



## **SVERIGE OCH NATO**

[www.taktisk.se](http://www.taktisk.se)

2021

## BAKGRUND

Sveriges relation till Nato har genom tiderna varit minst sagt ambivalent. För samtidigt som vi som stat på alla sätt och vis svurit oss fria från allianser, ihärdigt hävdande att alliansfriheten tjänat oss väl, har vi på olika sätt närmat och anpassat oss till organisationen som sådan. Det har skämtats om hur Sverige är bättre anpassat till Nato än organisationens medlemsländer. På andra håll framhävs det hur Sverige är en ”guld-medlem”<sup>1</sup> som tagit sitt partnerskap så pass långt, att det egentligen är ren formalia om landet ingår i Nato eller ej.

Medan Sverige fortsatt hävdar sin militära alliansfrihet och därmed neutralitet i krig, ser omvärlden det svenska partnerskapet och engagemanget genom andra glasögon. Exempelvis har norsk media rapporterat om hur källor inom Regeringskansliet sagt att Sveriges regering i själva verket avser att snabba på ett Nato-medlemskap om landet skulle vara hotat. Men att det rent politiskt för Socialdemokraterna vore att gå emot partiets historia som motståndare till Nato-medlemskap.<sup>2</sup> Samtidigt faller det inte enbart på ett politiskt parti på ena sidan av skalan, utan snarare något som under flera regeringar cementerats där det inte funnits en tydlig, eller villig, riksdagsmajoritet för ett svenskt medlemskap. Det rådde en ”kompakt enighet” gällande svensk militär alliansfrihet.<sup>3</sup> Intill 2021 då Sverigedemokraterna anslöt sig till en riksdagsmajoritet som var för en så kallad Nato-option, i likhet med Finland.

Det är tydligt att Sverige genom åren glidit allt närmare olika militära samarbeten, såväl mellan stater som med organisationer, och önskan om att stå utanför en framtida konflikt i vårt närområde är orealistisk. Således förefaller de enda som blir lurade är vi själva, där vi säger en sak men vårt agerande pekar i en annan riktning.

Vad den här skriften kommer visa är inte bara hur långt vi kommit i vårt samarbete med den transatlantiska organisationen, utan också hur det i sig är en förutsättning för såväl Sveriges säkerhet som stabilitet i vårt närområde. Den här sammanställningen är nödvändigtvis inte ett argument för ett Nato-medlemskap, däremot finns det några missuppfattningar och myter om ett Nato-medlemskap som måste bemötas för att det överhuvudtaget ska vara möjligt att ha en sansad diskussion om ett kommande vägval. För längre ner längs vägen kommer vi hamna i att vi måste välja, antingen innehar vi ett medlemskort eller så får vi se oss ståendes utanför utan möjlighet att påverka det som sker med ökad intensitet i vårt närområde.

## NATO

*”Article 5 provides that if a NATO Ally is the victim of an armed attack, each and every other member of the Alliance will consider this act of violence as an armed attack against all members and will take the actions it deems necessary to assist the Ally attacked.”*

Den fjärde april 1949 signerade 12 stater washington-föredraget som lade grunden för North Atlantic Treaty Organization, Nato. Organisationen föddes fram i en tid där Europa var sargat av krig och ett kallt krig mellan stormakterna USA och Sovjetunionen pågick. Det ska tilläggas att det i den här perioden gjordes försök med en skandinavisk försvarsallians, samt att en rad europeiska länder lade grunden för vad som sen skulle bli den Väst-europeiska unionen (VEU). Medan det svenska försöket till en skandinavisk allians gick om intet, fortsatte såväl Nato som VEU att utvecklas, även om den senare helt avvecklades 2011 efter att delar ur organisationen införlivats i den Europeiska unionen.<sup>4</sup> Således har det länge funnits en stark europeisk drivkraft för gemensamma försvarsåtaganden för att säkra kontinenten från hot österifrån.

