanden har gjort att Sveriges territorium har en annan betydelse än tidigare, antas delar av landet (flygbaser, luftterritorium, skyddade kuststräckor m.m.) förbli viktiga kuggar för den som planerar ett angrepp eller ett försvar i norra Europa – åtminstone såtillvida att ingendera sidan med lätthet skulle acceptera att dessa områden faller under motsidans kontroll. En trovärdig förmåga att förhindra eller fördröja att så skedde var förr, men inte längre, en central del av det svenska försvaret.

Antaganden på svensk sida om fortsatt oumbärlighet kan förfalla rimliga, men de är svåra att verifiera, och de innebär långt ifrån någon garanti att det stöd vi säger att vi förväntar oss verkligen kommer att kunna lämnas i händelse av ett angrepp, eller att ett ingripande i så fall sker på villkor och i former som vi själva kan acceptera. Särskilt den senare aspekten kräver eftertanke. Kopplingen mellan ett eventuellt angrepp på Sverige och alliansens strategiska intressen finns naturligtvis fortfarande, men den kan i dag inte förutsättas vara lika stark eller automatisk som under det kalla kriget. Under senare tid har ett antal markeringar gjorts från Nato-håll, såväl offentligt som bilateralt, att Sverige inte kan utgå ifrån bistånd från Natos sida i händelse av attack. Sådana markeringar kan inte avfärdas, eftersom de speglar väsentliga förändringar inte bara hos oss själva utan också i vår omvärld.

Slut på oklarhetens välsignelse

Som framgått tidigare har ett skärpt säkerhetsläge i Europa bidragit till en klarare gränsdragning mellan medlemmar och icke-medlemmar i Nato. Framför allt har Natoländernas egna resurser som kan finnas tillgängliga i en konflikt minskat dramatiskt. Hotuppfattningarna tenderar också alltmer att skilja sig åt Natoländerna emellan, och den mellanstatliga beslutsprocessen, baserad på konsensusprincipen, vad gäller operationer kan komma att bli längre och svårare än tidigare antaget.⁸

⁸ Krister Andrén formulerar förhållandet på följande sätt:

”Artikel 5 består som alliansens kärna, men en omedelbar militär reaktion från en samlad allians är idag inte det troliga svaret på varje begränsad militär aggressionshandling. Den politiska beslutsprocessen bygger på enighet och kan i oklara och svårtolkade lägen ta betydande tid. De politiska beslutsalternativen bygger inte minst på de faktiska militära handlingsmöjligheter som står till buds.”

Om ovanstående begränsningar gäller för alliansens egna medlemmar som täcks av Natos garanti, så gäller givetvis för ett partnerland utanför alliansen långt större osäkerheter. Fallenheten att hysa tillförsikt om sin egen betydelse delas säkert av många andra länder. För Sveriges del vilar den också på en lång säkerhetspolitisk tradition som med rätta uppfattas som framgångsrik. Framgångens pris är dock att politiken inte underkastas någon förutsättningslös granskning när förhållandena ändras. Det som skulle kunna kallas oklarhetens välsignelse låg i tillförsikten att Sverige skulle skyddas av Nato, utan att vi behövde bidra till spänning i vårt närområde genom att formellt bli medlemmar i alliansen. Det var en i flera avseenden klok politik under dåvarande förutsättningar. Men flera av dessa förutsättningar har förändrats, och den kombination av åtaganden och antaganden som oklarhetens välsignelse byggde på gäller inte i samma utsträckning som förr. Utan en grundlig genomlysning av dessa förändringars konsekvenser riskerar den variant av "säkerhet tillsammans med andra" som nu råder att tyngas av allt fler motsägelser.

De två viktigaste förändringar som lett till denna motsägelsefulla situation är som framgått följande. Den relativt övertygande svenska försvarsförmåga som fanns under det kalla kriget är nu borta. Det är en följd av generellt verkande processer gemensamma för det allra flesta länder. Därtill har vi bundit oss för ett solidariskt engagemang med våra grannländer och EU-medlemmar, något som i en skärpt säkerhetspolitisk situation exponerar oss för risker utan att ge den solidariska trygghet som våra Natogrannar eftersträvar.

Detta är den grundläggande motsättning som uppstått till följd av de tendenser som skildrats ovan. Spänningen mellan kraven på effektivitet, suveränitet och solidaritet kan inte undanröjas inom ramen för nuvarande restriktioner.

Andrén, Krister. *Krigsavhållande tröskelförmåga. Det svenska försvarets glömda uppgift?*, s. 42. FOI februari 2014.

13 Slutsatser

De slutsatser som dras i denna rapport är tre.

Den övergripande slutsatsen är att ingen del av vårt internationella försvarssamarbete under nuvarande förutsättningar kan ge sådana effektivitetsvinster eller förmågehöjande effekter att det på något avgörande sätt påverkar svensk försvarsekonomi eller svensk försvarsförmåga. Mycket viktigt och konstruktivt arbete har lagts ned på nya samarbetsformer, och många goda resultat har uppnåtts. Ökad effekt har vunnits, besparingar har gjorts och vissa förmågor, som annars kanske hade försvunnit, har kunnat bevaras tack vare internationellt samarbete. Men i de större sammanhangen förblir effekterna marginella i den bemärkelsen att de inte ändrar helhetsbilden av det grundläggande problemet i form av gapet mellan Försvarsmaktens uppgifter och dess förmåga.

Det finns inte heller ekonomiska förutsättningar för att Sverige på egen hand, genom höjda budgetanslag, skulle kunna återskapa något som liknar ett ”efter våra förhållanden starkt försvar” som vi hade före det kalla krigets slut. Vid en konflikt är vi därför beroende av stöd utifrån. Detta är uppenbart både genom försvarets utformning och genom officiella policyuttalanden. Förhållandet är väl känt och får sägas vara accepterat av alla experter. Sverige är därför för sitt nationella försvar hänvisat till samarbete med andra länder, vilket huvudsakligen betyder Nato och länder som är medlemmar i Nato.

Den andra slutsatsen gäller därmed Sveriges allt djupare samarbete med Nato. Sveriges alliansfria politik under det kalla kriget fick föras under de restriktioner som var en följd av blockuppdelningen och den dominerande bipolära motsättningen i Europa. Neutralitetspolitiken uttryckte en rationell avvägning av Sveriges nationella intressen i det läge som då rådde. Den var framgångsrik och tjänade landet väl. Den bidrog också till stabilitet i vårt när-

område. Efter det kalla krigets slut har svensk säkerhetspolitik utvecklats gradvis i riktning mot ökad solidaritet och ansvarstagande för Europas säkerhet. De nya möjligheterna till gemensamma bidrag för Europas säkerhet, såväl inom EU som med Nato, har utnyttjats väl.

Sverige har som framgått under 20 års tid utvecklat en allt närmare relation med Nato. Värdefulla bidrag till de internationella operationerna samt diplomatiska ansträngningar har bidragit till att utveckla vårt partnerskap till en unik nivå av närhet till alliansen. Men vi kan likväl inte överbrygga den klyfta som finns mellan medlemskap och utanförskap och som nu kan komma att vidgas snarare än att minska under tryck av nya motsättningar i Europa.

Ryssland har i över ett decennium gradvis men allt tydligare rört sig bort från det samarbetsklimat baserat på gemensamma värderingar som antogs bli grunden för den nya europeiska säkerhetsordningen efter Berlinmurens fall. Därmed har också en av premisserna för den svenska solidariska säkerhetspolitiken gradvis förändrats. Det nya läget efter Rysslands angrepp mot Ukraina och Natos svar i form av utökade återförsäkransåtgärder i norra och södra Europa har lett till att de inneboende motsägelserna i den svenska säkerhetspolitiken har kommit att exponeras tydligare än tidigare. En svensk solidarisk medverkan i Natos aktiviteter leder till en starkare uttalad identifikation med alliansens åtgärder och intressen i Östersjöområdet. Vår medverkan fortsätter att utvecklas på ett sätt som är logiskt utifrån våra egna deklarationer och våra intressen och värderingar – och förefaller ha stöd hos Sveriges befolkning.

Samtidigt leder denna integration, som Försvarsberedningen framhåller som önskvärd, till att vårt agerande, betraktat utifrån, blir ännu svårare att skilja från Natoländernas agerande. Vår förväntan att i händelse av en konflikt bli uppfattad på ett annat sätt än Natos medlemsstater, dvs. möjligheten att reducera risken att bli indragen i en konflikt, framstår som alltmer löst grundad. I stället ökar rimligen risken för svensk del, eftersom vi inte har någon del av det kollektiva, solidariska skyddet. Vissa menar att just bristen på sådant skydd kan bidra till att sänka tröskeln för angrepp, och den kan därmed i sig bli en källa till instabilitet i regionen. Denna diskussion borde leda till en nykter och saklig riskanalys och till en studie av hur risken kan reduceras. Det kan ske antingen genom att risk-

beteendet minskas genom en återgång till en mer traditionell restriktiv alliansfrihet (med de konsekvenser det skulle ha för våra pågående samarbeten), eller genom att skyddet ökas i form av delaktighet i ett solidariskt, kollektivt försvar.

Ett svenskt medlemskap i Nato skulle ha långtgående konsekvenser både för våra möjligheter att samverka med andra för att nå en egen större försvarsförmåga, inte minst som Försvarsberedningen framhåller just i det nordiska och nordisk-baltiska formatet. Det skulle också öka möjligheterna att samarbeta kring hur dessa förmågor skall användas i fred, kris och konflikt. Ett medlemskap skulle också lösa det bestående problemet med brist på information och inflytande i frågor av största vikt för Sveriges och vårt närområdes säkerhet. Sverige skulle genom ett medlemskap otvivelaktigt bli en tyngre och mer inflytelserik säkerhetspolitisk aktör, inte bara ifråga om delaktighet i Natos beslutsprocesser utan också vad gäller bredare samarbete inom FN, EU och OSSE. En eventuell utveckling på sikt mot ett europeiskt försvar kommer att gå via ett stärkande av den europeiska pelaren inom Nato, varför även vår roll inom EU skulle stärkas av ett Natomedlemskap.

Samtidigt kan ett beslut om svenskt Natomedlemskap givetvis påverka den regionala säkerheten på andra sätt som också måste analyseras noggrant. Det gäller i första hand Rysslands möjliga reaktion, hur denna skall tolkas och vilken betydelse man vill tillmäta den och dess effekter på den regionala säkerheten.

Ett medlemskap skulle dock – paradoxalt nog – inte bryta mot vår kanske viktigaste begränsning i den utsträckning som gärna antas när frågan diskuteras, nämligen reservationen att inte göra bindande åtaganden på försvarsområdet. Som framgår av bilaga 2 är Natofördragets artikel 5 inte mer legalt bindande i det avseendet än Lissabonfördragets artikel 42(7) och vår egen solidaritetsförklaring. Det politiska trycket kommer däremot att vara större vid ett Natomedlemskap, eftersom de politiska förväntningarna på ett solidariskt handlande är starkare. Nato är det starkaste uttrycket för försvarspolitisk solidaritet i vår del av världen.

Frågan om hur Sveriges handlingsfrihet eller utrikespolitiska utrymme i övrigt skulle kunna påverkas bör också ingå i en sådan studie. En Natoutredning kunde med fördel tillämpa en suveränitetskalkyl av det slag som genomfördes inför beslutet om ett svenskt

EU-medlemskap för 20 år sedan, även om Nato till skillnad från EU inte är någon överstatlig organisation.¹

Denna rapport kan alltså inte förbigå Natomedlemskapet som en central svensk säkerhetspolitisk fråga. Att peka på dess betydelse ligger uppenbart inom ramen för utredningens mandat. Utredningen ser inte som sin uppgift att i ett förslag ta ställning för ett svenskt Natomedlemskap. Frågan är som angivits mer långtgående än det internationella försvarssamarbetets effektivitet, och den bör därför studeras allsidigt, som skett i Finland, utifrån sakliga, säkerhetspolitiska nyttointressen, som belyser för- och nackdelar. En sådan studie bör ställa själva medlemskapet i fokus för prövningen, vilket inte har varit uppgiften i denna utredning. Den borde också omfatta en analys av konsekvenserna av ett fortsatt svenskt utanförskap, inklusive konsekvenserna för våra nuvarande samarbeten och därmed för det militära försvaret, av en eventuell återgång till en mer restriktiv alliansfri linje. Den bör genomföras under någorlunda lugna villkor, dvs. inte vänta tills någon akut kris har uppstått i vårt omedelbara närområde.

Den tredje slutsatsen är att det vore en fördel om en sådan studie kunde göras tillsammans med Finland. De allra flesta länder som täcks av den svenska solidaritetsförklaringen har uttalat att den regionala säkerheten skulle stärkas om Sverige vore medlem i Nato. Ett undantag är Finland, som inte har tagit någon ställning i frågan. Motsvarande konstaterande kan göras för ett Natomedlemskap för Finlands del – med Sverige som ett undantag, dvs. ett land som inte tar ställning.

I både Sverige och Finland finns en uppfattning att ett Natomedlemskap inte är aktuellt. En gemensam uppfattning, även om den inte uttalas så tydligt, är också att det inte skulle kunna bli aktuellt för bara ett av de två länderna, utan om frågan skall aktualiseras, bör det vara för båda länderna samtidigt. Finland har som nämnts redan genomfört flera studier om konsekvenserna av ett finländskt Natomedlemskap, den senaste från 2007. Det är en studie som inte tar ställning för eller emot men som på ett sakligt sätt går igenom verkningarna på olika områden av ett medlemskap i Nato, betraktade utifrån ett finländskt nyttoperspektiv. Sju år har gått sedan

¹ SOU 1994:12. EG-konsekvensutredningarna: Subsidiaritet. *Suveränitet och demokrati*. Stockholm: Fritzes.

den senaste finländska studien gjordes, och under den perioden har mycket förändrats i Europa.

Sverige och Finland delar i princip samma möjligheter och samma begränsningar i det internationella försvarssamarbetet. Sveriges och Finlands försvarsministrar har i år undertecknat en ambitiös gemensam handlingsplan, vilken som framtida samarbetsområde nämner bl.a. uppgiften att ”Genomföra gemensamma analyser i frågor som gemensamma utmaningar och försvarssamarbete”². Det borde vara en fördel att det bilaterala samarbetet också tog sig uttryck i en gemensam studie av verkningarna av ett samtidigt svenskt och finländskt Natomedlemskap, betraktat utifrån båda ländernas säkerhetspolitiska intressen, inte minst för möjligheten till inbördes samarbete och fördjupat samarbete i den nordiska kretsen, i en förändrad situation i Europa.

² Bilaga till regeringsbeslut den 16 april 2014 (Fö nr 2). ”Handlingsplan för ett fördjupat försvarssamarbete mellan Finland och Sverige”.



Utdrag

Protokoll

§ 1

2013-12-27

Fö2013/2340/SSP

Försvarsdepartementet

Sveriges internationella försvarspolitiska samarbete (Fö 2013:B)

bilaga

Chefen för Försvarsdepartementet, statsrådet Karin Enström, beslutar att en särskild sakkunnig (utredaren) ska biträda Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) med att beskriva hur Sveriges internationella försvarspolitiska samarbete i Norden, inom EU, med Nato och andra berörda fora, ser ut och ge förslag på hur dessa kan utvecklas. Arbetet ska genomföras i enlighet med bilagan till detta beslut.

Utgifterna för arbetet ska belasta det under utgiftsområde 1 tilldelade anslaget 4:1 Regeringskansliet m.m., anslagsposten 1 Till Regeringskansliets disposition, budgetram 4 Försvarsdepartementet.

Utdraget stämmer med
originalet

Anneli Johansson

Utdrag till

Statsrådsberedningen (SAM)
Utrikesdepartementet (SP)
Försvarsdepartementet (SSP, ESL, MFI, MFU)
Finansdepartementet (BA)
Tomas Bertelman

Postadress
103 33 Stockholm

Telefonväxel
08-405 10 00

E-post: fo.registrator@regeringskansliet.se

Besöksadress
Jakobsgränd 9

Telefax
08-723 11 89



Försvarsdepartementet

Bilaga till
regeringskanslibeslut den
27 december 2013, § 1

Promemoria

2013-12-27

Sveriges internationella försvarspolitiska samarbeten

Bakgrund

Säkerhet byggs solidariskt tillsammans med andra och hot mot fred och säkerhet avvärjs i gemenskap och samverkan med andra länder och organisationer. Det är en princip om vilken det råder bred politisk enighet. Samtidigt förändras den internationella spelplanen i snabb takt. Försvarsberedningen framhåller i sin rapport betydelsen av ett utvecklat och fördjupat nordiskt samarbete. Som ett led i att klargöra vilka prioriteringar Sverige bör göra gällande i det nordiska samarbetet anser Försvarsberedningen att det är viktigt att utvärdera hur Sveriges försvarspolitiska samarbete i Norden, inom EU, med Nato och andra berörda fora kan utvecklas. En sådan analys kan resultera i förslag till hur det internationella försvarssamarbetet kan utvecklas för att i ännu högre grad utgöra ett stöd för att uppnå målen för vår säkerhet.

