



## **Överbefälhavarens råd avseende svenskt Natomedlemskap**

Överbefälhavarens sammanfattande rekommendationer med anledning av Sveriges ansökan om medlemskap i Nordatlantiska fördragsorganisationen:

### ***Inga förbehåll***

Sverige bör i den fortsatta medlemskapsprocessen avstå nationella förbehåll i syfte att säkerställa största handlingsfrihet att utforma en välavvägd svensk militär roll i Nato.

### ***Mandat för gemensam försvarsplanering och operationer***

Försvarsmakten ska bidra till alliansens tre kärnuppgifter: avskräckning och försvar, krishantering och förebyggande av kriser, samt säkerhetsamarbete. För detta behöver Försvarsmakten skyndsamt hemställa om regeringens mandat för genomförande av försvarsplanering och aktiviteter med Nato och allierade innan medlemskap i alliansen. Försvarsmakten avser återkomma med hemställan i särskild ordning.

### ***Tidigt bidra till alliansens kärnuppgifter***

Sverige bör tidigt erbjuda förmågor till incidentberedskap i luften, till alliansens stående marina styrkor och den förstärkta närvaron längs Natos östra gräns. Deltagande i Natos snabbinsatsförband bör också prioriteras. Vidare bör Sverige etablera sig som ett basområde för allierades mark-, flyg- och marinstridskrafter. Långvariga och stora åtaganden ska ta sin utgångspunkt i den gemensamma försvarsplaneringen. Försvarsmakten bör tidigt och över tid bidra med förmågor till Natos behov inom alliansens breda säkerhetsansats, inom alla domäner och gentemot alla hot och utmaningar, det så kallade 360-perspektivet.

### ***Civila försvarets ansvar i Natomedlemskapet behöver tydliggöras***

Försvarsmakten konstaterar att det svenska medlemskapet i Nato berör hela samhället. Planeringen med Nato måste därför omfatta alla delar av totalförsvaret.

### ***Prioriterade förmågor***

Försvarsmakten anser att vissa nationella förmågor snarast behöver stärkas, främst avseende gemensamt och integrerat luft- och robotförsvar, interoperabla ledningsstödsystem samt värdlandsstöd.

### ***Nordiskt samarbete bör utvecklas och stärkas***

Att utveckla en nordisk dimension inom ramen för alliansen är viktigt. Förhållandena i norra Europa kräver såväl gemensamma som samordnade försvarskoncept. Försvarsmakten förordar att de nordiska länderna tillhör samma operationsområde och ledningsstruktur. Ledningsstrukturen på operativ och taktisk nivå bör bygga på existerande nordiska staber, vilket medför att regional militär expertis ansvarar för planering och genomförande i vårt närområde. Sverige behöver således ta ett särskilt regionalt ansvar utifrån att Natos nya styrkemodell bygger på regionalt befintliga förmågor.



### ***Behov av juridiska förutsättningar***

Försvarsmakten vill framhålla vikten av att juridiska förutsättningar finns på plats för att Försvarsmakten ska kunna bidra till Natos kärnuppgifter, inklusive möjliggörande av allierad militär närvaro på svenskt territorium. Medlemskapet medför även ett behov av snabbt politiskt beslutsfattande avseende Försvarsmaktens deltagande i operationer ledda av Nato eller enskilda allierade i alla konfliktnivåer.

### ***Behov att koordinera nationell förmågeutveckling med Nato***

Försvarsmakten kan komma att behöva ett nytt inriktningsbeslut 2024 kopplat till Natos försvarsmaktsplanering. Svensk försvarsförmåga kommer utformas utifrån det nationella och det gemensamma försvaret.

### ***Svenska ståndpunkter måste tydliggöras inom alliansen***

Eftersom Nato är i en formativ fas och ett konsoliderat medlemskap tar flera år att uppnå, så anser Försvarsmakten att Sverige tidigt bör ta tillvara möjligheter att påverka och utveckla sin roll i alliansen.

## **1. Uppdrag**

Den 22 juni 2022 gav regeringen Försvarsmakten ett kompletterande uppdrag<sup>1</sup> att inkomma med myndighetens bedömningar med anledning av Sveriges ansökan om medlemskap i Nato. Detta är Försvarsmaktens slutredovisning enligt uppdraget.