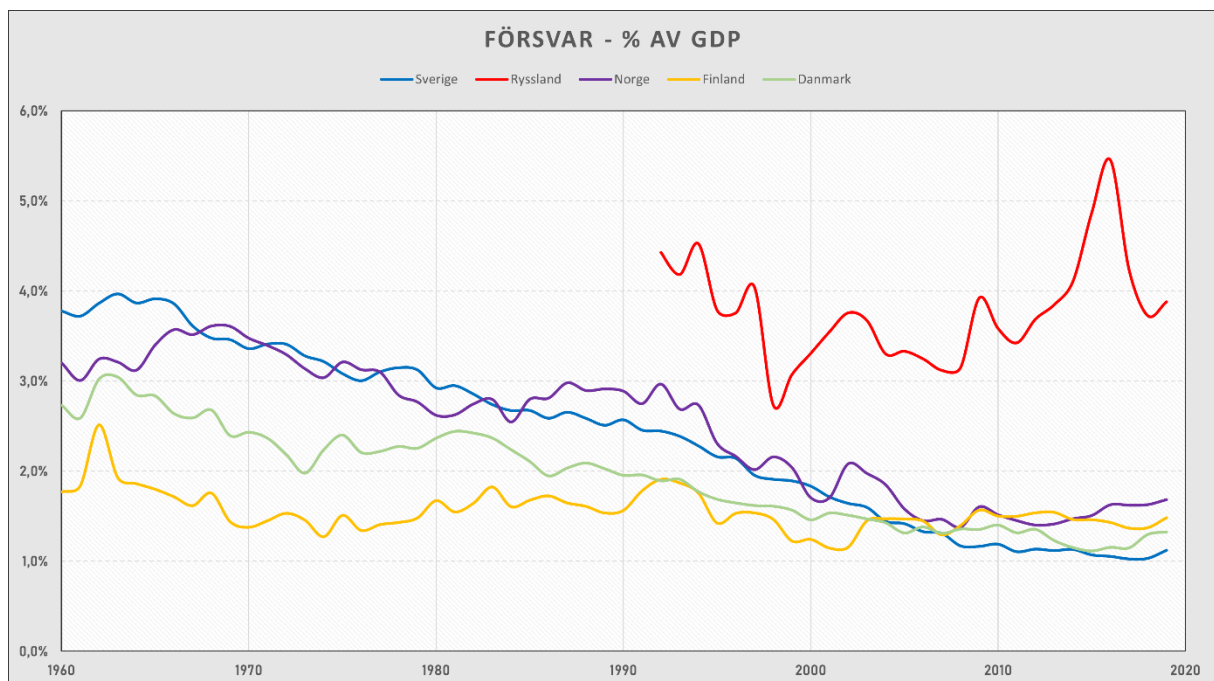
Den femte artikeln i Nato-fördraget är troligtvis det mest uppmärksammade, och den som i modern tid verkar skapa mest diskussion i svensk politik. Fördraget fastställer att om ett medlemsland utsätts för en attack åligger det övriga medlemsländer att stödja det attackerade landet såsom det enskilda medlemslandet anser lämpligt. Det här har medialt tolkats som ett tvång att med militära medel understödja ett annat medlemsland i händelse av krig. Det är däremot en missuppfattning och texten har formulerats på det här sättet baserat på att USA inte ville förbinda sig att automatiskt komma de europeiska ländernas undsättning vid en konflikt.<sup>5</sup> Nato understryker att det stöd som lämnas till en attackerad medlem inte nödvändigtvis behöver vara av militär karaktär, utan beror på de resurser som respektive medlemsstat förfogar över. Vilket har uppmärksammats av svenska politiker under 90-talet, men som därefter verkar ha fallit i träda.<sup>6</sup>

## Enhanced collective defence measures

Den kollektiva självförsvarsmekanismen gör det möjligt för ett medlemsland att begära stöd från Nato i självförsvarssyfte. Turkiet har använt möjligheten vid tre tillfällen sedan början på 90-talet. Med anledning av utvecklingen i närområdet har Nato, inom ramen för kollektivt självförsvar, etablerat stridsgrupper i Baltikum tillsammans med ökad närvaro i luftrummet genom ”air policing”. Därutöver har Nato sina avskräckningsoperationer (deterrence) i Europa till följd av den ryska invasionen av Krim samt de pågående striderna i östra Ukraina.

## De ökända två procenten

USA har under lång tid försökt förmå de europeiska medlemsländerna att nå upp till 2% av BNP när det gäller försvarsutgifter. Olika länder har av lika många anledningar inte lyckats (eller haft viljan) att spendera ekonomiska resurser på sina väpnade styrkor i en tid som länge ansetts fredlig och utan externa statliga hot. Detta får nu emellertid två tydliga konsekvenser. Den amerikanska statsledningen har tröttnat och annonserat en omplacering av trupper såväl som en reducering av amerikanska soldater i Europa. Samtidigt har Ryssland återigen seglat upp som ett hot mot flera länder och den europeiska stabiliteten. Nu försöker flera länder i stället träffa olika överenskommelser med USA för att förmå landet att antingen stanna kvar, eller upprätta en militär närvaro i landet.<sup>7</sup>