Uppdraget

Utredaren ska beskriva hur Sveriges internationella försvarspolitiska samarbete i Norden, inom EU, med Nato och andra berörda fora, ser ut och ge förslag på hur dessa kan utvecklas. Syftet med översynen är att ge underlag för svenska prioriteringar för det nordiska och internationella försvarspolitiska samarbetet. Utgångspunkten för översynen bör vara den omvärldsanalys Försvarsberedningen lämnat i rapporten "Vägval i en globaliserad värld" (DS 2013:33).

Utredaren ska

- analysera Sveriges internationella försvarspolitiska samarbeten i Norden, inom EU, med Nato och andra berörda fora,
- föreslå utvecklingsmöjligheter i det nordiska samarbetet givet de möjligheter och begränsningar som de olika länderna omfattas av,
- föreslå utvecklingsmöjligheter inom ramen för andra samarbetsfora, i synnerhet EU och Nato,
- mot bakgrund av förslagen om förändringar i relationer till andra stater och internationella organisationer uppskatta konsekvenser

2

för svensk försvars- och säkerhetspolitik samt finansiella och andra relevanta konsekvenser.

Redovisning av uppdraget

Uppdraget ska redovisas senast den 31 oktober 2014 till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet).

En folkrättslig tolkning av solidaritetsklausulerna: Säkerhetspolitiskt och försvarspolitiskt samarbete som en internationell förpliktelse

Ove Bring
Professor emeritus internationell rätt

När Lissabonfördraget trädde i kraft den 1 december 2009 infördes i EU:s två grundfördrag två solidaritetsklausuler, en i vardera fördraget. Den första rör fall av väpnat angrepp mot en medlemsstat och återfinns bland den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikens bestämmelser i ”Treaty on European Union” (TEU) eller Unionsfördraget. Den andra solidaritetsklausulen rör fall av terroristattacker och naturkatastrofer och återfinns i ”Treaty on the Functioning of the European Union” (TFEU) eller Funktionsfördraget. Det är endast den senare bestämmelsen, Funktionsfördragets artikel 222, som officiellt har givits benämningen ”solidaritetsklausul”. Den förra mer försvarspolitiskt inriktade klausulen har emellertid samma verkan och är den som här inledningsvis ska kommenteras närmare.

EU:s försvarspolitiska solidaritetsklausul

EU-fördragets artikel 42 innehåller sju punkter om den gemensamma säkerhets- och försvarspolitiken. Artikel 42(7) har inledningsvis följande lydelse:

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.

Den andra meningen öppnar för undantag för stater som har en alliansfri linje (som Sverige och Finland) eller stater som fortfarande för en neutralitetspolitik (som Irland och Österrike). Ibland framförs tolkningen att dessa stater är helt undantagna från denna solidaritetsklausul, men så är inte fallet. Solidaritetsåtagandet gäller för samtliga EU-länder, men de som känner ett behov av att balansera huvudåtagandet gentemot sin egen traditionella säkerhetspolitiska doktrin är fria att göra så. För Sveriges vidkommande är alliansfriheten gränssättande i den utsträckning vi själva bestämmer. Begreppet alliansfrihet har tonats ned av Sveriges regering och riksdag under senare år och har inte förekommit särskilt ofta i officiella dokument. Eftersom alliansfriheten inte är folkrättsligt reglerad till sitt innehåll (som neutraliteten) och inte bindande för oss kan den inte heller skapa rättsliga förväntningar i vår omvärld på ett visst svenskt agerande. Den har dock skapat en politisk förväntan på att vi fortsättningsvis står utanför Nato. Detta är den "bottom line" som Sverige måste förhålla sig till. Vi kan därmed unilateralt förklara oss bundna av solidaritetsklausulen i artikel 42(7) fullt ut. Och unilaterala förklaringar kan, om de kommuniceras med viss tyngd internationellt, skapa folkrättslig bundenhet.

Artikel 42(7) skapar en rättslig förväntan på att medlemsstaterna ska agera direkt och ad hoc vid ett väpnat angrepp mot någon av dem. Samtidigt innebär artikeln att medlemsstaterna bör utveckla ett säkerhetspolitiskt eller försvarspolitiskt samarbete för att de ska kunna preventivt avskräcka från eller reaktivt ingripa mot ett angrepp. Det senare skulle innebära militära åtgärder i kollektivt självförsvar enligt FN-stadgans artikel 51. Men självförsvarsrätten och hänvisningen till artikel 51 behöver inte nödvändigtvis innebära

”military action” i traditionell mening, solidariteten kan även levereras genom ekonomiskt, administrativt eller logistiskt bistånd som underlättar utövandet av militära försvarsåtgärder. Denna rätt att välja bort renodlade militära åtgärder gäller även inom Nato enligt Washingtonfördragets berömda artikel 5, något som stundom ”glöms bort” i den politiska debatten. Artikel 5 formulerar saken på följande sätt:

The Parties agree that an armed attack against one of them . . . shall be considered an attack against them all and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defence recognised by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore etc.

Var och en av Natomedlemmarna beslutar om ”such action as it deems necessary”, och på samma sätt har EU:s medlemsstater rätt att välja medel efter eget gottfinnande. EU-fördragets artikel 42(7) riktar sig också till Natomedlemmarna och gör klart att deras (mer långtgående) försvarssamarbete inte kan begränsas av åtagandena och samarbetet inom EU. Artikel 42 (7) avslutas nämligen med följande skrivning som gör klart att de båda solidaritets- och samarbetsregimerna (EU och Nato) gäller parallellt:

Åtagandena och samarbetet på detta område [EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik] ska vara förenliga med åtagandena inom Nordatlantiska fördragsorganisationen, som för de stater som är medlemmar i denna också i fortsättningen ska utgöra grunden för deras kollektiva försvar och den instans som genomför det.

Skillnaden mellan EU-fördragets artikel 42(7) och Natofördragets artikel 5 ligger inte så mycket i ordalydelsen som i de mer utvecklade institutionella mekanismer som ger substans åt Natoländernas förpliktelse och som saknar motsvarighet i EU-kontexten.

Klart är att trovärdigheten bakom EU:s säkerhetspolitiska solidaritetsklausul skulle öka om medlemsstaterna, gemensamt och i grupperingar, skulle kunna påvisa ett existerande försvarspolitiskt samarbete av hög valör.

Den svenska solidaritetsförklaringen

Sverige skulle kunna utveckla sitt försvarspolitiska samarbete utan annan begränsning än den som följer av vår egen tolkning av alliansfriheten. Eftersom begreppet, som påpekats, inte är folkrättsligt definierat har alliansfria stater ett stort tolkningsutrymme när det gäller frågan om hur mycket försvarspolitiskt samarbete alliansfriheten tål. I det moderna Europa finns bara en militär allians och så länge man håller sig utanför den kan det internationella försvarspolitiska samarbetet accelereras till en hög nivå.

För svenskt vidkommande utfärdade vi, i Lissabonfördragets anda, en egen solidaritetsförklaring sommaren 2009. Den 16 juni det året antog riksdagen följande text:

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 såväl ge som ta emot militärt stöd.

Användningen av begreppen "katastrof" och "angrepp" innebär en hänvisning till såväl artikel 222 i Funktionsfördraget som artikel 42(7) i Unionsfördraget. Texten hade tidigare förekommit i regeringens proposition 2008/09: 140. Den har sedermera kommunicerats internationellt och får tolkas så att Sverige accepterar EU-fördragets solidaritetsklausuler fullt ut. Den svenska förklaringen sträcker sig också längre än till den bindande EU-kontexten genom inkluderingen av annat "nordiskt land", läs Norge och Island. Gentemot dessa icke EU-medlemmar är det fråga om en politisk/moralisk solidaritetsförklaring. Gentemot EU-medlemmarna däremot bekräftar vi existensen av en folkrättslig bundenhet. Detta solidaritetsåtagande behöver dock inte nödvändigtvis innebära assistans med militära medel. Solidaritet kan levereras på flera sätt. Samtidigt måste solidariteten gälla redan när det föreligger ett tänkbart hot om angrepp. Detta är en situation som kan uppkomma beträffande EU-länder öster om Östersjön.

Under Ukrainakrisen har Danmark levererat militärt stöd till Baltikum. I slutet av mars 2014 skickade Danmark sex stridsflygplan för att patrullera luftrummet över de tre baltiska länderna. Enligt utrikesminister Lidegaard ville man sända en signal till de baltiska huvudstäderna med budskapet "vi är solidariska". Denna form av preventiv solidaritet var i det här fallet Natoförankrad,

men skulle kanske i framtiden kunna supplementeras genom nordiskt samarbete. De nordiska länderna utfärdade en intern solidaritetsförklaring i april 2011, men ordalagen är här så vaga att den förklaringen saknar folkrättslig relevans.

Den svenska solidaritetsförklaringen förpliktar däremot i uppkomna kriser. ÖB Sverker Göransson sa i en Ekointervju våren 2014 att Sverige skulle kunna bidra med "marin- och flygstridskrafter för att på avstånd kunna påverka skeenden" i Baltikum. Han ville därmed samtidigt säga att det inte var realistiskt med "boots on the ground".

I olika baltiska händelseförlopp kan man också tänka sig solidariskt handlande av icke-militärt slag. Detta aktualiserades under en beredskapsövning för Regeringskansliet våren 1993 i ett bergtrum i Stockholm. Övningen, med täcknamnet CARINA, utgick från ett scenario där Ryssland attackerat två baltiska stater. Detta var en tid när svensk alliansfrihet fortfarande medförde en neutralitetsoption och frågan var hur långt vi kunde eller borde gå i vår politiska strävan att visa solidaritet med de angripna staterna. Valde vi neutraliteten kunde vi visserligen ta emot baltiska exilregeringar på vårt territorium och ministrarna ifråga skulle då åtnjuta full yttrandefrihet i sitt politiska arbete, men om de sökte styra militära operationer på andra sidan Östersjön var vi tvungna att sätta stopp för det i enlighet med neutralitetsrättens regler. Under CARINA valde Sverige bort den folkrättsligt reglerade neutraliteten och förklarade sig som icke-krigförande. Vi kunde därmed ta en rad initiativ för att motverka den ryska aggressionen. Vi kunde fullt ut stödja exilregeringarna i deras militärt inriktade åtgärder och vi kunde tillsammans med andra delta i ekonomiska och diplomatiska sanktioner mot aggressorn. När dåvarande statsministern Carl Bildt kallade till ett exklusivt säkerhetspolitiskt seminarium på Haga slott i augusti 1993 bekräftades möjligheten till folkrättslig handlingsförmåga i solidaritetens tecken om vi valde bort neutraliteten. Svensk utrikespolitik har sedermera, sedan EU-inträdet, gått just den vägen.

Kravet på internationellt försvarssamarbete

Vår beredskap för solidaritetsinsatser måste täcka en skala av olika scenarier, från säkerhetspolitiska hot till väpnade angrepp. Insatserna kan röra sig om allt från konkret politiskt och administrativt stöd, till flygpatrullering och marin närvaro, till mer handfast insättande av fjärrstridskrafter som verkar på distans, till insättande av trupp på marken. Solidaritetsklausulerna har etablerat en folkrättslig förväntan på någon form av solidarisk handling, men för att detta ska fungera i praktiken krävs en politisk och militär beredskap. I solidaritetsklausulernas förlängning ligger ett krav på internationellt försvarssamarbete som kan åstadkomma en gemensam militär förmåga. Denna förmåga måste vara tillräcklig för att kunna verka preventivt och krigsavhållande, men den måste också vara tillräcklig för att kunna användas reaktivt i händelse av aggression.

Vad som behövs är således multilateralt samarbete redan i fredstid. Kärnpunkten i vår egen solidaritetsförklaring är att "Sveriges säkerhet byggs solidariskt tillsammans med andra länder med gemensamma demokratiska värderingar". Vi accepterar en pådrivande norm om samarbete på det säkerhetspolitiska området. En närmare analys kan ge vid handen att denna norm är folkrättsligt förankrad och regionalt tvingande.

Solidaritetsklausulerna har inte enbart etablerat en folkrättslig förväntan ("a legal expectation") på solidarisk handling utan även en folkrättslig förpliktelse ("a legal obligation") som ställer bindande krav på sådan handling. Men som en internationell domstol har konstaterat i ett annat sammanhang: "The scope of the obligation by the State is one of means, not of result". Staterna behöver inte lyckas i sina strävanden, men de måste sikta högt och använda de medel de har.

En staternas samarbetsplikt för att förhindra krigsutbrott följer redan av FN-stadgans folkrätt. Konferensen i San Francisco 1945 aviserade en "duty to cooperate" på det säkerhetspolitiska området. FN-stadgans artikel 2(5) kräver att staterna samarbetar med FN i dess hantering av säkerhetshotande situationer och artikel 33 kräver att de samarbetar med varandra i fredshotande tvister. Denna samarbetsplikt bekräftades och utökades något genom den av FN:s generalförsamling 1970 enhälligt antagna Friendly Relations Declaration (FRD). FRD listar sju folkrättsliga principer för mellanstatlig

samlevnad. Den fjärde principen stadgar bland annat att ”Staterna har skyldighet att . . . samarbeta med andra stater för att upprätthålla internationell fred och säkerhet”.

Denna säkerhetspolitiska samarbetsplikt är numera bekräftad i olika regionala sammanhang och för EU-länderna är den förstärkt till att även innefatta ett försvarspolitiskt samarbete. För Sveriges (och Finlands) del finns det ingen annan begränsning för omfattningen av detta samarbete än vad som följer av den självpåtagna militära alliansfriheten. Vi har redan påpekat att begreppet alliansfrihet i det moderna Europa uttunnats till att avse icke-medlemskap i Nato. Medlemskapet i EU innebär deltagande i en politisk allians med en säkerhetspolitisk och även försvarspolitisk dimension. Konsekvensen är att EU-medlemskapet och unionens ideologi (”solidarism” är ett begrepp som ibland används av statsvetare) skapat en rent militär samarbetsdimension som ställer EU-rättsliga krav på visst, inte oväsentligt, internationellt försvarssamarbete.

Finlands solidaritetsförklaring

Finland har, i likhet med Sverige, utfärdat en egen solidaritetsförklaring som en konsekvens av EU-fördragets artikel 42(7). Den finländska positionen skiljer sig dock från den svenska genom att den inte gäller nordiska länder utanför EU (se Koivula och Forss i Hugemarks, Till bröders hjälp, 2011, s. 160). I likhet med den svenska förklaringen får den finländska uppfattas som en accept av en juridiskt bindande förpliktelse. I Finlands statsråds säkerhetspolitiska redogörelse från 2009 heter det bland annat:

Finlands utgångspunkt är att unionens medlemsländers ömsesidiga skyldighet att bistå varandra befäster medlemsländernas ömsesidiga solidaritet och förpliktar alla medlemsländer i lika hög grad. Finland bistår övriga medlemsländer i enlighet med biståndsskyldigheten och förväntar sig att de övriga medlemsländerna agerar på samma sätt. Finland anser att en biståndsskyldighet som även omfattar militära medel är ett åtagande som faller sig naturligt i ett sådant nära förbund som unionen utgör. Det är klart att den starka samhörigheten i unionen också återspeglar sig på den militära verksamheten och på beredskapen att försvara andra medlemsländer med alla till buds stående medel.

Den ömsesidiga biståndsskyldigheten är en skyldighet som direkt binder medlemsstaterna och ibruktagandet av den kräver inget enhälligt

beslut på unionsnivå. Varje medlemsstat fattar ett eget beslut om att ge bistånd och om formerna för det.¹

Det finska betonet av en ömsesidig skyldighet till bistånd i krig och kris implicerar samtidigt en skyldighet att utveckla en beredskap redan i fred, den skyldighet att samarbeta som vi redan identifierat.

Sammanfattning

Av ovanstående följer sammanfattningsvis några slutsatser av folkrättslig karaktär:

1. Artikel 42(7) är en bindande solidaritetsklausul för EU:s samtliga medlemmar som, även om den medger avvikelser för vissa (alliansfria, neutrala, Natomedlemmar), genom skrivningen från Lissabon är avsedd att vara av generell karaktär. Varken Sverige eller Finland har deklarerat att alliansfriheten på något sätt modifierar våra förpliktelser under klausulen.
2. Den svenska solidaritetsförklaringen innebär således en accept av artikel 42(7) fullt ut, något som inte nödvändigtvis innebär att vi binder upp oss för militär assistans, men däremot för någon form av assistans. Även om bundenheten av artikeln bekräftas utan explicita undantag för alliansfriheten, gäller fortsättningsvis linjen om icke-medlemskap i Nato, något som inte hindrar ett genomförande av solidaritetsinsatser. Den svenska förklaringen är genom sin kontext folkrättsligt bindande gentemot EU:s medlemmar, men den utgör enbart en politisk och moralisk viljeförklaring i förhållande till Norge och Island.
3. Den folkrättsliga bundenheten enligt ovan implicerar ”a duty to cooperate”, en plikt att enligt eget val delta i någon form av säkerhetspolitiskt och försvarspolitiskt samarbete. Försvarspolitiskt samarbete är mer långtgående eftersom det nödvändigtvis inkluderar en militär dimension, medan säkerhetspolitiskt samarbete kan fokusera på diplomatiska och politiska medel och inte kräver en militär del. Ett agerande under den kollektiva självförsvarsrätten (FN-stadgans artikel 51) behöver inte vara av

¹ Koivula och Forss som ovan, s. 174.

militärt slag. Sverige har frihet beträffande medel, men måluppfyllelsen (solidaritet i krig och kris) kräver samarbete som skapar förmåga. En krigsavhållande militär förmåga ger en styrkeposition i framtida kriser.