Slutredovisningen omfattar myndighetens bedömningar av de i uppdraget angivna frågeställningarna, samt ett antal områden för överväganden som Försvarsmakten identifierat. Slutredovisningen är en integrerad del av myndighetens bedömningar och militära råd som avrapporteras till regeringen den 1 november 2022. Förslag som berör Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten redovisas i särskild ordning.

Försvarsmakten har under arbetet med uppdraget fört en dialog med Försvarets materielverk (FMV), Försvarets radioanstalt (FRA), Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), Totalförsvarets plikt och prövningsverk, Fortifikationsverket (FORTV) och Försvarshögskolan (FHS). Myndigheterna har också beretts möjlighet att ta del av slutredovisning innan den 1 november 2022. Försvarsmakten har samverkat med Nato och utvalda länders försvarsmakter.

## **2. Myndighetens bedömningar och förslag**

Sveriges pågående anslutningsprocess till Nato innefattar flera parallella spår, där den politiska anslutningsprocessen och den nationella integrationsprocessen löper

<sup>1</sup> Fö2022/00125 (delvis), Fö2022/00262 (delvis), Regeringsbeslut 5, 2022-06-22



jämsides och övriga berörda myndigheter efter hand integreras i arbetet med ett svenskt medlemskap. Försvarsmakten kommer att behöva uppdatera rekommendationer samt slutsatser i det fortsatta arbetet. Detta med hänsyn till efter hand erhållna kompletterande uppgifter om medlemskapet och den fortsatta integreringen och planeringen med Nato.

Nedan redovisas de frågeområden som utpekats i uppdraget och för varje område beskrivs nuvarande militärstrategiska bedömningar, förslag och rekommendationer. Dessa kompletteras i underbilaga 1.1.1 (H).

## **2.1. Militärstrategiska överväganden kring Sveriges medlemskap i Nato**

De militärstrategiska övervägandena bygger på Sveriges förändrade säkerhetspolitiska situation, militärstrategiska förutsättningar och målsättningar.

### *2.1.1. Ny säkerhetspolitisk situation*

Den pågående ryska invasionen av Ukraina har i grunden förändrat och försämrat säkerhetsläget i Europa som helhet och särskilt i Sveriges närområde. Rysslands fullskaliga väpnade angrepp på Ukraina i februari 2022 tillsammans med den svenska ansökan om medlemskap i Nato och efterföljande anslutningsprocess har också i grunden ändrat Sveriges säkerhetspolitiska situation. Försvarsmakten ser att ett svenskt medlemskap i Nato ger Sverige en ny dynamik vad avser hot, utmaningar respektive försvarsmöjligheter. Som alliansmedlem följer att det kollektiva försvaret i Nato är utgångspunkten för Sveriges försvar, utgående från Nordatlantiska fördraget och alliansens nya strategiska koncept (NATO 2022 Strategic Concept) och försvarskoncept (Deterrence and Defence of the Euro-Atlantic Area, DDA).

Försvarsmakten konstaterar att Sverige som allierad, i enlighet med Natos nya strategiska koncept, ska bidra till alliansens tre kärnuppgifter: avskräckning och försvar, förebyggande av kriser och krishantering, samt säkerhetssamarbete. En kombination av nukleära, konventionella och robotförsvarsförmågor är grunden för Natos avskräckning. Två bärande principer i det Nordatlantiska fördraget är att allierade enskilt och tillsammans ska utveckla förmågan att motstå väpnade angrepp (artikel 3) respektive komma till varandras undsättning (artikel 5) om någon allierad utsätts för ett väpnat angrepp. Detta betyder att Försvarsmakten förväntas kunna verka med militära förmågor såväl för försvaret av Sverige och allierade, som för krishantering och säkerhetssamarbete. Eftersom Nato är i en formativ fas och ett konsoliderat medlemskap tar flera år att uppnå, så anser Försvarsmakten att Sverige tidigt bör ta tillvara möjligheter att påverka och utveckla sin roll i alliansen.