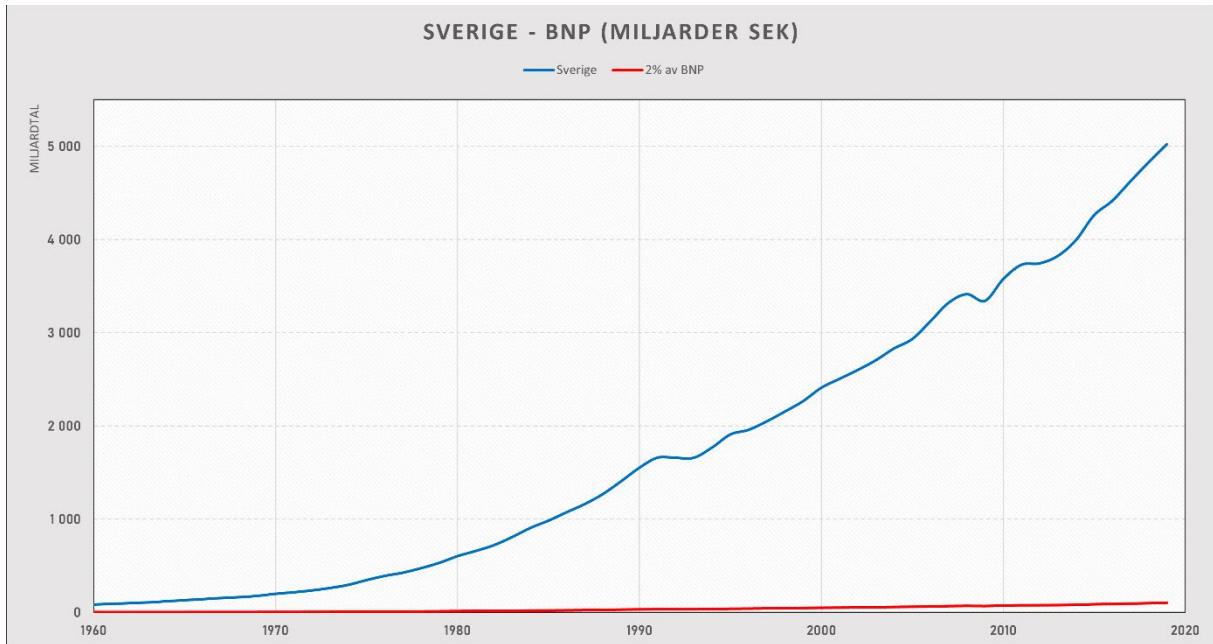
Figur 1 Sammanställning över % av GDP länderna spenderar på sitt försvar. Källa: SIPRI

Även i svensk försvarspolitik återfinns två procent av BNP som en målbild för det svenska försvaret.<sup>8</sup> Samtidigt har Sveriges försvarsbudget stadigt minskat i förhållande till BNP sedan 1960-talet, för att först under de senaste åren stanna upp, och vända svagt uppåt. Idag ligger försvarsbudgeten på strax över en procent, således skulle det behövas en fördubbling i försvarsanslaget för att nå upp till det målet Nato satt för sina medlemsländer.

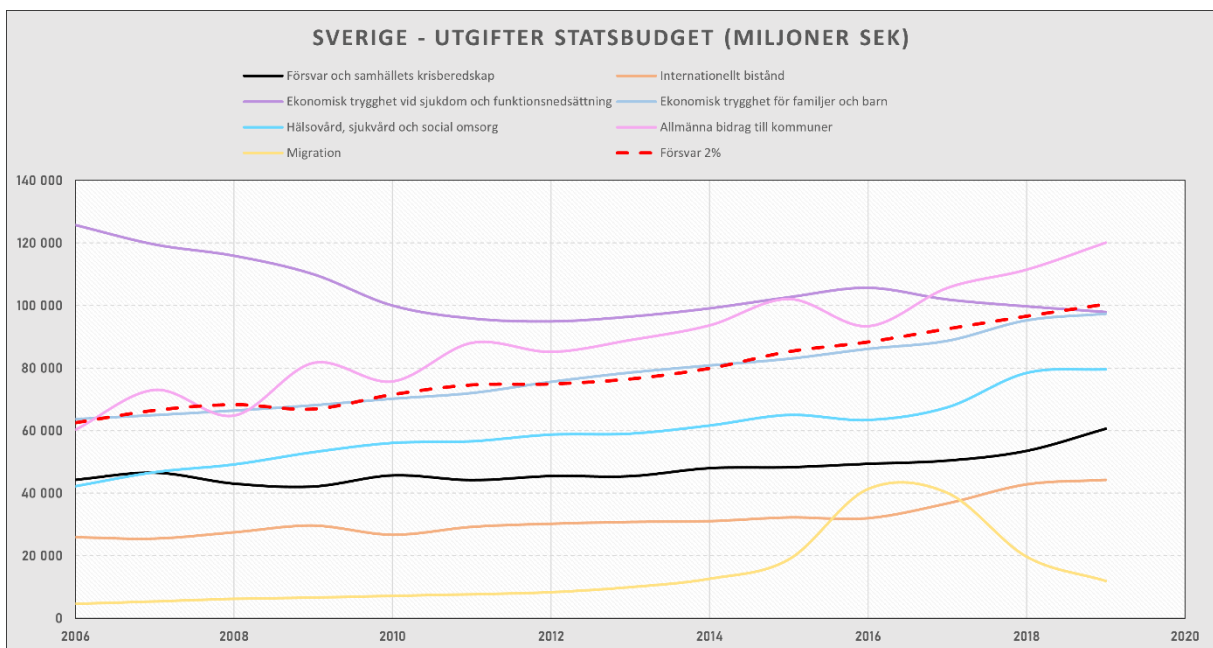
Men har man ingen uppfattning om hur svensk ekonomi utvecklats genom åren, eller för den delen hur stor den svenska bruttonationalprodukten är, kan det också vara svårt att föreställa sig vad en fördubbling av anslaget faktiskt innebär. Figur 2 visar hur Sveriges BNP har utvecklats sedan 1960-talet tillsammans med en linje som representerar två procent av BNP. Då BNP är