4. Den folkrättsliga skillnaden mellan EU-fördragets artikel 42(7) och Natofördragets artikel 5 är försumbar. Båda bestämmelserna är juridiskt tvingande men ger medlemsstaterna full frihet att leverera solidaritet enligt eget val. Den skillnad som finns rör trovärdigheten i förpliktelseernas implementering. Natos gemensamma försvarsåtagande har, till följd av organisationens historia och karaktär, större politisk tyngd och trovärdighet.

Internationellt försvarssamarbete

1 Försvarssamarbete

Försvarssamarbeten kan begränsas till ett kontinuerligt informationsutbyte, t.ex. genom återkommande stabssamtal. De kan konkretiseras genom växeltjänstgöringar eller utplacering av stabsofficerare i andra länders eller organisationers högkvarter. Samarbetet kan ske inför, under och efter en internationell operation, antingen genom att samordna eller genom att integrera nationella förmågor eller förband. Länder kan även koordinera sin koncept- och doktrinutveckling. Övningar och gemensamma utbildningar är andra exempel på förmågehöjande försvarssamarbeten som bidrar till ökad interoperabilitet och utvecklad kunskap i fråga om modern krigföring. Två eller flera länder kan etablera försvarssamarbeten på materielområdet i alla skeden; forskning och utveckling, upphandling, användning, vidmakthållande och avveckling. Materielsamarbeten kan begränsas till kunskapsinhämtning men kan även gälla allt från gemensam upphandling av ammunition till stora, komplexa projekt såsom utveckling av nya stridsflyg och -fartyg.

Bakomliggande syfte med försvarssamarbeten kan vara ökad säkerhet genom att bygga förtroende eller genom att säkerställa insyn och inflytande i ledande länders eller organisationers militärstrategiska utveckling. Ett annat dominerade syfte är kostnadsdelning och mer effektiv resursanvändning, t.ex. genom förmågedelning. Det senare för att vinna en ökad operativ förmåga eller för att undvika ambitionsminskningar. Det kan innebära att de länder som samarbetar kan öka möjligheterna att verka tillsammans och därmed lägga grund för ett solidariskt agerande i händelse av kris eller konflikt, både i ländernas närområde och utanför närområdet. Samarbete kan även göra det möjligt att införskaffa förmågor som länderna inte hade haft råd med på egen hand. Sverige har exempel-

vis inga egna strategiska transportflygplan, men är delägare i de tre C-17 som ingår i samarbetsprojektet *Strategic Airlift Capability* (SAC). SAC inkluderar Sverige, Finland och tio Natoländer.

Regeringen har beslutat att den svenska Försvarsmakten under perioden 2010 till 2014 alltid skall överväga och utreda fördjupat internationellt samarbete för att utveckla, vidmakthålla och använda militära resurser och förmågor. Regeringen vill att gemensamt ägande eller nyttjande av resurser samt möjligheten till rollspecialisering skall övervägas särskilt. Fördjupat samarbete skall användas då detta är ändamålsenligt och bedöms vara det mest kostnadseffektiva alternativet. Bedömningen skall ta sin utgångspunkt i försvarsplaneringen. Den enda begränsningen som regeringen anger är att hänsyn skall tas till förmågor som måste förbli nationella.¹

1.1 Försvarssamarbete – olika grader av integration

Försvarssamarbeten för att åstadkomma militär förmågeutveckling kan ske med olika grad av integration. Gemensamt för alla typer av samarbeten och gemensam förmågeutveckling är att de kräver överväganden kring i vilken utsträckning de påverkar den nationella handlingsfriheten och hurivida detta är acceptabelt utifrån ett säkerhets- och försvarspolitiskt perspektiv, i förhållande till den bedömda vinsten med samarbetet.

Ett fördjupat samarbete kan ses som en del i en ökad integration mellan deltagande stater. På kort sikt kan gemensamt användande av resurser bidra till att höja den operativa förmågan inom områden som taktisk flygtransport eller för att skapa nya förmågor som strategisk transportförmåga, vilket är fallet för Sverige genom deltagandet i SAC. Verkligt stora effektivitetsvinster kan dock bara åstadkommas med en högre grad av integration t.ex. genom arbetsfördelning då ett land helt avvecklar en militär förmåga och i stället förlitar sig på stöd från en partner. Beroende på vilken förmåga det rör sig om kan det krävas ömsesidiga försvarsförpliktelser eller annan form av återförsäkran. Exempelvis har de Baltiska länderna inget eget stridsflyg utan förlitar sig på stöd från försvarsalliansen

¹ Regeringsbeslut 4 2011-09-15. Fö2011/1381/MFI och Fö2011/414/MFU (delvis). "Inriktningsbeslut för Försvarsmakten avseende internationellt samarbete".

Nato och allierade genom deras roterande ansvar för ländernas luftrumsövervakning och incidentberedskap (*Air Policing*).

Merutnyttjande innebär att flera aktörer delar på förmågor eller en verksamhet. Exempelvis kan en sensor skicka data till flera mottagare. Merutnyttjande innebär stor operativ effekt till en låg kostnad, samtidigt som den nationella handlingsfriheten bibehålls då samarbetet relativt enkelt kan avbrytas. Sverige ingår t.ex. i ett internationellt sjöövervakningssamarbete i Östersjöregionen, Suchbas (*Sea Surveillance Co-operation in the Baltic Sea and Approaches*). Suchbas bygger på redan existerande nationella system hos civila och militära myndigheter. De medverkande länderna utbyter information om sjöläget och kan gå in i varandras datasystem och hämta information när det behövs.

Strukturanpassning innebär att förmågor som ingår i system struktureras på ett sådant sätt att de kompletterar varandra, exempelvis genom sensorer som optimeras över en geografisk yta utan hänsyn till nationsgränser. Strukturanpassning kan ge förhållandevis stora effekter till en minskad kostnad, men den nationella handlingsfriheten kan begränsas genom ett ökat ömsesidigt beroende. Om Sverige tillsammans med Finland och Norge kunde åstadkomma en gemensam luftrumsövervakning där vart och ett av länderna får ansvar för en viss del av luftrummet oberoende av nationsgränser, skulle det vara ett exempel på strukturanpassning.

Genom att använda samma typ av materiel minskar kostnaderna på grund av stordriftsfördelar och ökad interoperabilitet. Materielsamarbeten behöver inte påverka den nationella handlingsfriheten. Det kräver dock att minst två länder har samma eller likartade förmågebehov samtidigt. Ett exempel på gemensam upphandling som skulle kunna bidra till minskade kostnader är en dansk inbjudan till nordiska länder och övriga medlemmar av Europeiska unionen (EU) och försvarsalliansen Nato att delta i en gemensam upphandling av ammunition.

Framför allt vid gemensam utveckling finns flera utmaningar med att åstadkomma effektiva materielsamarbeten där flera olika krav måste harmoniseras. Fördelarna och nackdelarna med gemensam utveckling är tydliga i Sveriges erfarenheter från det europeiska samarbetsprojektet kring helikoptersystemet NH90 (den svenska benämningen är Helikopter 14). Fördelen är effektivitet i ett längre perspektiv. Att fler använder samma helikoptertyp ger möjligheter

till lägre driftskostnader och möjligheter att dela kostnader för uppgraderingar och förbättringar. Nackdelen är att samordning av nationella behov fordrar mycket arbete och därmed är tidskrävande. Enligt den ursprungliga planen skulle Helikopter 14 levererats 2009. Nu är förhoppningen att systemet skall vara fullt operativt 2019. Ett annat exempel på materielsamarbeten med komplikationer är artillerisystemet Archer. Detta upphandlade Sverige och Norge tillsammans ända till dess att Norge drog sig ur projektet efter 4 års samarbete. Sverige och Norge har delat på själva utvecklingskostnaderna för artillerisystemet. Driftkostnaden kommer däremot att bli högre för svensk del med färre system.

Militära förmågor från två eller flera länder kan integreras, antingen i en gemensam struktur som ett enhetligt förband, eller genom nationella bidrag till t.ex. en krishanteringsoperation. Ett exempel på integrerad förmåga är Belgiens och Nederländernas marina samarbete som pågått i femton år. Det inkluderar en gemensam stab som skall kunna leda styrkor både i fredstid och i krig. Samarbetet är omfattande på områden såsom utbildning, fartygsunderhåll och logistik. Båda länderna bidrar med fartyg.

Exempel på integration genom krishanteringsoperationer är Sveriges deltagande i krishanteringsoperationer under Förenta nationernas (FN), EU:s och Natos ledning, t.ex. Minusma² i Mali, Isaf³ i Afghanistan och EUNAVFOR Somalia – Operation Atalanta utanför Afrikas horn och i Västindiska oceanen.

I vilken utsträckning integrationen av militära förmågor påverkar den nationella handlingsfriheten beror på hur stor andel av de nationella resurserna som ingår i samarbetet. Det beror även på under vilka förutsättningar som resurserna kan användas i den gemensamma strukturen, t.ex. om det krävs ett enhälligt beslut bland de deltagande nationerna. Vidare är det avgörande under vilka förutsättningar resurserna åter kan ställas under nationell ledning. När länder ställer militär personal eller förband till förfogande i en internationell krishanteringsoperation avsäger sig landet i princip den nationella handlingsfriheten över dess förmågor inom vissa ramar t.ex. vad gäller tid och uppgift.

² *The United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali.*

³ *International Security Assistance Force.*

1.2 Försvarsmaterielexport

I stort sett inget lands försvarsmakt kan i dag behålla och utveckla en kompetent och konkurrenskraftig försvarsindustri på egen hand. Export och internationellt samarbete är därför en förutsättning. Det finns därmed en koppling mellan Försvarsmaktens materiel-försörjningsstrategi och försvarsmaterielexporten samt det internationella samarbete som denna kan generera. Även om ansvar och roller är olika finns det mot denna bakgrund ett ömsesidigt beroende mellan försvarsindustrin och staten. För svenskt vidkommande har statens engagemang för att stödja försvarsexporten ansetts motiverad om exporten bidrar till nytta för Försvarsmakten eller i övrigt är till fördel för Sveriges försvars- och säkerhetspolitik.

Utöver direkta ekonomiska fördelar som exporten kan medföra kan den även betraktas som ett av flera instrument för att åstadkomma försvarssamarbeten mellan länder. Om två eller flera länder köper samma system, kan de dela kostnader för utveckling, drift och underhåll. Detta är särskilt betydelsefullt för förmågor som skall vidmakthållas över långa tidsperioder. En annan konsekvens av försvarsmaterielexport är att det inte alltid går att välja sina samarbetspartners. I kombination med de resurser som investeras i försvarsmaterielexport och projektens långsiktighet kan dessa försvarssamarbeten etableras med länder som i andra fall kanske inte skulle vara ett självklart val utifrån andra säkerhets- och försvarspolitiska hänsyn.

2 Norden och Östersjön

2.1 Nordiskt samarbete

I februari 2009 presenterade den tidigare norske utrikesministern Thorvald Stoltenberg på uppdrag av de nordiska utrikesministrarna en rapport om fördjupning av det nordiska samarbetet.⁴ Uppdraget till Stoltenberg var ett uttryck för en gemensam vilja hos de nordiska länderna att ytterligare utveckla och fördjupa det nordiska samarbetet inom det utrikes- och säkerhetspolitiska området. Den så kallade Stoltenbergrapporten innehöll tretton konkreta förslag. De omfattade bland annat fördjupat samarbete mellan de nordiska utrikestjänsterna, ett kompetensnätverk mot IT-angrepp, fördjupat militärt samarbete, samarbete kring luftrumsövervakning på Island samt en nordisk solidaritetsförklaring. Rapporten har bidragit till att vitalisera samarbetet. Flera av förslagen har genomförts eller hanterats i det löpande samarbetet.

Med grund i ett förslag i Stoltenbergrapporten antogs den nordiska solidaritetsförklaringen i april 2011. Den uttrycker de nordiska ländernas vilja att, utifrån gemensamma intressen och geografisk närhet, samarbeta i solidarisk anda för att möta utrikes- och säkerhetspolitiska utmaningar. Som risker identifieras bl.a. naturkatastrofer, katastrofer orsakade av människor, IT- och terroristangrepp. I händelse av att ett nordiskt land skulle drabbas av någon av dessa företeelser har övriga länder utlovat att, på begäran av landet ifråga, bidra med relevant stöd.

2.2 Nordiskt försvarssamarbete

I december 2009 slogs ett antal nordiska försvarssamarbetsformat samman till *Nordic Defence Cooperation* (Nordefco). I det samförståndsavtal som undertecknades 2009 anges att syftet och målsättningen med Nordefco är att stärka de nordiska ländernas nationella försvar, utforska gemensamma synergier och underlätta effektiva

⁴ Stoltenberg, Thorvald. "Nordisk samarbeid om utenriks- og sikkerhetspolitikk" Rapport beståld av de nordiska utrikesministrarna. Överlämnades i samband med ett extraordinärt nordiskt utrikesministermöte i Oslo den 9 februari 2009.

gemensamma lösningar. Samförståndsavtalet ger långtgående möjligheter till nordiskt samarbete inom flera försvarsområden.⁵

Nordefco är en struktur men även ett forum för både dialog och försvarspolitiskt och militärt samarbete inom områdena policy, förmågor, personalfrågor och utbildning, träning och övning, operationer samt materiel. Inom ramen för Nordefco sker regelbundna möten på försvarsminister-, statssekreterar- och tjänstemannanivå. Där diskuteras aktuella och strategiska säkerhets- och försvarspolitiska frågor. Även specifika frågor avseende det nordiska försvarssamarbetet avhandlas, inklusive inriktning av samarbetet. Därutöver förekommer regelbundna möten på myndighetsnivå mellan de nordiska försvarsmakterna och materielverken för diskussioner kring och hantering av konkreta samarbetsprojekt. Principer för samarbetet mellan försvarsmakterna är transparens och ett flexibelt arbetssätt. Det innebär att samtliga länder inte behöver delta i alla samarbetsprojekt, men att alla länder alltid delges information om, samt är inbjudna att ansluta sig till befintliga samarbeten.

I december 2013 enades de nordiska försvarsministrarna kring en politisk vision för det nordiska försvarssamarbetet. Visionen ger politisk vägledning för samarbetet fram till år 2020. De nordiska ministrarna bekräftar sin starka tilltro till att ett fördjupat och stärkt nordisk försvarssamarbete kommer att skapa möjligheter för respektive land att utveckla, bibehålla och använda sina militära förmågor mer effektivt och på ett mer kostnadseffektivt sätt. Visionen är att år 2020 ha uppnått en förstärkt politisk och militär dialog på det säkerhets- och försvarspolitiska området. Vidare vill ministrarna att de nordiska länderna fördjupar sitt samarbete genom att aktivt söka nya samarbetsmöjligheter. De förpliktigar sig till att förstärka samarbetet och samverkan i förmågeutveckling och materiel-samarbeten.⁶

Visionen för det nordiska försvarssamarbetet innehåller ett visst drag av konkretion genom att peka på några specifika områden där ministrarna vill åstadkomma ett närmare samarbete. Däribland märks att etablera en rutin för transparens, konsultationer och koordinering av bidrag till internationell krishantering; en nordisk tjänstgöringslista för specialister och militära rådgivare för bidrag

⁵ *Memorandum of Understanding on Nordic Defence Cooperation (NORDEFECO)*.

⁶ Politisk vision för Nordefco, "Nordic Defence Cooperation 2020".

till kapacitetshöjande insatser samt insatser för säkerhetssektorreform; koordinering av tränings- och övningsprogram; det gränsöverskridande övningsarbetet (*Cross Border Training, CBT*) skall inkludera hela det nordiska övningsområdet och rörligheten för personal och materiel skall förenklas; luft- och havsövervakning skall förstärkas; de nordiska länderna skall tillsammans ta fram snabbinsatsförmågor som kan ställas till Natos och EU:s förfogande; gemensam nordisk anskaffning skall göras möjlig genom upprättande av gemensamma processer och rutiner; säkra kommunikationskanaler skall etableras mellan de nordiska länderna för att kunna utbyta hemlig information; ambitionen är att i så stor utsträckning som möjligt ensa procedurer, regler och regleringar för att förstärka det nordiska försvarssamarbetet.⁷

2.2.1 Exempel på samarbete inom ramen för det nordiska försvarssamarbetet

På uppdrag av regeringen genomförde Försvarsmakten 2013 en inventering av verksamhet inom ramen för Nordefco vid svenska förband, skolor och centrum.