Försvarsmakten ser ett behov av att avväga ambitioner och koordinera arbetet inom bland annat Förenta nationerna (FN), Europeiska unionen (EU) samt bilaterala och nordiska samarbeten utifrån åtagandena i Nato.



## 2.1.2. Militärstrategiska förutsättningar

Försvarsmakten har initialt identifierat ett antal väsentliga militärstrategiska förutsättningar som ska vägas in i vilken roll Sverige kan ha i Nato. För Sveriges deltagande i Natos gemensamma försvar ska Sverige ha ett nationellt försvar och en planering som är i linje med alliansens planering. De strategiskt viktiga områdena för försvaret av Sverige bedömer Försvarsmakten i huvudsak vara av vikt också i ett allierat perspektiv. Sverige har ett centralt geografiskt läge för försvaret av Nordeuropa. Via Nordkalottens koppling till Arktis och norra Atlanten kan även försvaret av Nordamerika påverkas. Ett svenskt medlemskap i Nato möjliggör att de allierades gemensamma försvar får ett större strategiskt och operativt djup.

Genom Finlands anslutning till Nato förlängs alliansens direkta gräns mot Ryssland och alliansen kommer närmare det strategiskt viktiga ryska basområdet på Kolahalvön. Svenskt territorium och Östersjön kommer att ha stor betydelse för alliansens försvar av Finland och de baltiska staterna. Det svenska inträdet i Nato förändrar också förutsättningarna för försvaret av Norge och angränsande hav samt kontrollen av sjöförbindelserna i Västerhavet och därmed även Österinsjöinloppen. På motsvarande sätt ändras möjligheterna för försvaret av allierade i södra Östersjön med ett svenskt medlemskap i Nato. Detta innebär sammantaget att svensk geografi och resurser kan komma att vara en del av flera allierades försvarslösningar och försörjningstrygghet, såväl inom ramen för nationella som för Natos gemensamma försvarsplaner.

## 2.1.3. Militärstrategiska målsättningar

Den övergripande militärstrategiska målsättningen med medlemskapet i Nato bör vara att via det kollektiva försvaret tillgodose svenska intressen och svensk säkerhet. För att åstadkomma detta bör de allierades avskräcknings- och försvarsförmåga tillsammans med nationella behov vara dimensionerande för svensk försvarsplanering och förmågeutveckling.

Den övergripande målsättningen underbyggs av delmål. Integrationen i Nato behöver utvecklas och stegvis konsolideras samt beakta att Nato är under kontinuerlig utveckling. Försvarsmakten ska inledningsvis fortsätta tillväxten för att konsolidera sin förmåga inom ramen för ett moderniserat totalförsvarskoncept. Efter hand kommer Försvarsmaktens förmågeutveckling att ske tillsammans med allierade och i ökad utsträckning samordnas med Natos behov, Natomedlemskapet förväntas med tiden ge samordningsvinster för både Sverige och övriga allierade. Tillsammans med allierade kan Sverige genom bland annat Försvarsmakten aktivt forma den säkerhetspolitiska miljön.

Att utveckla en nordisk dimension bedömer Försvarsmakten vara av särskilt intresse eftersom de geopolitiska och geostrategiska förhållandena tillsammans med operationsmiljön i norra Europa, kräver gemensamma och samordnade koncept.



Försvarsmakten bör tidigt och över tid bidra med förmågor till Natos behov inom alliansens breda säkerhetsansats, inom alla domäner och gentemot alla hot och utmaningar, det så kallade 360-perspektivet. Det är således av vikt att Natos tre kärnuppgifter omhändertas på ett balanserat sätt. Övriga internationella samarbeten bör koordineras och optimeras utifrån Natomedlemskapets krav och förväntningar.

## 2.2. Hur Sveriges militära roll i Nato kan utformas

Sverige bör i den fortsatta medlemskapsprocessen avstå nationella förbehåll i syfte att säkerställa största handlingsfrihet att utforma en välavvägd svensk militär roll i Nato. Svenska begränsningar kan försvåra för allierade att utforma väl avvägda försvarslösningar.