ett mått som talar om ett lands konsumtion och välstånd, kan det vara svårt att i sin tur omvandla till faktiska kronor när det diskuteras investeringar i miljardbelopp och vad det därmed skulle innebära i det stora hela.

Figur 3 visar den svenska statens utgifter inom ett par områden som ofta debatteras. Den röda streckade linjen visar hur utgiften för försvaret skulle se ut om Sverige valde att lägga två procent av BNP på området.



Figur 2 Sammanställning av Sveriges BNP mellan 1960 och 2019. Källa: ESV



Figur 3 Utgifter statsbudgeten. Källa: ESV & taktisk.se

## **SVERIGES RÄTT TILL ATT BESTÄMMA I NATO-SAMMANHANG**

Det återkommande argumentet om Sverige ska bibehålla sin handlingsfrihet, i realiteten möjligheten att själva bestämma om, och hur, vi vill agera i en framtida konflikt grundar sig på artikel 5 och att Sverige skulle tvingas agera militärt om ett annat Nato-land attackeras. Därefter har kritiken konkretiserats kring Turkiet och att ett medlemskap skulle göra Sverige beroende av Turkiet.<sup>9</sup> Det är ett anmärkningsvärt uttalande i sig själv då det helt ignorerar övriga länder i Nato-sfären som Sverige redan har någon form av samarbete med. Därutöver antyder det att när ett medlemsland tar en auktoritär riktning, kommer övriga medlemsländer att dras med i fallet. Under sådana premisser blir frågan om det egentligen är möjligt att vara en del av EU, eller någon sammanslutning överhuvudtaget, med tanke på utvecklingen som sker i vissa medlemsstater. Det finns en bild av en organisation som går stormakternas ärenden, vilket inte riktigt stöds när vi undersöker vilken möjlighet till påverkan som små länder har på utvecklingen av den transatlantiska länken.<sup>10</sup> Ett svenskt medlemskap i Nato skulle följas av olika motkrav/klausuler vilka i sig sannolikt skulle ligga i linje med det nuvarande värdlandsstöds-avtalet (VLS) som Sverige redan har med organisationen. För det är viktigt att komma ihåg att likväl som Sverige gagnas av att vara en del av Nato-sfären, gagnas Nato av att ha tillgång till svenskt territorium och svenska resurser. Något som kan vara lätt att glömma bort i debatten för eller emot ett medlemskap. Beroendet är ömsesidigt och bägge parter har ett intresse att en överenskommelse träffas.