Under 2013 deltog Sverige i över 130 stycken Nordefcorelaterade aktiviteter med ett eller flera andra nordiska länder.⁸ Några av dessa redovisas i tabellen nedan som även anger bedömd effekt av samarbetet.

⁷ Politisk vision för Nordefco, ”*Nordic Defence Cooperation 2020*”.

⁸ Norge 98 stycken, Finland 51 stycken, Danmark 70 stycken och en aktivitet med Island.

Tabell 2.1 Samarbeten inom ramen för Nordefco inklusive effekter

	Besparingar	Operativ effekt	Ökad kompetens	Redundans
Planering och deltagande i övningen <i>Cold Responce</i> för flera förband				
Utbyte med norska Telemarksbataljonen inkl. skjutfält				
Samordnade utbildningar				
Erfarenhetsutbyte avseende nyttjande av SUAV ¹				
C-IED/WIT ² – utbildning i taktisk exploatering och bevisframtagning				
Gemensam anskaffning av broläggare, med leverans 2015				
Samarbete med Norges/Natos ubåtsräddningssystem				
Samarbete med Danmark och Norge inom dykeriverksamhet				
Delad sjölägesinformation (Sucfis ³ , Suchbas, Marsur ⁴)				
Utbildning av helikopterbesättningar i "nödprocedur vatten" i Danmark				
CBT med dess ingående komponenter				
Delad luftlägesinformation inom CAPDE/ASDE ⁵				
Gemensam utbildningsövning, Arctic Horn med Norge				
NCGM/NATO DH ⁶ , genomför specifika utbildningar				
Gemensamma kurser och instruktörsutbyte mellan skolor/centrum				
Gemensam utbildning av Medevac ⁷ -koordinator med Norge				
Utbildnings- och erfarenhetsutbytet "Skandia" – Sverige, Norge, Danmark				

¹ Små obemannade farkoster (*Small Unmanned Aerial Vehicle*).

² *Counter Improvised Explosive Device* respektive *Weapons Intelligence Team*.

³ *Sea Surveillance Co-operation Finland-Sweden*.

⁴ Europeiska försvarsbyråns (EDA) sjöövervakningsprojekt.

⁵ *Combined Air Picture Data Exchange* respektive *Air Situation and Data Exchange*.

⁶ *Nordic Centre for Gender in Military Operations / NATO Department Head*.

⁷ *Medical Evacuation*.

Försvarsmaktens bedömning utifrån den genomförda inventeringen var att det genomgående fanns en positiv syn på nordiskt försvarssamarbete och dess effekter. Det kunde konstateras att antalet nya och implementerade aktiviteter ökade. Samträning av förband medförde ökad interoperabilitet mellan de nordiska länderna, men också gentemot Nato i och med att Norge och Danmark är medlemmar.

På basis av inventeringen föreslog Försvarsmakten några förändringar. Försvarsmakten ville bl.a. förenkla hanteringen och ta bort administrativa hinder för personal och materiel vid gränspassage. Ett specifikt förslag var att utveckla och förenkla den gränsöverskridande övningsverksamheten. Vidare önskade Försvarsmakten möjliggöra ett förenklat utbyte av sekretessklassad information och öka effekten inom visa områden genom att låta personal växeltjänstgöra. Det ansågs även finnas behov av att utveckla enklare ekonomimodeller för kostnadsberäkningar och kostnadsfördelning. På nationell basis såg Försvarsmakten ett behov av att vidareutveckla den interna styrningen i verksamhetsuppdrag.⁹

Gränsöverskridande övningsamarbete

Sedan 2008 har svenska och finländska flygförband genomfört bilaterala gränsöverskridande övningar. År 2010 anslöt sig Norge. Numera sker den trilaterala övningsverksamheten regelbundet, mer än en gång i veckan. Det nordiska avtalet avseende gränsöverskridande övningsverksamhet (CBT) inkluderar samtliga nordiska länder utom Island. Övningsamarbete med Danmark har än så länge varit begränsat. Möjligheterna att även inkludera Island undersöks för närvarande liksom möjligheten att öppna samarbetet för tredje land. Därtill övervägs en utvidgning av samarbetet till det marina området.

CBT innebär att de nordiska länderna har möjlighet att öva gemensamt i varandras luftrum utan att behöva söka tillstånd för varje enskild övning. Såväl utbildnings- som träningsmoment ingår,

⁹ Hela avsnittet inklusive tabellen bygger på bedömningar och uppgifter från Försvarsmaktens inventering vid svenska förband, skolor och centrum av verksamhet inom Nordefco 2013.

från enstaka flygplan till komplexa övningar i större sammansatta flygförband.

Konceptet uppfattas fungera väl av samtliga berörda parter. Det har ökat såväl flexibilitet som övningskvalitet. CBT lyfts ofta fram som ett exempel på ett kostnadseffektivt försvarssamarbete som ökar den operativa effekten av existerande resurser. Det har inneburit en kvalitetshöjning till låg kostnad som inte skulle varit möjlig att åstadkomma på nationell nivå. Eftersom verksamheten utgår från förbandens ordinarie basering har den gemensamma övningsverksamheten inte inneburit några nya kostnader för förbanden.

För närvarande utreds möjligheterna att ytterligare effektivisera samarbetet t.ex. genom stående tillträdesbeslut. Målsättningen är att se över gällande regelverk, i syfte att så långt som möjligt förenkla hanteringen och ta bort administrativa hinder för ett fördjupat samarbete.

Iceland Air Meet

Ett av förslagen i Stoltenbergrapporten rörde deltagande av Sverige och Finland i Natos luftrumsövervakning över Island. Med utgångspunkt i ett uttryckt intresse från den isländska regeringen förklarade sig Sverige och Finland hösten 2012 vara beredda att delta i luftrumsövervakning över Island i början av 2014. I slutändan visade sig detta inte vara möjligt eftersom deltagande i luftrumsövervakningen över Island var förbehållet Natomedlemmar. De alliansfria länderna deltog därför endast i en flygövning under Natos ledning, *Iceland Air Meet 2014*. I övningen deltog även Norge, Island, Nederländerna och USA samt Natos Awacs¹⁰. Övningen genomfördes under den period då Norge ansvarade för Natos luftrumsövervakning över Island. Sveriges och Finlands uttalade syfte med deltagandet i flygövningen var att utveckla och stärka det nordiska samarbetet.

I samband med ett nordiskt försvars- och utrikesministermöte på Island under *Iceland Air Meet 2014* fick försvarsmakterna i uppgift att undersöka möjligheterna för en fortsättning på samarbetet. Rekommendationen blev att övningsverksamheten skulle ske åter-

¹⁰ Flygburet stridslednings- och luftbevakningssystem (*Airborne Warning and Control System*).

kommande, utan närmare precisering av tidsperiod. För närvarande planerar Sverige och USA för en flygövning första kvartalet 2015 då USA har ansvaret för Natos luftrumsövervakning över Island. Till skillnad mot *Iceland Air Meet 2014* kommer det svenska förbandet vara baserat på sin hemmabas i Sverige. Finland har inbjudits att delta. Parallellt ses möjligheterna över för ytterligare svenskt deltagande i *Iceland Air Meet* längre fram.

Svensk-finländskt amfibiesamarbete

År 1999 inleddes ett samarbete mellan Sverige och Finland avseende amfibieförband genom ett utbyte mellan svenska Amf 1 och finländska Nylands brigad. Samarbetet omfattade inledningsvis övningar och utbildning för att senare utvecklas mot en gemensam amfibiestyrka för krishanteringsoperationer, *Swedish Finnish Amphibious Task Unit (SFATU)*.

Ramverket för samarbetet finns i enhetens målsättningsdokument, *Swedish Finnish Amphibious Concept 2014*. Dokumentet är en grund för organisatorisk, taktisk och förmågemässig utveckling av SFATU samt ett ramverk för utbildningar, övningar och förberedelser inför militära operationer. Det beskriver även vilka uppgifter SFATU skall kunna lösa.

2.2.2 Fördjupat svensk-finländskt försvarssamarbete

I början på maj 2014 enades den svenska och den finländska försvarsministern om en gemensam handlingsplan för hur länderna skall utveckla sitt försvarspolitiska samarbete i det uttalade syfte att stärka säkerheten och den militära förmågan i respektive land genom förbättrade resultat och ökad effektivitet. Överväganden görs om gemensam användning av resurser, ökad interoperabilitet och en närmare dialog om gemensamma utmaningar. Samarbetet är begränsat till aktiviteter i fredstid. Det fördjupade samarbetet skall komplettera multilaterala samarbeten och ta sin utgångspunkt i det redan existerade samarbetet mellan Sverige och Finland. Tanken är att samarbetet skall fortsätta såväl bilateralt som inom befintliga fora som Nordefco, FN, EU och Nato. Positiva resultat från det svensk-finländska samarbetet kan komma att lyftas in som bredare

samarbetsområden inom Nordefco. I början av 2015 skall den svenska och den finländska försvarsmakten redogöra för hur handlingsplanen kan genomföras. Senast under våren 2015 skall arbetet införlivas i försvarsmakternas ordinarie planeringsprocesser.

Handlingsplanen berör såväl departements- som myndighetsnivån. I handlingsplanen föreslås några allmänna samarbetsområden som försvarsmakterna skall gå igenom. Det finns därtill möjlighet för dem att rekommendera ytterligare samarbeten.

För försvarsministeriernas del är förslaget att det skall upprättas säker kommunikation mellan departementen, att personalutbytet skall återupptas och att det skall utarbetas gemensamma analyser i frågor som rör gemensamma utmaningar och försvarssamarbete.

Försvarsmakterna skall undersöka möjligheter till samarbete inom samtliga stridskrafter. För marinens del rör det möjligheterna att förstärka samarbetet om övningar, utbildning och träning, sjöövervakning, gemensam användning av grundläggande infrastruktur, gemensamma förband och utvecklingen av förmågan att överföra operativ ledning av enheter mellan de marina stridskrafterna.

Flygvapnet skall utforska möjligheterna att förstärka samarbetet om övningar, utbildning och träning, luftövervakning och ledning, gemensam användning av grundläggande infrastruktur, gemensamma förband samt utvecklingen av förmågan att överföra operativ ledning av enheter mellan flygstridskrafterna.

Armén skall utforska möjligheterna till fördjupat bilateralt samarbete om övningar, utbildning, jämställdhetsfrågor och träning inom t.ex. artilleriutbildning, grundläggande soldatutbildning, vinterutbildning och mekaniserade förband samt gemensam användning av övningsanläggningar.

Därtill skall försvarsmakterna studera möjligheterna att genomföra gemensamma förstudier, t.ex. om ett nytt ytstridsfartyg, gemensam utläggning av verksamhet på entreprenad och fördjupat bilateralt samarbete inom underhåll och framtida förmågeutveckling. Även mellan försvarsmakterna skall säker kommunikation utredas liksom möjligheterna att bidra med gemensamma förband till inter-

nationella övningar och operationer samt till FN:s, EU:s och Natos styrkeregister.¹¹

2.3 Nordisk-baltiskt samarbete

Samarbetet mellan de nordiska och baltiska länderna på det försvarspolitiska området har varierat sedan de baltiska staternas självständighet återupprättades i början av 1990-talet. Inledningsvis syftade samarbetet till att stödja etableringen och utvecklingen av Estlands, Lettlands och Litauens försvarsmakter. Samarbetet utvecklades när Estland, Lettland och Litauen blev medlemmar i Nato och ländernas fokus naturligen fick en annan riktning. Därefter bestod det nordisk-baltiska försvarssamarbetet huvudsakligen av en säkerhets- och försvarspolitisk dialog samt samverkan inom ramen för fredsfrämjande operationer.

Sedan Nordefco skapades har det nordisk-baltiska samarbetet utvecklats inom ett antal områden. Utöver en återkommande dialog i försvarspolitiska frågor finns konkreta samarbeten mellan ländernas försvarsmakter. På initiativ från det svenska ordförandeskapet i Nordefco 2011 bjöds de baltiska länderna in till ett utökat samarbete inom utbildning, gender- och veteranfrågor. Under det finländska ordförandeskapet 2013 presenterades ett estnisk-finländskt tankepapper om möjligheter att utveckla det nordisk-baltiska samarbetet. Inriktningen är att frågan skall diskuteras vidare i slutet av 2014. Förslagen omfattar: politisk dialog, nordisk-baltiska bidrag till säkerhetssektorreform och kapacitetshöjande insatser, personalfrågor och utbildning, träning och övningar, operationer, materiel och anskaffning, cyberförsvar samt samarbete mellan de frivilliga försvarsförbunden. Under det svenska ordförandeskapet för Nordefco 2015 är intentionen att Sverige skall verka för ett ökat samarbete med Estland, Lettland och Litauen inom områden av gemensamt intresse.

Det nordisk-baltiska samarbetet är endast ett komplement till de baltiska ländernas säkerhetspolitiska ramverk med grund i Nato och framför allt USA. Utöver de bedömda säkerhetspolitiska

¹¹ Bilaga till regeringsbeslut den 16 april 2014 (Fö nr 2). "Handlingsplan för ett fördjupat försvarssamarbete mellan Finland och Sverige". Överenskommelse mellan Sveriges regering företrädd av Försvarsdepartementet och Finlands försvarsministerium.

vinsterna för egen del anser de baltiska länderna att försvarssamarbete med Nordefco skulle förenklas och ge mer effekt om Sverige och Finland var medlemmar av Nato. Oaktat detta uttrycker samtliga baltiska länder en önskan om ett betydligt bredare och mer långtgående samarbete med de nordiska länderna, bi- och multilateralt, syftande till ökad försvarsförmåga och säkerhet. Det finns önskemål om att Sverige ökar sitt deltagande i övningar på, eller i direkt anslutning till de baltiska ländernas territorium.

Av säkerhetspolitiska och geopolitiska skäl har de nordiska länderna i viss mån haft olika syn på ett närmare nordisk-baltiskt samarbete. Det finns ett intresse för samarbete med de baltiska länderna från fall till när det bidrar med ömsesidigt mervärde.

2.4 Norra gruppen

Norra gruppen (*Northern Group*) är ett försvarspolitiskt forum som initierades av Storbritannien hösten 2010. Initiativet hade sin bakgrund i en brittisk skepsis mot multilaterala samarbeten i allmänhet och mot EU i synnerhet. Den senaste brittiska försvars- och säkerhetsöversynen 2010 betonade även vikten av nya samarbetspartner samt nya, mindre och effektiva samarbetsformat. Storbritannien önskar samarbeta med likasinnade och uppfattar de nordiska länderna som närstående på flera politikområden. Det finns ett växande intresse för samarbete i norra Europa. De nordiska och baltiska länderna ses som viktiga samtals- och samarbetspartner rörande utvecklingen i Ryssland.

Norra gruppen skall tjäna som ett forum för säkerhetspolitisk dialog mellan försvarsdepartementen i de nordiska och baltiska länderna, Storbritannien, Polen, Tyskland och Nederländerna. Från svensk sida ses gruppen som ett komplement till det nordiska och nordisk-baltiska samarbetet och som en möjlighet att underlätta ett utökat regionalt samarbete. Norra gruppen anses även kunna främja intresset både i EU och i Nato för den nordliga regionen.

Ambitionen är att formatet skall underlätta ett utökat regionalt samarbete och främja deltagande nationers intressen i såväl EU som Nato. Inriktningen är att gruppen skall utgöra ett flexibelt och informellt forum för diskussion liksom identifiering av eventuella gemensamma samarbetsbehov. Till exempel har Sverige tillsammans

Bilaga 3

med Polen tagit initiativ till att se över behov av och tillgång till avancerade övningar.

3 Europeiska unionen

EU är en politisk allians, där medlemsländerna inte har försvarsförpliktelser i förhållande till varandra. Av artikel 42(7) i Fördraget om Europeiska unionen i det så kallade Lissabonfördraget framgår att om en medlemsstat utsätts för ett väpnat angrepp på sitt territorium är de övriga medlemsstaterna skyldiga att ge stöd och bistånd med alla till buds stående medel i enlighet med artikel 51 i FN stadgan. Det framgår dock av fördragstexten att detta inte skall påverka den särskilda karaktären hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik och att de EU-länder som även är medlemmar av Nato inte kan begränsas av åtagandena och samarbetet inom EU. Unionen och dess medlemsstater har i enlighet med artikel 222 i Lissabonfördragets funktionsfördrag även enats om att handla gemensamt i en anda av solidaritet om en medlemsstat utsätts för en terroristattack eller drabbas av en naturkatastrof eller en katastrof orsakad av människor. Den så kallade Solidaritetsklausulen ställer dock inga krav på militärt agerande utan medlemsstaterna får själva välja på vilket sätt de vill bistå.