Sveriges militära roll i Nato bör utformas utifrån såväl svenska som alliansens behov. Detta utifrån vad Sverige vill och förväntas att bidra med avseende förmågor, förmågeutveckling och försvarsplanering. Den svenska geografins militärstrategiska betydelse och karaktär är också faktorer att väga in i utformningen av Sveriges militära roll i Nato. Svenska militära resurser är anpassade för regionala förhållanden där t.ex. undervattensoperationer och operationer i grunda farvatten utgör unika förmågor. Sverige behöver ta ett särskilt regionalt ansvar utifrån att Natos styrkemodell bygger på regionalt befintliga förmågor (in place forces).

### 2.2.1. Svensk geografi

Allierad närvaro på svenskt territorium och svensk förmåga underbygger återförsäkringen i Nato och har en avskräckande effekt mot väpnade angrepp på Sverige.

Med ett svenskt och finskt medlemskap i Nato skapas ett sammanhängande allierat område i norra Europa med utökad gräns mot Ryssland. De nordiska och baltiska länderna utgör den nordliga delen av Natos sammanhängande front från Arktis till Medelhavet. Med ett svenskt och finskt medlemskap följer ett relativt stort territorium samt en geografi och klimat med delvis annorlunda karaktär än alliansens nuvarande territorium. Förband från allierade länder, särskilt de som inte är från närområdet, kommer i varierande utsträckning vara anpassade för dessa miljöer. Även om strategiskt viktiga områden i Sverige och i svenskt närområde bedöms förbli desamma också vid ett svenskt Natomedlemskap, ges dessa områden utökade militära syften genom att kunna nyttjas för försvaret av allierades territorium.

### 2.2.2. Svenskt bidrag med militär förmåga

Nordatlantiska fördraget ställer i artikel 3 krav på att medlemmarna upprätthåller förmåga att motstå väpnade angrepp. Sverige förfogar över en stor bredd av förmågor, men inom flera områden är den nuvarande uthålligheten begränsad. Som allierad bör Sverige bidra med olika typer av stridskrafter, såväl i som



utanför svenskt närområde. Förmåga att försvara eget territorium är ett viktigt och förväntat bidrag som Sverige tar med sig in i Nato. Som ny medlem av Nato är förmågan till gemensamt luftförsvar, alliansens integrerade luft- och robotförsvar (Integrated Air and Missile Defence, IAMD), en initialt viktig del och är även för Sverige en prioriterad förmåga.

Sveriges geografiska läge gör att svenska bidrag bör omfatta stöd till gruppering av allierade stridskrafter, förhandslagring samt uppbyggnad av stödjande infrastruktur för transporter, basering, ledning och skydd. Utifrån detta bör Sverige utveckla förmågan att motta, stödja samt samverka med allierade stridskrafter och utveckla förmågan att utgöra ett allierat basområde för operationer. Sverige bör etablera sig som ett basområde för allierades mark-, flyg- och marinstridskrafter.

Svenska militära ledningsresurser anpassade för de regionala förhållandena är ett efterfrågat och viktigt bidrag till Nato och allierades försvar. Interoperabla ledningsstödsystem är härvid en förutsättning för svensk integration och operationer inom Nato. Svenskt territorium är också intressant utifrån behovet av att gruppera allierad ledningsförmåga.

Allierad verksamhet och operationer i Sverige ställer krav på juridiska och infrastrukturella anpassningar och lösningar samt åtaganden inom olika beredskapssektorer. I dessa avseenden är Försvarsmakten beroende av andra myndigheter och övriga delar av samhället. Ett flertal myndigheter bör ges utökade uppgifter att stödja Försvarsmakten i olika konfliktnivåer och över tiden.

### 2.2.3. Försvarsplanering

Sverige förväntas som allierad delta i det gemensamma försvaret, men nationella svenska försvarsplaner kommer fortsatt vara nödvändiga. Inledningsvis kommer befintliga svenska planer vara grunden för svensk integration i Natos försvarsplanering. Efter hand kommer planerna revideras och koordineras med alliansens försvarsplanering som för närvarande genomgår en översyn. Gemensamma försvarsplaner med allierade länder kan vara ett komplement till Sveriges och Natos försvarsplaner. Försvarsmakten behöver regeringens mandat för försvarsplanering och operationer med Nato och allierade och avser inkomma med hemställan inom kort. Planeringen med Nato behöver också omfatta övriga delar av totalförsvaret.