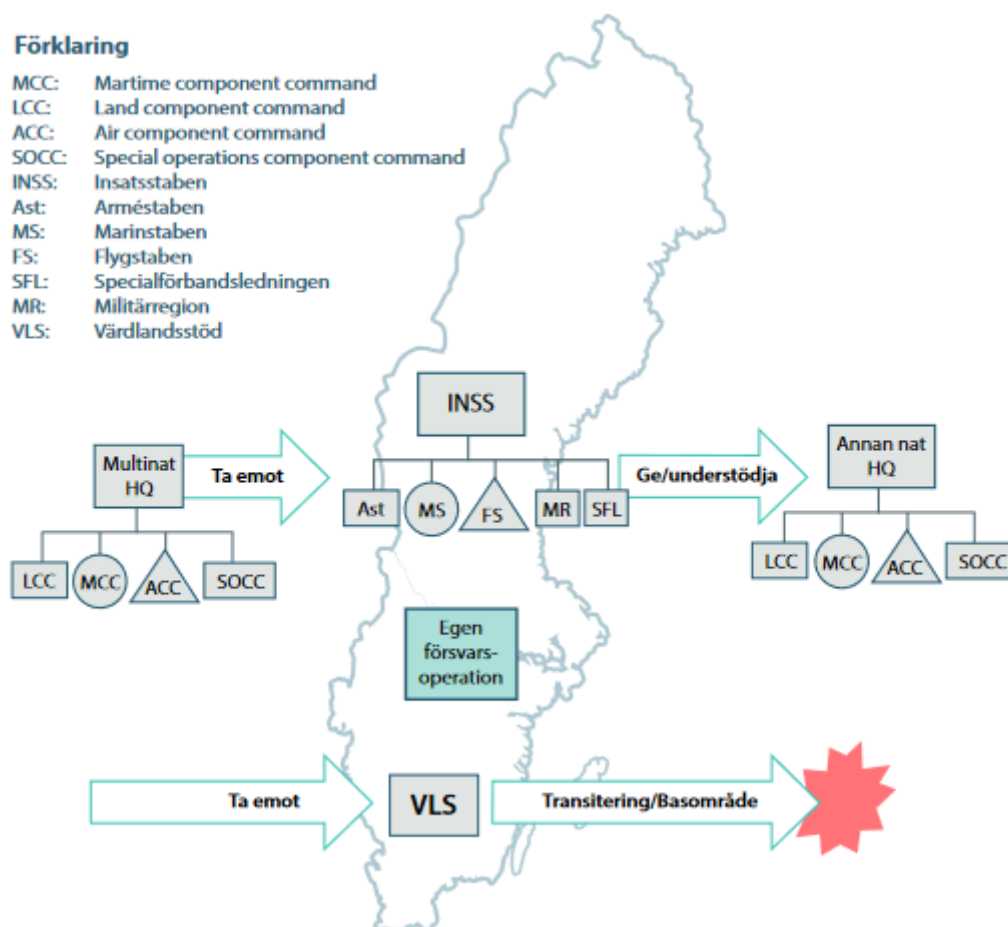
Sett till hur medlemsländerna hanterat kriser som Kosovo och Afghanistan är det tydligt att ett svenskt medlemskap i sak in nödvändigtvis skulle behöva innebära mer tvång än vad det är idag.<sup>11</sup> Ett överförande av kontrollen för Sveriges försvarsmakt är det således inte tal om, vilket annars verkar vara en etablerad uppfattning.

## **NATO OCH FÖRSVARET AV SVERIGE**

Sedan 1994 är Sverige en del i ”Partnerskap för fred”, ett Nato-projekt där även Ryssland ingår. Pfp:s syfte var att bidra till öppenhet länder emellan när det gällde försvarsplanering, säkerställa demokratisk kontroll av ländernas försvarsmakter, utveckla ett militärt samarbete med Nato för att skapa en förmåga att genomföra operationer tillsammans samt utveckla stridskrafternas förmåga att samarbeta med Natos medlemsländer.<sup>12</sup> Från svensk sida poängterades behovet av ett samarbete som kunde effektivisera fredsbevarande insatser då insatsen i Bosnien tydligt visade ett sådant behov. Redan då användes begreppet ”interoperabilitet” som en väg framåt där Sverige skulle bidra till, och dra nytta av, gemensamma rutiner inför framtida fredsoperationer. Samtidigt betonas att samarbetet inte medför förpliktelser för Sverige och att



statens handlingsfrihet skulle förbli obegränsad. Vidare anförde den dåvarande regeringen att ”*PFP utgör enligt regeringens mening ett innovativt försök att möta några av de säkerhetspolitiska utmaningar som Europa ställts inför efter Sovjetunionens sönderfall och Warszawapaktens upphörande.*”<sup>13</sup> Då, liksom nu, sökte Sverige samarbeten för att möta identifierade ”hot” mot stabiliteten i närområdet. Då, liksom nu, poängterades att det inte medförde några förpliktelser och att Sverige fortsatt, när som helst, skulle kunna dra sig ur och bibehålla möjligheten att själva välja om vi skulle dras med i en konflikt eller ej. Samtidigt står det klart att ett lands vilja att stå utanför sällan tas i beaktande om en annan stat har ambitioner som involverar tillgång till territorium.