3.1 Den gemensamma försvars- och säkerhetspolitiken

Det finns två övergripande målsättningar med den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP). Den första är att EU skall ha militära och civila resurser för att kunna agera i internationell krishantering utanför unionens gränser. Den andra målsättningen är att den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik enligt Lissabonfördraget skall omfatta den gradvisa utformningen av unionens gemensamma försvarspolitik som kommer att leda till ett gemensamt försvar, när Europeiska rådet så beslutar med enhällighet.¹² Medlemsstaterna har olika säkerhetspolitiska bevekelsegrunder för att inte aktivt driva på utvecklingen av en gemensam försvarspolitik eller ett gemensamt försvar. Den främsta är deras skilda förhållande till Nato. Under överskådlig tid bedöms därmed EU:s internationella krishanteringsförmåga i huvudsak vara dimensionerande för försvarssamarbetet inom EU. Den gemensamma säker-

¹² Fördraget om Europeiska unionen artikel 42 (2).

hets- och försvarspolitiken är mellanstatlig vilket betyder att det måste finnas en politisk vilja eller acceptans hos samtliga medlemsländerna för att EU skall kunna agera.

3.1.1 EU-strukturer till stöd för krishanteringsförmågan

När EU inledde arbetet med att bygga upp sin krishanteringsförmåga etablerades de militära strukturerna med utgångspunkt i Natos organisation. Konsekvensen blev att de militära strukturerna inte var anpassade till EU:s specifika behov, bl.a. det civil-militära samarbetet. Berlin plus-överenskommelsen innebär samma begränsning, då Natos strukturer inte är utformade för möjligheten till EU-integrerade civil-militära insatser. Under flera år tenderade EU:s arbete med internationell krishantering således att ske i skilda spår, ett civilt och ett militärt, som inte alltid kunde mötas.

Utformningen av EU:s militära dimension påverkas av att 22 av 28 EU-medlemmar även är medlemmar av Nato. Många av dessa är inte intresserade av att i onödan duplicera institutioner, processer eller koncept som redan utarbetats av Nato. Därmed har det t.ex. inte varit aktuellt att EU etablerar en permanent ledningsförmåga för EU-ledda militära operationer som är anpassad till EU:s specifika behov.

Det är med få undantag inte heller aktuellt att EU utarbetar egna koncept och riktlinjer för förmågeutveckling eller uppträdande vid militära operationer, i de fall Nato redan gjort detta. Unionens Natomedlemmar vill kunna använda sig av samma grunddokument oavsett om det är EU eller Nato som leder verksamheten. Konsekvensen blir att EU så långt som möjligt anpassar redan existerande Natokoncept till EU:s specifika förutsättningar. En annan konsekvens är att EU:s icke-Natomedlemmar utestängs från stora delar av de initiala övervägandena i koncept- och doktrinutvecklingen då denna i första hand sker i Nato och utgår från alliansens försvarsplaneringsprocess.

Lissabonfördraget syftar till att EU skall kunna agera mer enhetligt och konsekvent i förhållande till omvärlden. Detta märks bl.a. genom inrättandet av den europeiska utrikestjänsten (*European External Action Service*, EEAS) och det faktum att den höge repre-

sentanten både är chef för EEAS och vice ordförande för Europeiska kommissionen.

EU:s militära stab (EUMS) består av omkring 200 officerare från de olika medlemsländerna. De arbetar med strategiska lösningar, analys och sakkunskap, bl.a. inom områdena underrättelser, planering, logistik och resurser, operationer och övningar. EUMS stabsbehandlar olika frågor på uppdrag från den höge representanten och EU:s militärkommitté (EUMC).

Militärkommittén är mellanstatligt och det högsta militära organet i EU med uppgift att ge råd och rekommendationer i militära frågor. EUMC får sin styrning från och rapporterar till Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (Kusp) som är det centrala organet i EU:s krishantering, och samordnar militära och civila insatser. Kusp är också mellanstatligt och består av diplomater från unionens medlemsländer.

Europeiska försvarsbyrån (*European Defence Agency*, EDA) har till uppgift att stödja Europeiska rådet och medlemsstaterna i arbetet med militär förmågeutveckling. År 2013 hade EDA en budget på 30,5 miljoner Euro och omkring 130 anställda. EDA verkar i huvudsak inom fyra områden: militär förmågeutveckling, forskning och teknikutveckling, industri och marknad samt materiel-samarbete. Lissabonfördraget utvidgade och specificerade EDA:s uppdrag. Bland annat skall EDA fastställa gemensamma mål för medlemsstaternas militära förmåga, harmonisera de operativa behoven hos medlemsstaterna och förbättra metoderna för införskaffning av militär materiel. Därtill skall EDA bidra till förstärkning av den industriella och teknologiska basen inom försvarssektorn och mer effektiv hantering av militära utgifter.

Rollfördelningen i arbetet med EU:s förmågeutveckling är inte i alla delar glasklar vad gäller EDA och EUMC med den militära staben. En grund för oklarheterna är att det finns olika syn bland medlemsstaterna på möjligheterna och behovet av att kontrollera processerna. I EUMC fattas beslut med enhällighet medan det inom EDA är kvalificerad majoritet som gäller. Det dagliga arbetet i EDA drivs av en institution och inte av ett förhandlingsformat bestående av 28 medlemmar. Därtill har EU:s försvarschefer en självklar roll i militärkommittén medan det är i vissa fall är materieldirektörer (motsvarande generaldirektören för Försvarets materielverk, FMV) som representerar medlemsstaterna i EDA.

Europeiska kommissionen har de senaste åren visat ett allt större intresse för den europeiska försvarsmaterielmarknaden och frågor som rör den europeiska försvarsteknologiska och -industriella basen. Kommissionen tog bland annat initiativet till ett försvars- och säkerhetsupphandlingsdirektiv. Vidare genomför Kommissionen annan verksamhet som bedöms kunna få betydande konsekvenser för försvarsområdet t.ex. säkerhetsforskning. Kommissionens arbete syftar till att göra försvarsmaterielområdet till en naturlig del av den inre marknaden dvs. att samma regelverk skall gälla som för annan handel inom EU. Kommissionen verkar generellt sett för att strama upp tillämpningen av artikel 346 i Fördraget om Europiska unionens funktionssätt som ger medlemsstaterna rätt att i vissa fall göra undantag från EU:s regelverk.

3.1.2 EU:s militära förmåga

Utöver visst institutionellt stöd och begränsade stödresurser¹³ har EU inga egna militära resurser utan är helt beroende av de förmågor som medlemsstaterna indikerar att de kan ställa till EU:s förfogande och vad som i realiteten erbjuds i händelse av en kris- hanteringsoperation. Bidragen är helt frivilliga och det är upp till varje medlemsland att besluta om och hur man vill bidra till en EU- ledd operation. Medlemsstaterna anmäler i regel samma förband till olika styrkeregister (FN, EU och Nato).

Ledningsförmåga

EU:s förmåga att leda militära kris- hanteringsoperationer bygger på att några medlemsstater har anmält att de har högkvarter som kan ställas till EU:s förfogande vid behov. Förberedelser är gjorda för att medlemländerna skall kunna bidra med personal. Högkvarteren är även förberedda för att ta emot dessa förstärkningar samt för att kunna koppla upp sig mot EU:s relevanta institutioner.

Sedan 2007 finns EU:s Operationscenter (EU Opscen) inom ramen för EUMS. EU Opscen skall kunna leda begränsade civil- militära operationer.

¹³ T.ex. EUMS, EU:s Operationscenter och EU:s satellitcenter.

Ett alternativ till de nämnda arrangemangen är att EU nyttjar Natos ledningsresurser inom ramen för Berlin plus-överenskommelsen mellan EU och Nato, vilken anger att EU skall kunna använda vissa delar av Natos resurser, framför allt i fråga om ledning- och strategisk planering av militära operationer. En bärande tanke med överenskommelsen från 2002 var att undvika en kostsam och onödig duplicering av en redan existerande ledningsorganisation i Europa.

EU:s stridsgrupper

EU:s stridsgrupper (*EU Battlegroups*, EU BG) möter det identifierade behovet av en snabbinsatsförmåga inom ramen för EU:s militära krishantering. Tanken är att stridsgrupperna skall kunna vara en snabbinsatsstyrka i en kortvarig akut krissituation, t.ex. en evakueringsoperation, eller utgöra en initial närvaro i en akut kris som kräver en längre operation till dess att EU eller någon annan aktör kan få en fullskallig styrka på plats. Stridsgrupperna skall vara redo att börja verka i operationsområdet inte senare än tio dagar efter rådsbeslut och ha en uthållighet på upp till 120 dagar.¹⁴ Det är medlemsstaterna som ställer stridsgrupper till EU:s förfogande antingen på basis av en strikt nationell resurs eller genom ett samarbete mellan två eller flera stater.

Arbetet med stridsgruppskonceptet tog fart efter EU:s snabbinsats 2003 i Demokratiska republiken Kongo, Operation Artemis. Sedan januari 2007 har EU:s stridsgrupper full operativ förmåga med planering för två stridsgrupper i beredskap samtidigt. Ingen stridsgrupp har dock någonsin använts i sin helhet under ledning av EU. Det har på senare år uppstått luckor i beredskapsperioderna så att det under sex månader bara har funnits en stridsgrupp i beredskap istället för planerade två. I andra fall har det visat sig att en stridsgrupp som stått i beredskap bara haft en begränsad förmåga att ta sig an de uppgifter som förväntas.

Stridsgrupperna har fungerat som en viktig drivkraft i flera medlemsländers nationella försvarsreformarbete, däribland Sveriges. Trots detta och trots att stridsgrupperna bara utgör en del av EU:s

¹⁴ Council of the European Union. "EU Battlegroups Concept" (10501/1/04), Bryssel 19 juli 2005.

totala krishanteringsförmåga, uppfattas det som problematiskt att de aldrig använts, särskilt eftersom de kommit att utgöra en viktig symbol för EU:s krishanteringsförmåga. Det är i slutändan medlemsstaternas politiska vilja (bl.a. ekonomiska hänsyn) som är avgörande för huruvida snabbinsatsstyrkorna skall användas.

3.1.3 EU:s militära förmågeutveckling

EU:s förmågeutvecklingsprocess är komplex och svåröverblickbar bl.a. beroende på att den etablerats successivt. Därtill hanterar den parallellt olika tidsperspektiv, aktörer och fokus. För att åstadkomma en reell förmågeutveckling krävs att medlemsländerna både har resurser och en politisk vilja att leva upp till de beslutade målsättningarna. Det finns inga faktiska påtryckningsmedel för att medlemsstaterna skall möta efterfrågade resurser, och till skillnad mot Natos förmågeutveckling saknas målsättningar för respektive land som följs upp och uppdateras med jämna mellanrum.

Sedan EU:s medlemsländer påbörjade uppbyggnaden av en gemensam militär krishanteringsförmåga har de överenskommit två tidsbestämda målsättningar för förmågeutvecklingen, *Helsinki Headline Goal 2003* (HHG2003) och *Headline Goal 2010* (HG2010).

EU:s första målsättning, HHG2003, överenskomms 1999. Den innebar i korthet att EU senast 2003 skulle ha förmågan att inom 60 dagar kunna sätta in, och under minst ett år underhålla styrkor om 50 000–60 000 personer samt klara hela skalan av EU:s krishanteringssuppgifter^{15, 16}. År 2001 uttalades den så kallade Operativitetsförklaringen som tolkades som att EU hade uppnått förmågan att leda mindre avancerade krishanteringsoperationer.¹⁷

¹⁵ EU:s krishanteringssuppgifter benämns Petersbergssuppgifterna. De introducerades genom Amsterdamfördraget och fick en vidare betydelse i Lissabonfördraget (art 28B). Numera omfattar de avväpning, humanitära och räddningsinsatser, militär rådgivning och stödande uppgifter, konfliktförebyggande och fredsbevarande, militär krishantering inklusive fredsskapande och stabiliseringsoperationer i efter avslutad konflikt. Uppgifterna skall kunna bidra till terrorismbekämpning, inklusive stöd till tredje lands på deras territorium.

¹⁶ Europeiska unionens råd, Europeiska rådet i Helsingfors, Ordförandeskapets slutsatser Bilaga IV, s 30, Bilaga I–IV den 10–11 december 1999.

¹⁷ *European Council Presidency Conclusions* 14-15 december 2001 Laeken. *European Council Declaration on operationality* 2001.

I operativitetsförklaringen s. 28 står det att "the EU is now able to conduct some crisis-management-operations". Enligt Eva Hagström Frisell och Anna Sundvall tolkades detta som att EU inte hade förmåga till de mest krävande fredsframtvängande operationerna men däremot kunde genomföra t.ex. humanitära insatser.

Vid utgången av 2003 kvarstod flera brister, vilket dock inte hindrade EU:s medlemsstater från att i juni 2004 överenskomma ett nytt förmågemål med siktet inställt på 2010, HG2010. Målsättningen kompletterades med en mer kvalitativ analys som tog hänsyn till de tidigare bristerna. HG2010 innebar sammanfattningsvis att EU skulle kunna agera genom snabba och beslutsamma operationer i hela det spektrum av krishanteringsoperationer som omfattades av Fördraget om Europeiska unionen och den Europeiska säkerhetsstrategin. Därtill beslutades om inrättandet av EDA, gemensam EU-samordning av strategiska transporter och att medlemsländerna skulle utveckla stridsgrupper (EU BG).¹⁸

Det brukar framhållas att HHG2003 var mer kvantitativ i sin utformning medan HG2010 specificerade de kvalitativa kraven på medlemsstaternas bidrag till EU i händelse av en krishanteringsoperation.¹⁹

EU:s förmågeutvecklingsarbete sker fortsatt med utgångspunkt i HG2010. Vid Europeiska rådet i december 2010 enades medlemsstaterna om rådsslutsatser som lyfte fram ett antal åtgärder som skulle bidra till att komma till rätta med de kvarvarande bristerna. Rådet framhöll samarbete i olika former; *Pooling and Sharing* med stöd från EDA, bi- och multilaterala samarbeten utanför EU:s ram, civil-militär samverkan för att identifiera synergier och möjlighet till dubbla användningsområden samt stärkandet av samarbetet med Nato.²⁰

Det dröjde ända till slutet av 2013 innan stats- och regeringscheferna i Europeiska rådet på nytt fick frågan om GSF och försvar på sin agenda. De övergripande diskussionsområdena gällde GSF:s effektivitet, synlighet och genomslag, stärkandet av EU:s militära och civila förmågor samt stärkandet av den europeiska försvarsindustrin.

Slutsatserna från Europeiska rådet 2013 diskuterades intensivt både före och under mötet, förmågeutveckling och försvarsindustri-

Hagström Frisell, Eva och Sundvall, Anna. *EU:s framtida förmågeutveckling – Uppföljningen av Headline Goal 2010*, s. 17. FOI 2008.

¹⁸ Europeiska Unionens Råd, Kapacitetsmål för 2010, den 4 maj 2004 6309/6/04 som antogs vid toppmötet i Bryssel den 16–17 juni 2004.

¹⁹ Hagström Frisell, Eva och Sundvall, Anna. *EU:s framtida förmågeutveckling – Uppföljningen av Headline Goal 2010*, s. 20 och 22. FOI 2008.

²⁰ *Council of the European Union, Council Conclusions on Military Capability Development*. Bryssel, 9 december 2010.

frågorna debatterades flitigast. Diskussionerna visar att EU:s medlemsländer har en relativt likartad uppfattning om de utmaningar som Europa står inför. Däremot finns ingen enhetlig syn på vare sig behovet av att faktiskt hantera utmaningarna eller hur detta i så fall skulle göras, inklusive vem som skall leda ett sådant arbete. Särskilt tydligt framträdde skiljelinjen mellan de länder och institutioner som förespråkade en tydligare roll för de europeiska institutionerna (EEAS, Kommissionen och EDA) och de länder som önskade att den nationella kompetensen inom försvarsområdet skulle tydliggöras. Sammantaget var ändå de flesta medlemsstater nöjda med slutsatserna och det faktum att alla tre diskussionsområden berördes.

Europeiska rådet skall ha en förnyad diskussion om GSFP och försvar i mitten av 2015, då den beslutade inriktningen skall stämmas av. EEAS har meddelat att de identifierat nästan 60 olika uppgifter att hantera efter de möten med fokus på GSFP som genomfördes i slutet av 2013.

Samarbetet mellan EU och Nato

Samarbetet mellan EU och Nato på det säkerhets- och försvarspolitiska området intar en särskilt viktig roll då majoriteten av EU:s medlemsländer även är medlemmar av Nato. Nato förblir den organisation genom vilken dessa länder i första hand förverkligar samarbetet om sina nationella försvar. Europeisk förmågeutveckling och bidrag till internationell krishantering kräver ett nära samarbete mellan EU och Nato för att undvika onödig duplicering av arbete och resurser. På grund av politiska låsningar saknas den strategiska styrning som krävs för en fungerande relation mellan EU och Nato på sikt, vilket är nödvändigt för att fullt ut kunna ta till vara de möjligheter till samarbete som finns i Europa inom förmåge- och krishanteringsområdet. Natos generalsekreterare deltog vid hela arbets-sessionen om GSFP vid Europeiska rådet 2013. Han underströk då vikten av att få ut så mycket som möjligt av tillgängliga resurser, vilket krävde mer koordinering och samarbete mellan Europas länder.