Försvarsmakten bör verka för en samordnad nordisk dimension inom Nato samt för att bi- och multilaterala samarbeten utvecklas i linje med planeringen inom Nato. Förutom samarbetet med Finland och den övriga nordiska kretsen är samverkan med USA och Storbritannien/Joint Expeditionary Force (JEF) av särskild betydelse inte minst för Sveriges förmåga att lösa uppgifter inom ramen för artikel tre. Även Natos försvar av övriga allierade runt Östersjön kan komma att påverka svensk försvarsplanering, vilket kan aktualisera nya riktningar och områden för Sverige.



## 2.2.4. Förmågeutveckling

Försvarsmaktens förmågeutveckling kommer att påverkas av prioriteringar samt tidsplaner inom alliansen och hos övriga allierade. Likaså kan förmågeutveckling i form av krav på förbandsstrukturer påverkas av alliansens definitioner av desamma, t.ex. vad gäller sammansättning av och innehåll i brigader. Nato utgår i sin förmågeutveckling från det nya strategiska konceptet samt de gemensamma militärstrategiska och operativa behoven, vilka ger målsättningar i NATO Defence Planning Process (NDPP). Natos styrkemålsättningar kommer i större utsträckning reflektera den nya modellen för styrkegenerering som utgår från regionalt befintliga förmågor, så kallade in place forces, och en ny förbandsstruktur.

Försvarsmakten anser att vissa nationella förmågor snarast behöver stärkas, främst avseende gemensamt och integrerat luft- och robotförsvar, interoperabla ledningsstödsystem samt värdlandsstöd. Försvarsmakten bedömer att Sverige har goda förutsättningar att bidra till Natos förmågeutveckling, t.ex. avseende operationer i subarktisk miljö eller marina operationer i grunda farvatten. Ett annat möjligt område för svenska bidrag till allierade förmågor är rymden, t.ex. svensk uppskjutningsförmåga för satelliter.

Natos förmågeutveckling leds av Allied Command Transformation (ACT). ACT koordinerar Natos förmågeutveckling dels genom standarder, policys och doktriner och dels genom styrning av uppdrag inom forskning och utveckling. ACT ger forsknings- och utvecklingsuppdrag till olika delar av Nato eller organisationer som är knutna till Nato. Genom ACT kan Sverige med Försvarsmakten, Försvarets materielverk (FMV) och Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) få möjligheter att påverka eller leda Natos utveckling inom områden som gynnar Sverige strategiskt som nation liksom Försvarsmakten.

Nato är en stor aktör inom upphandling och anskaffning genom NATO Support and Procurement Organization (NSPO) och dess verkställande organ NATO Support and Procurement Agency (NSPA). FMV har redan idag samarbetsavtal med NSPA och Sverige blir vid ett medlemskap i Nato även medlem i NSPO. Sverige bör nyttja detta medlemskap för att påverka beslut om styrning inom upphandling och anskaffning. Inom ramen för detta samarbete bedömer Försvarsmakten att Sverige kan erhålla fördelaktiga avtal och att Försvarsmakten kan stärkas genom säkrare samt snabbare leveranser.

Sveriges Natomedlemskap medför också möjlighet till ökat deltagande i Natos långsiktiga forskning och teknikutveckling samt koncept- och förmågeutveckling, exempelvis inom NATO Science and Technology Organisation (STO) och andra allierade organisationer och myndigheter. Försvarsmakten bedömer dessa vara viktiga strukturer att bidra till för att kunna påverka alliansen på längre sikt. Detta särskilt utifrån Sveriges starka position vad gäller försvarsforskning och



innovation. Koordinering och samordning av svenskt deltagande kommer att krävas för ett effektivt svenskt resursnyttjande.

Natomedlemskapet ger Försvarsmakten utökad tillgång till standardiserings-, evaluerings-, och certifieringsverksamhet, avseende såväl metoder som teknik, liksom kvalificerad utbildnings- och övningsverksamhet. Nato har också ambitioner inom hur klimatförändringar påverkar försvar och säkerhet. Dessa möjligheter bör tas tillvara och efter hand integreras med Försvarsmaktens verksamhet.