**Bild 1 Multinationella försvarsoperationer - Källa: Doktrin för gemensamma operationer, Försvarsmakten**

Svenskt försvar bygger numera på att agera tillsammans med andra. Ett uttalat syfte är ”att snabbt skapa förutsättningar för försvarsoperationer med annan part”.<sup>14</sup> Samtidigt inser vi också att det inte finns några garantier för att ett annat land eller organisation kommer att hjälpa oss i händelse av en väpnad konflikt.<sup>15</sup> Så samtidigt som vi ska verka för att vara interoperabla och skapa alla förutsättningar för ett effektivt VLS, ska vi även utveckla en tillräckligt robust

försvarsmakt för att ensamma kunna stå emot ett anfall. Det här innebär i praktiken att vi ska kunna möta hot utanför vårt eget territorium och möta hot inom våra egna landsgränser. Den uppmärksammade specialförbandsövningen där amerikanska enheter eskorterades av svenskt stridsflyg till territorialgränsen var ett typexempel på den roll som Sverige kan komma att spela i en konflikt i vårt närområde.

Men vad har det att göra med försvaret av Sverige? Att bistå andra länder att transitera igenom Sverige till ett insatsområde är inte något om vårt land har något särskilt stolt minne utav. Varför skulle vi vandra ner den vägen igen? Av exakt samma anledningar som vi söker försvarssamarbeten med andra länder, nämligen att hålla kriget borta från svensk mark. Till skillnad från vad många kanske ser framför sig är målet för svenskt försvar sker på ett strategiskt djup, vilket de facto innebär att vi, tillsammans med våra partners, möter en motståndare långt hemifrån (Bild 1). Det här har Försvarmakten i sin perspektivstudie<sup>16</sup> kallat för ”försvar med stort djup”. Efter försvarsbeslutet står det däremot klart att Försvarmakten fick något av en blandning, men där tonvikten ligger mot ”försvar med litet djup”, framför allt sett till mängd fartyg och stridsflyg tillsammans med ett fokus på artilleri.

## **Det rättsliga utrymmet**

I samband med såväl medlemskapet i PfP som det fördjupade samarbetet med Finland och VLS med Nato, har Sverige behövt revidera det svenska lagrummet för att skapa förutsättningar för att utländska militära förband ska kunna agera på svenskt territorium. Exempelvis att finländska soldater ska kunna bevaka militära skyddsobjekt i Sverige.<sup>17</sup> Det innefattar även möjligheten att på laglig väg delge information som är sekretessklassificerad.

I Försvarmaktens doktrin för gemensamma operationer redogör myndigheten för en rad förändringar som skulle behöva genomföras för att underlätta samarbetet såväl med Finland som med USA eller andra parter. Det vill säga, även om samförståndsavtalen i sig inte är tvingande för Sverige får de följd effekter för att överhuvudtaget vara genomförbara.

## **Nato och förmågan att försvara Sverige**

Debatten kring ett svenskt Nato-medlemskap förefaller fastnat kring å ena sidan rätten till eget bestämmande, å andra sidan tillgång till adekvat skydd från en hotfull stat. Då vi redan avhandlat punkten med självbestämmande över egen trupp och typ av stöd vid en artikel 5-händelse, rör vi oss mot den andra sidan. Nämligen att ett medlemskap skulle innebära en förstärkning av försvaret och därmed Sverige.



Vid en första anblick förefaller det solklart att ett Nato-medlemskap för svensk del innebär medlemskap i en gemenskap som har tillgång till stora militära resurser (bild 2). Samtidigt ska dessa förband också täcka större delar av Europas östra flank. En flank som är ca 2500 km lång och som löper igenom flera klimatzoner och terrängtyper. Till detta kommer givetvis dimensionerna luft, hav och cyber tillsammans med den ständigt rådande lågintensiva konflikten i form av påverkan-, underrättelse-, och förberedande operationer som riktar sig mot det civila samhället. När alla dessa faktorer läggs samman, förefaller det saknas förband och förmågor för att även täcka Sveriges behov.