Samordning av aktiviteter inom ramen för EU:s *Pooling and Sharing* och Natos *Smart Defence* har fungerat väl tack vare infor-

mella kontakter både mellan institutionerna och mellan enskilda medlemsländer som är medlemmar av både EU och Nato. Eftersom samordningen inte kan formaliseras, begränsas dock långsiktigheten liksom medlemsstaternas fullständiga insyn och inflytande över de processer som leder fram till inriktning och politiska beslut. Detta drabbar särskilt de icke-allierade EU-medlemmarna.

Pooling and Sharing

De flesta europeiska stater har svårt att upprätthålla en bred militär förmåga och att enskilt genomföra komplexa militära operationer, oavsett om de sker långt borta eller på det egna territoriet. De större kvalitativa bristerna finns bl.a. på underrättelseområdet samt resurser för strategiska flygtransporter och sjötransporter. Till detta kan tilläggas de redan noterade osäkerheter som finns i fråga om medlemsstaternas bidrag till specifika krishanteringsoperationer.

Förmågeutvecklingsarbetets tidigare fokusering på EU:s krishanteringsförmåga har efterhand tonats ned. Den verksamhet som ger konkreta resultat är grundad på medlemsstaternas egna behov och prioriteringar. Ingen medlemsstat investerar altruistiskt för att stärka EU:s militära krishanteringsförmåga. Att ställa befintliga resurser till EU:s förfogande för en krishanteringsoperation är en sak, men satsningar på materielprojekt görs för att tillgodose nationella behov.

Ett flertal olika initiativ har tagits för att komma till rätta med förmågebristerna, däribland *Pooling and Sharing* som kan liknas vid Natos *Smart Defence*. *Pooling and Sharing* tillkom 2010 efter det att flera av EU:s och Natos medlemsländer uttryckt att det var svårt att finansiera och upprätthålla förmåga till nationell och internationell krishantering på nationell basis. Tanken var att ökat internationellt samarbete kunde ge ökad effekt och mer kostnadseffektiv resursanvändning. *Pooling and Sharing* skall enligt de ursprungliga tankegångarna vara huvudstadsdrivet och utgå från nationella analyser och inte i första hand från brister och behov som identifierats inom ramen för GSFP.

Sverige är ett av EU:s medlemsländer som betonar den mellanstatliga karaktären i den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikerna och hävdar det nationella självbestämmandet. Från svensk

sida ses frivilligheten i *Pooling and Sharing* som en väg att framhålla medlemsstaternas ansvar, vilket anses vara viktigt för att nå framgång med projektet. Inför Europeiska rådet 2013 förhöll sig Sverige avvaktande till förslag om långtgående systematisering av försvarssamarbetet. Sveriges position var att undvika allt för mycket byråkrati och bevaka frivilligheten. I diskussionerna om EDA:s uppföljningsarbete efter Europeiska rådet (*Policy Framework*) har Sverige ifrågasatt de delar där det anses finnas en risk för att medlemsstaternas behov inte tillgodoses. Sverige har betonat vikten av att beslut och genomförande av samarbeten är frivilligt, mellanstatligt och drivet av medlemsstaterna på basis av respektive lands behov. EDA å sin sida hävdar att syftet är att stärka det Europeiska försvarssamarbetet. Institutionerna ser ett behov av att öka trycket på medlemsstaterna för att kunna påvisa resultat i EU:s och Europas förmågeutveckling.

Pågående projekt för förmågeutveckling

Framför allt genom EDA pågår flera förmågeutvecklande projekt med koppling till EU-samarbetet. De senast introducerade större projekten rör lufttankningsplan, obemannade flygfarkoster, satellitkommunikationssystem och cyber. Deltagande i EDA:s verksamhet är, precis som övrig verksamhet inom GSFP, frivilligt.

Sverige hör till de mest aktiva medlemsstaterna i EDA-arbetet utan någon ambition att för närvarande anskaffa materiel inom ramen för de ovan nämnda projekten. Valen av arbetsgrupper och projekt har sin utgångspunkt i Försvarsmaktens identifierade behov. Därtill ger Försvarsdepartementet en årlig inriktning till myndigheterna avseende Sveriges verksamhet inom EDA.

Sveriges, liksom övriga medlemsstaters deltagande i EDA-projekt styrs av nationella vägval och prioriteringar. Ibland sammanfaller länders intressen eller kan jämkas samman om det gagnar inblandade parter. EDA är en plattform för att identifiera och utveckla sådana synergier, som sedan utformas som projekt för att stärka den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik.

Nedan följer några exempel på projekt med stöd från EDA.

- **Fältsjukhus:** Samtliga EU-länder har i dag svårt att tillgodose medicinskt stöd på sjukhusnivå till internationella operationer. Ett sätt att komma tillrätta med dessa brister är att flera länder gemensamt sätter upp de sjukvårdsförband som behövs. Syftet med fältsjukhusprojektet är att skapa ett antal multinationella sjukvårdsenheter som kan stödja alla former av krishanteringsinsatser, såväl militära som humanitära. Avsikten är att olika länders sjukvårdsenheter skall kunna integreras i multinationella enheter. På så sätt skall olika länder kunna bidra med enheter och personal efter förmåga.

Genom att använda delar av sitt sjukvårdssystem i internationell verksamhet kommer Försvarsmakten att få goda möjligheter till kompetensutveckling, erfarenhetsupbyggnad och ökad interoperabilitet inom sjukvårdsfunktionen. Försvarsmaktens bedömning är att rekryteringen av sjukvårdspersonal kommer att underlättas. Det kommer även att bli lättare att tillgodose medicinskt stöd på sjukhusnivå, då bördan att bidra med resurser kan fördelas på flera deltagarländer.

- **Transportflyg:** Inom ramen för *European Air Transport Fleet* genomförs ett antal utbildnings- och träningsaktiviteter. Transportflygövningen *European Airtransport Tactical Training* (EATT) har genomförts tre år i rad och har nu inrättats som ett EDA-projekt.

EATT är ett effektivt övnings- och utbildningstillfälle i Europa för taktiskt transportflyg. Verksamheten kan eventuellt ersätta nuvarande utbildningsövning för taktiska transportbesättningar och några övningar som genomförs i Nordamerika. Deltagandet ger synergieffekter för europeiskt transportflyg i form av erfarenhetsutbyte och på sikt ökad samordning av flygtransporter.

- **Helikoptrar:** Inom EDA bedrivs sedan 2008 ett arbete som syftar till att öka antalet tillgängliga helikoptrar för insats i internationella militära operationer. Inom ramen för *Helicopter Training Programme* genomförs årligen ett antal kurser och övningar. En sådan kurs är den taktiska för helikopterinstruktörer (*Helicopter Tactics Instructor Course*, HTIC). Kursens teori- och simulatordel genomförs i Storbritannien och den praktiska delen i Sverige på Vidselbasen i norra Sverige. HTIC är en högt

kvalificerad och potentiellt ledande taktisk utbildning för helikopterinstruktörer.

EDA stödjer även medlemstaternas NH90-samarbete (Helikopter 14). Stödet omfattar informationsytbyte, samordning av tester och att skapa synergier inom underhållsområdet.

Försvarsmakten anser att EDA:s verksamhet på helikopterområdet på ett kostnadseffektivt sätt bidrar till att utveckla och vidmakthålla svensk förmåga. Genom EDA ges tillgång till kvalificerad utbildning- och övningsverksamhet. Därtill bidrar verksamheten till ökad interoperabilitet.

- Lufttankning: Inom ramen för EDA genomförs ett antal aktiviteter inom lufttankningsområdet. Störst fokus ligger vid deltagarnas gemensamma anskaffning och drift av nya tankningsflygplan (*Multi Role Tanker Transport*).

Ett viktigt syfte är att nyttja befintliga resurser effektivare. Här ingår gemensam klarering/certifiering av stridsflygplan gentemot lufttankningsflygplan. Kostnaderna kan hållas nere bl.a. genom att genomföra klareringen tillsammans med andra och genom gemensam basering.

- Diplomatiska tillstånd för transportflyg: EDA:s arbetsgrupp syftar till att samordna och effektivisera resurser avseende militära flygtransporter inom EU. Ett led i detta arbete är att förenkla och säkerställa en likartad hantering av diplomatiska tillstånd. Ambitionen är att åstadkomma ett avtal som omfattar diplomatiska tillstånd även för stridsflygplan.
- Sjöövervakning: Projektet *Maritime Surveillance* (Marsur) startade 2006. Det syftar till att skapa förutsättningar för ett Europagemensamt nätverk för utbyte av sjölägesinformation och en gemensam sjölägesbild. Östersjösamarbetet Sucbas kan bli en regional del av Marsur. Det svenska engagemanget i de olika projekten har bidragit till konvergens mellan Marsur och Sucbas.

Det färdiga systemet bedöms kunna förbättra Sveriges marina lägesuppfattning och förbättra förutsättningarna för att i samverkan mellan berörda myndigheter kunna förutse hot från havet, oberoende av om dessa berör militär, polis eller kustbevakning.

- Fältanalyslaboratorium: Inom ramen för EDA:s verksamhet har ett fältanalyslaboratorium benämnt *Multi National Theatre Exploitation Laboratory* (MN TEL) varit uppsatt i Kabul, Afghanistan åren 2011–2014. Laboratoriet har givit stöd åt Isaf och de afghanska nationella säkerhetsstyrkorna med teknisk analys av sprängladdningar. Sverige har bidragit till bemanningen av MN TEL.

För att tillvarata vunna erfarenheter och säkerställa att denna förmåga finns tillgänglig för framtida operationer har ett EDA-projekt benämnt *Joint Deployable Exploitation and Analysis Laboratory* (JDEAL) inrättats. Den kvalificerade utrustningen från MN TEL har tagits om hand och skall nyttjas i JDEAL som sätts upp i Nederländerna.

- Utbyte av reservdelar: Projektet *Sharing of Spareparts* syftar till att skapa och överenskomma procedurer för att kunna utbyta reservdelar mellan länder. Tanken är att initiativet skall breddas och inkludera utbyte av annan materiel samt personella resurser. Möjligheten att kunna låna reservmateriel av ett annat land vid uppkomna behov i ett utlandsuppdrag, i stället för att flyga dit motsvarande materiel från Sverige, innebär en betydande besparing.
- *Single European Sky*: Projektet syftar till en optimering av nyttjandet av det europeiska luftrummet och kommer att resultera i förändrade regelverk och krav på teknisk utrustning, såväl i flygplan som på marken. Det handlar främst om effektivare flygrutter för kommersiell flygtrafik, men kommer även att påverka militärt flyg.

EU-programmet SESAR (*Single European Sky Air Traffic Management Research*) skall utveckla tekniska och operativa förutsättningar för det gemensamma europeiska luftrummet för att möta den förväntade trafikökningen. Det finns ett militärt projekt som stödjer medlemsstaterna med identifieringen av operativa och ekonomiska konsekvenser av SESAR. EDA koordinerar olika aktiviteter på den militära sidan rörande SESAR och för talan gällande militära aspekter gentemot andra institutioner i dessa frågor.

- Radio Spectrum: Verksamheten syftar till att stödja medlemsstaterna beträffande militära aspekter på radiospektrumfrågor, i syfte att möjliggöra tillgång till radiospektrum för militär användning för såväl kommunikation som radar och navigering m.m. Det genomförs också ett antal studier inom radiospektrumområdet, inklusive framtida tillgång till spektrum för radio-kommunikation och radar.

3.1.4 EU:s militära krishanteringsoperationer

Från början av 2000-talet genomgick EU:s insatsverksamhet en dynamisk utveckling. Flera militära operationer genomfördes. GSFP visade sig vara ett mycket användbart utrikes- och säkerhetspolitiskt verktyg. Under de senaste åren har dock EU:s militära krishanteringsoperationer huvudsakligen begränsats till genomförande av tidigare beslutade operationer. I den mån nya militär operationer har inletts har dessa med få undantag varit begränsade i omfattning och främst inriktade på utbildningsinsatser. Inom ramen för den civila krishanteringen har utvecklingen däremot varit omfattande både i fråga om förmåga och om antal missioner. Utvecklingstrenden är att EU stärker sin förmåga till civil-militär samverkan i krishanteringsinsatser, men att det inte sker någon noterbar utveckling vad gäller rent militära operationer.

EU har sedan 2003 inlett totalt nio militära operationer samt 22 civila och en civil-militär mission. Av dessa pågår för närvarande fem militära och tretton civila. Sverige har bidragit till samtliga EU-ledda operationer.

- EU:s första militära operation, Concordia, inleddes 2003 i Makedonien. Syftet var att bidra till nödvändiga förutsättningar för implementeringen av fredsavtalet mellan den makedonska regeringen och representanter för landets etniska albaner, *Ohrid Framework Agreement*. Operationen genomfördes med stöd av Natos resurser och förmågor.
- EU:s första autonoma operation, Artemis, genomfördes i Demokratiska republiken Kongo (DRC) 2003. Under några månader bidrog Artemis till stabiliseringen av säkerhetssituationen och förbättringen av den humanitära situationen i regionen Bunia.

EU-operationen möjliggjorde en förstärkning av den pågående FN-insatsen, *United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo* (Monuc).

- EU:s äldsta militära operation, EUFOR Althea, pågår sedan 2004 med syfte att förbättra säkerheten i Bosnien och Hercegovina. EUFOR Althea tog över efter Natos operation Sfor och genomförs med stöd av Natos resurser och förmågor.
- År 2006 inledde EU en ny militär insats i DRC, EUFOR RD Congo som ett stöd till Monuc under valprocessen.
- EU:s civil-militära stödinsats i Darfur, Sudan, inleddes 2005 till stöd för Afrikanska unionens operation (Amis) i området.
- År 2008 lanserades EUFOR Tchad/RCA i östra Chad och nordöstra Centralafrikanska republiken. Operationen fungerade som en brygga fram till etableringen av FN-missionen, *the UN Mission in the Central African Republic and Chad* (Minurcat).
- Sedan 2008 pågår den marina operationen utanför Afrikas horn och i Västindiska oceanen, EUNAVFOR Somalia – Operation Atalanta, med anledning av piratattackerna i området.
- År 2010 respektive 2013 inleddes de militära utbildningsinsatserna i Somalia respektive Mali, EUTM Somalia respektive EUTM Mali.
- I början av 2014 beslutade EU om etableringen av en ny militär operation i Centralafrikanska republiken, EUFOR RCA. Syftet är att bidra till landets säkert.²¹

EUFOR Althea i Bosnien och Hercegovina är EU:s hittills största militära operation. Inledningsvis bestod den av 7000 personer men omfattar nu omkring 600 personer. För närvarande är EUNAVFOR – Operation Atalanta störst. Den varierar i omfattning beroende på fartygens storlek i de olika rotationerna. I genomsnitt deltar omkring 1200 personer, fyra till sju krigsfartyg och två till fyra sjöövervakningsflygplan. Genom att vara en ny och förhållandevis stor militär operation avviker EUFOR RCA från den generella trenden med små utbildningsinsatser.

²¹ Information om EU:s militära och civila operationer har bl.a. inhämtas genom Europeiska utrikestjänstens hemsida, http://eeas.europa.eu/index_en.htm.

EU:s samtliga militära operationer har haft brister i förhållande till identifierade behov. Återkommande saknas för närvarande strategiska stödresurser såsom medicinskt stöd och avancerad underrättelseinhämtning. Strategisk och taktisk transportförmåga är en ansträngd resurs. Rekrytering av personal har visat sig vara ett annat problem. Trots omfattande arbete i berörda EU-institutioner och upprepade förfrågningar till EU:s medlemsstater saknar EUFOR RCA fortfarande bl.a. manöverförband och nyckelbefattningar i styrkehögkvarteret. Därtill finns vissa materiella brister.

Sammanfattningsvis kan det sedan början på 2010-talet skönjas en minskad politisk vilja bland EU:s medlemsstater, dels att inleda större militära operationer under EU-flagg, dels att ta fullt ansvar genom att bidra med efterfrågade resurser till beslutade operationer. Båda dessa trender kan kopplas till motsvarande utveckling generellt bland Europas länder och andra väststater bl.a. på grund av den ekonomiska och finansiella krisen samt behov av återhämtning efter stora operationer i Irak och Afghanistan. Inom EU ligger därtill en särskild utmaning däri att medlemsstaterna tenderar att ha skilda uppfattningar om vad den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikerna skall användas till, och hur EU bör agera. Det är vanligt att de EU-medlemmar som även är medlemmar av Nato prioriterar Natos försvarssamarbete.

4 Nato

Grunden för Natos sammanhållning är de ömsesidiga försvarsförpliktelserna enligt artikel 5 i Washingtonfördraget (Natofördraget). Alliansen utgör samtidigt det viktigaste forumet för en bred säkerhetspolitisk dialog mellan USA och de europeiska Nato- och partnerländerna, men är också plattformen för de europeiska allierades försvarsplanering och militära förmågeutveckling. Även för flera partnerländer är Nato det viktigaste samarbetet för militär förmågeutveckling.

I och med kalla krigets slut och ökad efterfrågan på internationella krishanteringsoperationer utvecklades militär krishantering till en av alliansens huvuduppgifter. Alliansen har under senare år blivit en global säkerhetspolitisk aktör. Ett flertal allierade, framför allt de nyare medlemsländerna, har dock drivit på för att Nato återigen skall fokusera på försvaret av medlemsländernas territorier, tankar som vunnit mark i och med avvecklingen av den Natoleda insatsen i Afghanistan, Isaf. Denna riktning har förstärkts i och med den ryska aggressionen mot Ukraina.

4.1 Natos kärnuppgifter

Vid Natos toppmöte i Lissabon i november 2010 antogs ett nytt strategiskt koncept för att hantera alliansens utmaningar fram till 2020. Konceptet slår fast Natos tre kärnuppgifter: kollektivt försvar, krishantering och säkerhet i samverkan. Konceptet bekräftades och utvecklades vid toppmötet i Chicago 2012.

Med anledning av avvecklingen av Isaf och den ryska aggressionen mot Ukraina stod Nato vid toppmötet i Wales 2014 inför viktiga strategiska beslut. Medlemmarna enades kring åtgärder som än starkare betonade det kollektiva försvaret och anpassade partnerskapen till Natos prioriteringar och det rådande omvärldsläget.

4.1.1 Kollektivt försvar

Det strategiska koncept lyfter fram det kollektiva försvaret som Natos första huvuduppgift. Utgångspunkten är en breddad hotbild. Det innebär att det kollektiva försvarsåtagandet inte längre begränsas till angrepp med militära medel. Nato utvecklar t.ex. ett samarbete kring energisäkerhet samt en förmåga att skydda gemensamma system och att stödja medlemsländer i att försvara sig mot IT-angrepp.

Ett tydligt tecken på betoningen av artikel 5 är att kollektiv försvarsplanering (*Contingency Planning*) med beredskapsplaner för ett antal scenarior och geografiska områden har återupptagits efter att ha legat i träda i många år. Planerna identifierar förband och andra resurser samt formulerar ett grundkoncept för genomförandet av kollektivt försvar av allierat territorium. Det är endast Natos 28 medlemmar som har insyn och inflytande över frågor kopplade till det kollektiva försvaret, inklusive försvarsplaneringen.

Readiness Action Plan

Vid toppmötet i Wales antogs en *Readiness Action Plan* som samlar alliansens försvars- och säkerhetspolitiska åtgärder och reformer på kort och lång sikt till följd av den bedömda hotbilden, särskilt p.g.a. Rysslands aggression mot Ukraina. Ett huvudområde är de återförsäkransåtgärder som inleddes under våren 2014 innebärande direkta förstärkningar av befintligt skydd och övervakning över de östra s.k. gränsstaterna; de baltiska länderna, Polen, Rumänien och till del Bulgarien. Åtgärderna kommer att fortgå under minst ett år och bl.a. bestå i ökad övnings- och träningsverksamhet i de aktuella länderna, utökning av luftövervaknings och incidentberedskap (*Air Policing*), flygningar med Awacsplan samt maritima övervakningsuppdrag.

Ett annat huvudområde i *Readiness Action Plan* är åtgärder som syftar till att generellt öka Natos insatsberedskap, bl.a. en anpassning av försvarsplanerna, beredskapsplanerna och hotbedömningar. Det rör sig även om framskjuten basering av utrustning och trupp, nya snabbinsatsförband m.m.

4.1.2 Krishantering

Inom ramen för internationell krishantering skall Nato enligt det strategiska konceptet ha förmåga att agera såväl politiskt som militärt före, under och efter konflikter. Nato har tillgång till unika resurser för att kunna planera och leda krävande militära krishanteringsoperationer. Genom ledning av operationerna i Bosnien och Hercegovina, Kosovo, Afghanistan och Libyen har Nato utvecklats till den ledande aktören för att genomföra komplexa militära krishanteringoperationer. Den förmåga som Natos medlemmar och deras samarbetspartner utvecklar kommer även andra krishanteringsaktörer till del, såsom FN och EU.

Efter avvecklingen av Isaf 2014 kommer Natos bidrag till internationell krishantering att vara begränsat. Isaf har varit Natos hittills största krishanteringsoperation. Därefter inleds en relativt liten utbildnings- och rådgivningsoperation i Afghanistan. Nato behåller sin närvaro i Kosovo genom Kfor men en villkorsbaserad utfasning har påbörjats. Därutöver är Nato engagerat i de marina operationerna utanför Somalias kust med en mindre styrka, *Operation Ocean Shield*. Nato har även en marin övervakningsinsats för att upptäcka och avskräcka terroristaktiviteter i Medelhavet, *Operation Active Endeavor*.

4.1.3 Säkerhet i samverkan

Inriktningen enligt det strategiska konceptet är att Nato skall sträva efter att främja internationell säkerhet genom att utveckla samarbetet med partnerländer och andra organisationer, särskilt EU och FN. Samarbetet med partner spelar en central roll för Nato på samtliga politikområden förutom det kollektiva försvaret. Partnerskapssamarbetet är ett erkännande från Natos sida att dagens utmaningar måste hanteras tillsammans med andra. Den globala förankringen bidrar till en ökad trovärdighet och ger Nato en bättre och bredare kunskap om lokala förhållanden och drivkrafter i konfliktområden.

Det euro-atlantiska partnerskapet etablerades i mitten på 1990-talet och består av två delar. Det politiska ramverket utgörs av det

multilaterala dialog- och konsultationsforumet Euroatlantiska partnerskapsrådet (EAPR)²² som samlar alliansens 28 medlemmar och 22 europeiska, kaukasiska och centralasiatiska partnerländer, däribland Sverige. Den andra delen, samarbetsprogrammet Partnerskap för fred (PFF), organiserar det bilaterala samarbetet mellan individuella partnerländer och Nato. Programmet är inriktat på standardisering, övningsverksamhet m.m. och anpassas utifrån varje enskilt lands ambition, behov och förmåga.

Utöver PFF har Nato utvecklat bilaterala och regionala partnerskap med länder i Mellanöstern och Persiska viken samt med partner med gemensamma intressen såsom Australien, Nya Zeeland, Japan och Sydkorea. Därtill eftersträvas en utökad dialog med nya stormakter som Kina och Indien. Totalt uppgår Natos partnerländer till 41 stycken.

Partnerskapens utveckling

Sedan de första krishanteringsoperationerna på Balkan har Nato, genom ett politiskt-militärt ramverk, kommit att ge icke-allierade truppbidragare större möjligheter att delta i utformningen av krishanteringsoperationer. De formella besluten som rör krishanteringsoperationerna kan dock endast fattas av Natos 28 medlemsstater. Sedan 2011 finns också ett generellt informationssäkerhetsavtal som ger sju partnerländer – Sverige, Finland, Österrike, Irland, Schweiz, Nya Zeeland och Australien – ökad insyn i Natos verksamhet, liksom indirekt särskilda möjligheter för personal från dessa partnerländer att tjänstgöra i Natos staber.

De senaste årens aktiva svenska deltagande i Natos olika krishanteringsoperationer, liksom i krishanteringsövningar, bl.a. CMX-serien²³, har befast uppfattningen i Nato om Sverige som en värdefull partner. Det aktiva deltagande har inneburit att Sverige tillsammans med Finland vunnit stort gehör för förslag på utveckling av Natos partnerskapspolitik. Sveriges politiska dialog och det praktiska samarbetet med Nato har fördjupats och utvecklats. Initiativet och beslutanderätten för partnerskapsrelationen ligger dock hos Nato, där de 28 medlemmarna måste vara överens. Begräns-

²² *Euro-Atlantic Partnership Council, EAPC.*

²³ *Crisis Management Exercise.*

ningarna i att utifrån kunna styra över partnerskapet blev tydligt då ett Natoland under en period 2012 blockerade hela det paket av aktiviteter som erbjöds samtliga partner p.g.a. Natolandets spända bilaterala relation till ett enskilt partnerland.

I och med avvecklingen av Isaf förlorar Sverige en av sina främsta plattformar för politisk dialog med Nato och för en utvecklad partnerrelation. Utan deltagande i en större Natoledd operation försvinner delvis tillgången till den standard som ligger till grund för utvecklingen av vår militära förmåga och interoperabilitet.

Vid toppmötet i Wales bjöd Nato in fem partnerländer²⁴ till ett fördjupat samarbete (*Enhanced Opportunities Programme*). Dessa länder betraktas inte som en grupp och kretsen kan variera över tid med utgångspunkt i av Nato fastlagda kriterier. Syftet med det fördjupade samarbetet är att erbjuda vissa länder möjligheten att på individuell basis utveckla och fördjupa samarbetet med Nato, både avseende militärt samarbete och försvars- och säkerhetspolitisk dialog. Möjliga konkreta samsarbetsområden kan vara tidig tillgång till övnings- och operationsplanering, förmågesamarbete, sektioneringar till Natos befälsstruktur, konsultationer, gemensamt analysarbete kring ömsesidigt viktiga frågor på strategisk nivå samt samarbete inom underrättelseområdet. Konkretisering kommer att ske i dialog mellan allierade och de berörda partnerländerna. Aktivt engagemang och tydligt ömsesidigt mervärde i samarbetet kommer att vara av avgörande betydelse i den fortsatta processen.

Utöver det fördjupade samarbetet har Nato tagit initiativ till att etablera en ram och struktur för att bevara och vidareutveckla samarbetet med samtliga partnerländer som deltagit i Natos operationer. Fokus för denna så kallade interoperabilitetsplattform ligger på militärt samarbete genom redan existerande instrument och program med erbjudande om en öppen, regelbunden och fokuserad dialog. Precis som allt partnersamarbete är engagemang inom ramen för interoperabilitetsplattformen frivilligt. Partnerländerna förutsätts utveckla sina samarbeten på individuell basis, efter behov och förmåga.

Vid toppmötet i Wales underströks vikten av förstärkt samarbete med andra organisationer, framför allt FN, EU och Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE). Det

²⁴ Sverige, Finland, Australien, Georgien och Jordanien.

inkluderar en förbättrad strategisk dialog mellan Nato och EU, framför allt eftersom organisationerna delvis bygger på samma militära förmågor. Ambitionen är att dialogen mellan Natos och EU:s institutioner skall breddas på områden som cybersäkerhet, icke-spridning av massförstörelsevapen, terrorismbekämpning och energisäkerhet. Alliansen önskar därtill utveckla dialogen och samarbetet på områden såsom maritim säkerhet, säkerhets- och försvarssektorreform samt hybridkrigföring.

4.2 Natos militära förmåga

Nato har tillgång till gemensamma resurser t.ex. Awacs och militära staber på olika nivåer såsom Shape²⁵ i belgiska Mons och *Joint Forces Headquarters* i Brunssum, Nederländerna och Neapel, Italien. Ett gemensamt luftförsvårssystem mot ballistiska robotar håller på att upprättas för försvaret av medlemsländernas territorier det s.k. robotförsvaret (*Ballistic Missile Defence*, BMD). Den absoluta huvuddelen av Natos förmåga bygger dock, i likhet med EU:s och FN:s, på medlemstaternas frivilliga bidrag vid behov.

Natos reaktionsstyrka

Natos reaktionsstyrka (*NATO Responce Force*, NRF) etablerades 2004. Delar av NRF har använts för att skydda de olympiska spelen i Aten 2004 och som stöd vid genomförandet av presidentvalet i Afghanistan samma år. Enheter ur NRF deltog även i katastrof-hjälpen efter orkanen Katrina i USA 2005 och jordbävningen i Pakistan samma år. Liksom vid andra typer av operationer är det Natos högsta mellanstatliga politiska beslutsorgan, *North Atlantic Council* (NAC), som med konsensus beslutar om NRF-operationer.

NRF är en motor för Natos utveckling av militär förmåga. Det innebär att de mest avancerade och komplexa övningarna, liksom det mest djupgående arbetet med interoperabilitet, är kopplade till utvecklingen av NRF. NRF består av en snabbinsatsstyrka med hög beredskap (*Immediate Responce Force*, IRF) samt ett reserv-

²⁵ *Supreme Headquarters Allied Powers Europe.*

styrkeregister (*Responce Forces Pool*, RFP), som har en lägre beredskap.

NRF är sedan 2007 öppet för kompletterande bidrag från partnerländer efter godkännande av NAC. Partner som vill delta skall följa övningsbestämmelser och skall ha uppnått en specificerad förmåga enligt Natos utvärderingssystem. De länder som anmäler intresse till RFP behåller kontroll över registrerade förband och väljer själva vilka resurser som anmäls, samt vilken grad av beredskap och vilken tidsperiod anmälan gäller. Det gäller för såväl medlemsländer som partnerländer. Beredskapskraven är flexibla och innebär inte några krav på snabbinsatsberedskap. Deltagande i RFP förpliktigar inte till deltagande vid ett eventuellt beslut om att använda NRF i en operation. Partnerländerna Sverige, Finland och Ukraina har anmält bidrag till reservstyrkeregistret.

Inom ramen för *Readiness Action Plan* beslutade toppmötet i Wales att en ny snabbinsatsstyrka med mycket hög beredskap, *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF), skall utvecklas i syfte att öka användbarheten och särskilt möjligheten att mycket snabbt kunna deployera inom allierat territorium. VJTF kommer att utgöra en del av IRF. Inriktningen är att styrkan skall vara av motsvarande brigadstorlek och kunna användas för hela konfliktskalan, inklusive kollektivt försvar och internationella krishantering, med betoning på det förra.

4.3 Natos militära förmågeutveckling

Natos militära förmågeutveckling, standarder och teknik utgör inte bara grunden för medlemsstaternas förmågeutveckling och interoperabilitet utan är även en utgångspunkt för EU och andra regionala och bilaterala försvarssamarbeten, t.ex. det nordiska.

Natos strategiska koncept är ett tydligt uttryck för att Natos försvarsförmåga reformeras. Medlemsländerna omstrukturerar sina stridskrafter mot ökad användbarhet. Betoningen ligger på strategisk rörlighet, uthållighet och interoperabilitet. Militära förband med dessa egenskaper behövs både för uppgifter kopplade till artikel 5 och för krishanteringsuppgifter. Övnings-, utbildnings- och planeringsverksamheten utvecklas för att stödja förbandsutvecklingen.

De europeiska länderna är fortsatt beroende av amerikansk militär förmåga för att kunna genomföra större militära operationer, i eller utanför Europa. Beroendet bedöms bestå under över-skådlig tid och hänför sig till amerikansk förmågebredd och förmågedjup, exempelvis strategiska förmågor som ledning, logistik, underrättelseinhämtning och lufttankning, samt till teknik-utveckling.

Obalansen mellan USA:s och Europas militära förmåga och bidrag till alliansen har länge varit föremål för diskussioner inom Nato. I samband med USA:s och Natos reaktioner på Rysslands aggression mot Ukraina har frågan accentuerats. Inför toppmötet i Wales aktualiserades resursfrågan bland annat med fokus på det så kallade tvåprocentsmålet, dvs. rekommendationen att allierades försvarsutgifter bör uppgå till två procent av BNP. Enighet nåddes om att inte tillåta några fortsatta minskningar av de nationella försvarsbudgeterna med målsättning att samtliga allierade inom en tioårsperiod bör närma sig tvåprocentsmålet samt att 20 procent av de nationella försvarsbudgeterna skall allokeras till nya eller större investeringar, inklusive forskning och utveckling. För närvarande är det endast fem Natomedlemmar som lever upp till tvåprocentsmålet.

Aktuella initiativ för förmågeutveckling

Precis som inom EU tar Natos pågående förmågeutvecklingsarbete sin utgångspunkt i konsekvenserna av ökade kostnader för utvecklingen och upprätthållandet av en modern militär förmåga. Detta ger medlemsländerna ökade incitament till gemensamma lösningar och integration på försvarsområdet. Natos motsvarighet till EU:s *Pooling and Sharing* kallas *Smart Defence*. Syftet är att utveckla nya gemensamma och mer rationella lösningar för skapandet och vidmakthållandet av framtida försvarsförmågor. Hittills har det praktiska samarbetet i Isaf varit en viktig drivkraft för förmågeutvecklingen. Inför avvecklingen av operationen lanserades *Connected Forces Initiative* (CFI), som syftar till att utveckla utbildnings- övnings- och interoperabilitetsarbetet. NRF utgör en viktig del av CFI.