Vilket är viktigt att ha med sig i debatten. För att gå med i Nato, precis som med EU, gör man inte bara hur som helst. Här är exempelvis Georgien ett tydligt exempel på hur utdragen processen kan vara trots ett aktivt partnerskap och stöd till internationella insatser.<sup>18,19</sup> För även om Sverige är välanpassat till Natos struktur och har en strategisk viktig plats i Östersjön, är det i sig inte tillräckliga argument för att alla medlemsländer skulle acceptera ett medlemskap. Det krävs även att Sverige uppvisar en förmåga, det vill säga en stabil Försvarsmakt, som andas både kvantitet och kvalitet. Det senare har vi uppvisat genom vårt deltagande i olika internationella insatser och övningar. Det förstnämnda har vi nu börjat jobba med i samband med det senaste försvarsbeslutet. Vi behöver således ha realistiska förväntningar på vad ett medlemskap skulle medföra för krav på Sverige, och inte enbart fokusera på vad vi möjligtvis skulle kunna få ut av det.

Samtidigt har Nato och dess medlemsländer påbörjat en upprustning av sina förmågor rent kvalitativt.<sup>20</sup> Vilket har en positiv överspridningseffekt på EU:s förmåga såväl som ger mer tyngd bakom Sveriges enskilda samarbets- och samförståndsavtal. Samtidigt ligger Natos styrka i en, till skillnad från EU, etablerad ledningsstruktur som har utvecklats under lång tid tillsammans med erfarenhets- och kunskapsöverspridning genom organisationens olika utbildningscentra.

## **AVSLUTNINGSVIS**

Sverige har anpassat det militära försvaret efter den internationella arenan och framför allt Nato. Därutöver pågår en anpassning av det civila försvaret för att bättre matcha med Finlands dito.<sup>21</sup> Förutsättningarna för ett fruktsamt medlemskap i Nato finns och har så funnits under en längre tid. Samtidigt ställer det fortsatta krav på vår militära tillväxt för att vara en trovärdig partner. För att kunna försvara Sverige behöver vi även kunna vara en del i att försvara Europa. Inget land kommer ensamt kunna stå emot när det hamnat i siktet för en stormakt. Att vara en del i en större organisation likt Nato kan anses bidra till den stabilitet som vi säger oss vilja värna i såväl Östersjöområdet som Europa i stort.

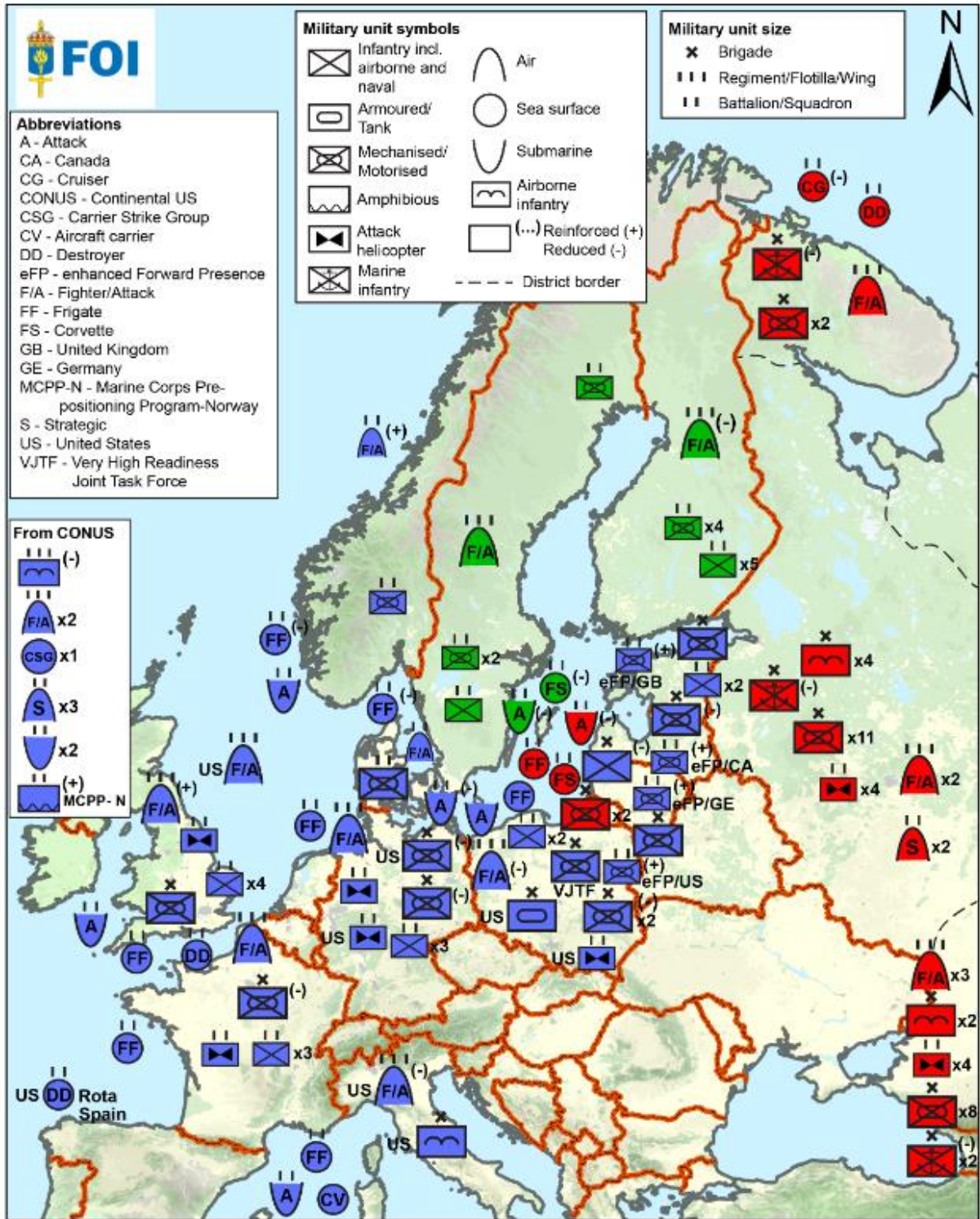


Bild 2 Bedömning av max antal tillgängliga förband inom 1 vecka i Europa. Källa: FOI - Western Military Capability in Northern Europe 2020: part I

## NOTER

---

- <sup>1</sup> Dahl, A-S. (2019). Sweden: A "Functional Member" of NATO?. Forsvarsakademiet. Köpenhamn.
- <sup>2</sup> <https://forsvaretsforum.no/analyse-nato-sverige/socialdemokraterna-snakker-gjerne-ivrig-om-samarbeid-med-usa-nato-derimot/188681>
- <sup>3</sup> [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/protokoll/riksdagens-snabbprotokoll-19949564-onsdagen-den\\_GI0964/html](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/protokoll/riksdagens-snabbprotokoll-19949564-onsdagen-den_GI0964/html)
- <sup>4</sup> [https://web.archive.org/web/20110717015100/http://www.weu.int/documents/Decision\\_WEU\\_en.pdf](https://web.archive.org/web/20110717015100/http://www.weu.int/documents/Decision_WEU_en.pdf)
- <sup>5</sup> [https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_110496.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_110496.htm)
- <sup>6</sup> [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/protokoll/riksdagens-snabbprotokoll-19949564-onsdagen-den\\_GI0964/html](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/protokoll/riksdagens-snabbprotokoll-19949564-onsdagen-den_GI0964/html)
- <sup>7</sup> <https://www.reuters.com/article/us-usa-poland-idUSKBN23V2PP>
- <sup>8</sup> <https://folkochforsvar.se/content/vad-far-forsvarsmakten-kosta-2019/>
- <sup>9</sup> <https://www.gp.se/debatt/nato-medlemskap-%C3%A4r-en-provokation-mot-ryssland-1.41998479>
- <sup>10</sup> Honkanen, K. (2002). The Influence of Small States on NATO Decision-Making. FOI
- <sup>11</sup> Ibid.
- <sup>12</sup> [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/sverige-och-partnerskap-for-fred\\_GH03207](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/sverige-och-partnerskap-for-fred_GH03207)
- <sup>13</sup> Ibid.
- <sup>14</sup> Doktrin för gemensamma operationer, s. 25. Försvarmakten
- <sup>15</sup> Ibid, s. 78
- <sup>16</sup> <https://www.forsvarsmakten.se/siteassets/4-om-myndigheten/dokumentfiler/perspektivplan/slutlig-redovisning-av-perspektivstudien-2016-2018.pdf>
- <sup>17</sup> <https://www.regeringen.se/artiklar/2020/09/riksdagen-beslutar-lagstiftning-som-forbattrar-mojligheter-till-operativt-militart-stod-mellan-sverige-och-finland/>
- <sup>18</sup> <https://www.pri.org/stories/2019-03-27/nato-agreed-georgia-would-join-why-hasn-t-it-happened>
- <sup>19</sup> <https://brusselsmorning.com/2021/01/25/georgia-committed-and-ready-for-nato-membership/>
- <sup>20</sup> Hagström Frisell, E & Pallin, K (eds). 2021. Western Military Capability in Northern Europe 2020 Part II: National Capabilities, FOI
- <sup>21</sup> <https://www.regeringen.se/490f04/contentassets/5d4ed51625c74b27ac3e1c654877bd07/avsiktsforklaring-mellan-sverige-och-finland-rorande-fordjupat-samarbete-inom-krisberedskap-civilt-forsvar-och-raddningstjanst.pdf>