Sedan 2013 finns modaliteter för att ansluta partner till *Smart Defence* och CFI framför allt för att främja interoperabilitet. Ett förbehåll är att en partner aldrig kan ersätta en allierad avseende en identifierad förmågebrist, bidrag till gemensamma mål eller en Natoledd operation, dvs. ett partnerlands bidrag kan endast vara ett komplement till de allierades förmågor eller bidrag. Genom etableringen av en informell arbetsgrupp, den så kallade *CFI Task Force*, har Nato fått stöd med att involvera partner i CFI och därmed erhålla en fortsatt hög grad av interoperabilitet. Vid toppmötet i Wales framhölls möjligheten att involvera partnerländer i genomförandet av CFI, särskilt kopplat till utvecklad tränings- och övningsverksamhet.

Vid toppmötet i Wales presenterades den första så kallade ramnationsgruppen (*Framework Nation*, FWN) under tyskt ledarskap.²⁶ FWN-konceptet bygger på ett tyskt initiativ med syfte att förmå de europeiska länderna att bättre samordna sin förmågeutveckling och leva upp till sina åtaganden inom Nato. Ambitionen är att skapa större, mer omfattande och bättre uppfyllda förband eller försvarsstrukturer, så kallade kluster. Samarbetet skall omfatta alla dimensioner av militär förmågeutveckling dvs. doktrin, organisation, träning, materiel, ledarskap/ledning, personal, infrastruktur och interoperabilitet.

Det nya med FWN-konceptet, jämfört med tidigare förmågeutvecklingsinitiativ, såsom *Smart Defence* och CFI, är att planeringen kopplas till Natos ambitionsnivå och uppfyllande av alliansens planeringsmålsättningar. En ramverksnation bildar grunden för ett kluster för en särskild förmåga eller funktion, t.ex. logistik. Ramnationen tillhandahåller huvuddelen av en viss förmåga, definierar klustret, underlättar planering och harmonisering, organiserar övningar och koordinera gruppen. Nivå av integration kan variera mellan kluster, beroende på nationernas vilja, och också förändras över tid. En långsiktig målsättning kan vara specialisering. Det är upp till varje grupp att besluta om partnerdeltagande. Det är dock oklart hur detta skall genomföras i praktiken då utvecklingen bygger på Natos förmågeplanering som är förbehållen allierade.

²⁶ Utöver Tyskland ingår för närvarande Belgien, Nederländerna, Luxemburg, Polen, Ungern, Tjeckien, Kroatien, Norge och Danmark.

En viktig del i *Readiness Action Plan*, som antogs vid toppmötet i Wales, rör den strategiska kontexten och bygger på en utvecklad hotbild som resulterat i ett nytt koncept om hybridkrigföring²⁷. Alliansen har för avsikt att utarbeta nya koncept och utveckla instrument för att möta den nya hotbilden, t.ex. förbättrad strategisk kommunikation och utveckling av övningsscenarier. Natos bedömning är att hybridkrigföringen kommer att kräva ett bättre och ökat samarbete med andra internationella aktörer, särskilt EU.

4.3.1 Förmågeutvecklingsprocess

Medlemmar i Nato deltar i en förmågeplaneringsprocess (*NATO Defence Planning Process*, NDPP) vilken syftar till att gemensamt identifiera behov av förmågor och sedan inom respektive land bidra till att täcka detta förmågebehov.

Förmågeplaneringsprocessen är det primära verktyget för att identifiera och utveckla de förband och förmågor som krävs för att uppnå alliansens säkerhets- och försvarsmålsättningar. Genom att delta i NDPP kan medlemsländerna, utan att inskränka den nationella suveräniteten, harmonisera de nationella processerna för att identifiera, utveckla och iordningställa de samlade styrkor som krävs. Genom NDPP skapas också en bördefördelning mellan medlemsländerna.

NDPP genomförs i ett antal steg i en fyraårscykel. Först skapas en gemensam politisk inriktning. Därefter fastställs behoven och målsättningar för respektive deltagande medlemsland. Över tiden genomförs ett implementeringsarbete på nationell, multinationell och central Natonivå. Fyraårscykeln avslutas med att det genomförs en analys av i vilken omfattning de beslutade målsättningarna uppnåtts.

En del i förmågeplaneringsprocessen är att medlemsländerna redovisar en försvarsförmågeöversikt för de övriga medlemsländerna. Sedan flera år finns möjligheten för de allierade som så önskar att även bjuda in de sex europeiska EU-medlemmarna som inte är medlemmar i Nato att tillsammans med EDA och EUMS delta som

²⁷ Användandet av flera instrument parallellt; konventionella militära styrkor, specialförband, informationsoperationer, dessinformationskampanjer, IT-attacker, ekonomiska påtryckningsmedel m.m.

observatörer vid redovisningarna. Majoriteten av de allierade använder sig av denna möjlighet.

Det har under en längre tid pågått en diskussion om att revidera förmågeplaneringsprocessen. Framför allt har kritik riktats mot den något stelbenta fyraårscykeln och mot bristen på tryck mot de enskilda länderna att i realiteten också leverera det som överenskommits. Ukrainakrisen och förnyat fokus på kollektiva försvarsåtgärder har fått ett tydligt genomslag bland de allierade i synen på vad som krävs i form av förändring av förmågeplaneringsprocessen.

4.3.2 Stöd till partnerländers förmågeutveckling

Vid sidan av Natos interna förmågeplanering finns en process som syftar till att stödja utvecklingen av styrkor och förmågor hos partner inom ramen för Partnerskap för fred så att dessa skall kunna verka tillsammans med allierade i t.ex. krishanteringsoperationer. Det viktigaste instrumentet är *Planning and Review Process* (Parp).

Parp inrättades 1994. Precis som med andra partnerskapsaktiviteter är det frivilligt för länderna inom Partnerskap för fred att delta i Parp. Sverige gör så sedan 1995, dvs. nästan 20 år. Partnerländer som inte ingår i Partnerskap för fred kan delta i Parp på frivillig basis efter godkännande av NAC. De länder som vill bli medlemmar av Nato måste delta i Parp som ett första steg innan *Membership Action Plan*.

Syftet med Parp är att tillhandahålla en grund för partnerländer att identifiera och utvärdera förmågor och förband som kan ställas till förfogande för multinationell tränings- och övningsverksamhet samt för krishanteringsoperationer tillsammans med länder som är medlemmar i Nato. För icke-allierade EU-medlemmar är Parp även ett planeringsinstrument som stödjer dem i förmågeutvecklingen för EU-ledda operationer. Parp kan också användas för att vägleda och mäta utvecklingen av partnerländernas militära transformerings- och moderniseringsarbete.

Utvärderingen inom ramen för Parp görs på basis av de deltagande partnerländernas egen information kring finansiell planering, nationella militära förmågor, planer på deltagande i internationella operationer m.m. På basis av den tillhandahållna informationen ut-

formas förslag till partnerskapsmål. Dessa mål syftar till att stärka förmågan att arbeta tillsammans med andra länder enligt de standarder som finns inom Nato. Resultatet av utvärderingen ger en utförlig beskrivning av landets försvar i allmänhet och en mer detaljerad beskrivning av de förband och förmågor som avses ställas till förfogande för operationer och övningar internationellt (de så kallade registerförbanden). Vidare redovisas de Partnerskapsmål som överenskommit.

Den huvudsakliga skillnaden mellan Parp och NDPP ligger i att Natos medlemsländer värderas i förhållande till deras uppfyllande av de åtagandena de gjort i planeringsprocessen inom Nato medan det i Parpvärderingen görs en bedömning av partnerlandets prestation i förhållande till partnerskapsmål och nationella målsättningar samt att landets generella förmågor redovisas.

4.3.3 Övningsverksamhet

Natos övningsverksamhet de senaste 20 åren har präglats av alliansens krishanteringsoperationer. Dels har antalet förbandsövningar varit begränsat, dels har fokus legat på förmågor och övningsscenarier av särskilt värde vid krishanteringsoperationer med välkommet deltagande av partner. I likhet med Natos andra verksamhetsområden har dock inriktningen av övningsplaneringen justerats i och med avslutningen av Isaf. Nato utökar övningsverksamheten och den inriktas mer på försvaret av medlemsländernas territorier, dvs. artikel 5-scenarier, en riktning som förstärks i och med den ryska aggressionen mot Ukraina. På grund av att artikel 5 är avgränsat till alliansens medlemmar, blir Sveriges eventuella intresse att delta i den typen av övningar beroende av en dialog med Nato, inklusive ett enhälligt beslut av dess 28 medlemmar.

För att kunna öva större stridskraftsgemensamma operationer mot en kvalificerad motståndare krävs en komplexitet som endast större multinationella övningar kan generera. Nato är i dag den enda organisation som kan erbjuda en plattform för denna typ av övningsverksamhet. Försvarsberedningen konstaterar i sin försvarspolitiska rapport att Sveriges internationella övningar i första hand skall ha sin grund i samarbetet med de nordiska och baltiska staterna samt Nato och USA, och att de möjligheter som Nato

erbjuder för att bidra till bättre operativ effekt, kostnadseffektivitet och ökad interoperabilitet skall utnyttjas i full utsträckning.²⁸

Efter den ryska aggressionen mot Ukraina har Nato bl.a. använt övningsverksamheten som en del i de vidtagna och planerade återförsäkransåtgärderna. Övningar kan vara ett relevant instrument för att signalera avskräckning genom att visa på beredskap att vidta åtgärder och förmåga att agera tillsammans. Natos militära tränings- och övningsprogram för 2014 modifieras. Redan planerad övningsverksamhet både under Natos och allierades ledning, bl.a. i Östersjöregionen, justeras eller utökas vad gäller intensitet och omfattning.

Under våren och sommaren 2014 genomfördes ett antal planerade övningar i Sveriges närområde som på olika sätt påverkades av Ukrainakrisen.

Minröjningsövningen *Open Spirit* i Östersjön återkommer årligen och genomförs ”i andan av Partnerskap för fred” med målsättningen att minska förekomsten av oexploderad ammunition, främst minor, i Östersjöregionen och bidra till goda relationer i regionen. Värdskapet roterar mellan de baltiska länderna. 14 länder deltog i år tillsammans med Natos stående maritima förband (*Standing NATO Mine Counter-Measures Group1*, SNMCMG1). Det framgår av regeringsbeslutet med uppdrag till Försvarmakten att genomföra marin verksamhet i Östersjön i anslutning till *Open Spirit*, att Sverige prioriterar närvaro i Östersjön och att den aktuella verksamheten kopplad till *Open Spirit* syftade till att visa bl.a. solidaritet som partner till Nato.²⁹

Övningen *Baltic Operations* (Baltops) är en årlig övning som arrangeras av de amerikanska flottstyrkorna i Europa. Den genomförs ”i andan av Partnerskap för fred” med syfte att öka den marina säkerheten i Östersjön genom ökad interoperabilitet och samarbete mellan partner i regionen. Våren 2014 deltog omkring 30 fartyg, 14 nationer och 2 000 personer inklusive SNMCMG1 och Awacs. Sverige övade marina- och flygvapenförband. Ryssland har tidigare deltagit i Baltops och var med i förberedelserna inför 2014 men efter annekteringen av Krim var landet inte längre välkommet.

²⁸ Ds 2014:20. *Försvaret av Sverige. Starkare försvar för en osäker tid*, s. 88 och 97. Stockholm: Försvarsdepartementet, Försvarsberedningen.

²⁹ Regeringsbeslut 19, Fö2014/909/MFI, 2014-05-22. ”Uppdrag till Försvarmakten att genomföra marin verksamhet i Östersjön i anslutning till minröjningsövning”.

Förkortningar

ASDE	<i>Air Situation and Data Exchange</i>
Awacs	Flygburet stridslednings- och luftbevakningssystem (<i>Airborne Warning and Control System</i>)
Baltops	<i>Baltic Operations</i>
BMD	Försvar mot ballistiska robotar (<i>Ballistic Missile Defence</i>)
BNP	Bruttonationalprodukt
CAPDE	<i>Combined Air Picture Data Exchange</i>
CBT	Gränsöverskridande övnings-samarbete (<i>Cross Border Training</i>)
CFI	<i>Connected Forces Initiative</i>
C-IED	<i>Counter Improvised Explosive Device</i>
CMX	<i>Crisis Management Exercise</i>
DRC	Demokratiska republiken Kongo (<i>Democratic Republic of Congo</i>)
EAPR	Euroatlantiska partnerskapsrådet (<i>Euro-Atlantic Partnership Council, EAPC</i>)
EATT	<i>European Airtransport Tactical Training</i>

Förkortningar

EDA	Europeiska försvarsbyrån (<i>European Defence Agency</i>)
EEAS	Den europeiska utrikestjänsten (<i>European External Action Service</i>)
EU BG	EU:s stridsgrupper (<i>European Union Battlegroups</i>)
EU Op scen	EU:s Operationscenter
EU	Europeiska unionen
EUFOR	<i>European Union Force</i>
EUMC	EU:s militärkommitté (<i>The European Union Military Committee</i>)
EUMS	EU:s militära stab
EUNAVFOR	<i>European Union Naval Force</i>
EUTM	EU:s utbildningsinsats (<i>European Union Training Mission</i>)
FHS	Försvarshögskolan
FMV	Försvarets materielverk
FN	Förenta nationerna
FOI	Totalförsvarets forskningsinstitut
FRD	<i>Friendly Relations Declaration</i>
FWN	Ramnation (<i>Framework Nation</i>)
GSFP	Den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikerna (<i>Common Security and Defence Policy, CSFP</i>)
HG2010	<i>Headline Goal 2010</i>
HHG2003	<i>Helsinki Headline Goal 2003</i>

HTIC	<i>Helicopter Tactics Instructor Course</i>
IRF	Snabbinsatsstyrka med hög beredskap inom ramen för Natos reaktionsstyrka (<i>Immediate Responce Force</i>)
Isaf	<i>International Security Assistance Force</i>
JDEAL	<i>Joint Deployable Exploitaion and Analysis Laboratory</i>
JEF	<i>Joint Expeditionary Force</i>
Kfor	<i>Kosovo Force</i>
Kusp	Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik
LOI	<i>Letter of Intent/ The Letter of Intent (LoI) Framework Agreement Treaty</i>
Marsur	EDA:s sjöervakningsprojekt (<i>Maritime Surveillance</i>)
Medevac	<i>Medical Evacuation</i>
Minurcat	<i>The United Nations Mission in the Central African Republic and Chad</i>
Minusma	<i>The United Nations Integrated Stabilization Mission in Mali</i>
MN TEL	<i>Multi National Theatre Exploitation Laboratory</i>
Monuc	<i>United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo</i>
MOU	Samförståndsavtal (<i>Memorandum of Understanding</i>)

Förkortningar

NAC	Nordatlantiska rådet <i>(North Atlantic Council)</i>
NATO DH	<i>NATO Department Head</i>
Nato	Nordatlantiska fördragsorganisationen <i>(North Atlantic Treaty Organization)</i>
NCGM	<i>Nordic Centre for Gender in Military Operations</i>
NDPP	Natos förmågeplaneringsprocess <i>(NATO Defence Planning Process)</i>
Nordefco	Nordiskt försvarssamarabete <i>(Nordic Defence Cooperation)</i>
NRF	Natos reaktionsstyrka <i>(NATO Responce Force)</i>
OSSE	Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa
Parp	<i>Planning and Review Process</i>
PFF	Partnerskap för fred
RCA	Centralafrikanska republiken <i>(République centrafricaine)</i>
RFP	Reservstyrkeregister inom ramen för Natos reaktionsstyrka <i>(Responce Forces Pool)</i>
SAC	<i>Strategic Airlift Capability</i>
Saceur	Natos högste militäre befälhavare över de allierade styrkorna i Europa <i>(Supreme Allied Commander Europe)</i>
Seebrig	<i>South East European Brigade</i>
SESAR	<i>Single European Sky Air Traffic Management Research</i>

SFATU	<i>Swedish Finnish Amphibious Task Unit</i>
Shape	<i>Supreme Headquarters Allied Powers Europe</i>
SNMCMG1	Natos stående maritima förband (<i>Standing NATO Mine Counter-Measures Group1</i>)
SUAV	Små obemannade farkoster (<i>Small Unmanned Aerial Vehicle</i>)
Suchbas	Sjöövervakningssamarbete i Östersjöregionen (<i>Sea Surveillance Co-operation in the Baltic Sea and Approaches</i>)
Sucfis	Sjöövervakningssamarbete mellan Finland och Sverige (<i>Sea Surveillance Co-operation Finland-Sweden</i>)
TEU	Fördraget om Europeiska unionen (<i>Treaty on European Union</i>)
TFEU	Fördraget om europeiska unionens fördragssätt (<i>Treaty on the Functioning of the European Union</i>)
VEU	Västeuropeiska unionen
WIT	<i>Weapons Intelligence Team</i>
VJTF	Snabbinsatsstyrka med mycket hög beredskap (<i>Very High Readiness Joint Task Force</i>)