Nato-inträdet kommer att kräva successiva nationella ställningstaganden. Initialt sker en tilldelning av preliminära förmågemål (capability targets) till Sverige. Nästa steg i Natos fyraåriga planeringscykel (NDPP), kommer resultera i en tilldelning av nationella så kallade förmågemål för Sverige från och med 2025. Detta kan komma medföra behov av justeringar inom den försvarspolitiska inriktningen. Ett Natomedlemskap medför också behov av att säkerställa en effektiv växelverkan mellan försvarsbeslutsprocesser och Natos motsvarande processer, bland annat vad avser beslut och underlagstagsframtagning.

Medlemskap i Nato kan öka Försvarsmaktens behov av infrastruktur och Försvarsmaktens nyttjandegrad kan behöva förändras. Detta genom att kapaciteten på Försvarsmaktens faciliteter och infrastruktur kommer att behövas överses och anpassas till allierade stridskrafter närvaro, övningar samt operationer. Försvarsmakten bedömer att behovet kommer att öka vilket leder till ökade kostnader beroende på ambition.

### **2.3. Svenskt deltagande i Natos avskräckning**

Med anledning av säkerhetsläget och Sveriges medlemsansökan till Nato har Försvarsmakten under våren 2022 utökat informationsutbytet och samordnat aktiviteter och övningsverksamhet med Nato, Finland, USA och andra prioriterade samarbetsländer. Detta kommer att fortgå och efter hand, när Sverige är medlem, integreras aktiviteterna i Natos avskräcknings- och försvarsförmåga. Sveriges bidrag till de allierades krigsavhållande förmåga bygger på möjligheten till gemensamma operationer i alla konfliktnivåer.

Försvarsmaktens nuvarande verksamhet och beredskap understödjer regional stabilitet och är ett viktigt bidrag till de allierades säkerhet. Som allierad bör Försvarsmakten tidigt avdela förband till pågående aktiviteter inom ramen för DDA-konceptet i syfte att bidra till avskräckning. Deltagandet kan innefatta markförband till Natos närvaro i alliansländer, fartyg till alliansens stående marina styrkor och/eller stridsflyg för alliansens beredskapsuppgifter.

Försvarsmakten förordar en hög svensk ambition att tidigt delta inom alla domäner till stöd för Natos avskräckning och försvar. Deltagande i Natos snabbinsatsförband bör prioriteras, exempelvis den planerade Allied Response Force (ARF). Ambitionsnivån avseende storleken på svenskt bidrag bör





balanseras med behovet av att försvarsförmågan samtidigt tillväxer nationellt samt bör utgå från en blandning av återkommande, tillfälliga och kontinuerliga bidrag. De förmågor Sverige tidigare erbjuder, bidrag till incidentberedskap i luften (Air Policing), Alliansens stående marina styrkor (Standing NATO Maritime Group, SNMG), och Standing NATO Mine Countermeasures Group, SNMCMG) och markförband vid Natos ökade militära närvaro vid sin östgräns (Enhanced Forward Presence, eFP) bör samordnas med övriga nordiska länder. Samordningen ska även omfatta möjligheten att ansvara för ledning av verksamheten. Långvariga och stora åtaganden ska ta sin utgångspunkt i den gemensamma försvarsplaneringen.

Vidare bör Sverige bidra till Natos pågående krishanteringsinsatser. Dessa bör tillsammans med stödet till Ukraina ges prioritet medan övriga insatser inom t.ex. EU och FN inledningsvis ges lägre prioritet. Bidrag till Nato av annat slag kan omfatta utbildningsinsatser eller personella förstärkningar och övningar i syfte att stärka alliansen i sitt breda säkerhetsarbete (360-perspektivet). I detta avseende kommer bidrag från flera svenska myndigheter aktualiseras.

## 2.4. Utveckling av bilaterala och multilaterala samarbeten

Försvarsmakten konstaterar att bi- och multilaterala överenskommelser och förberedelser mellan allierade ofta är en förutsättning för att Nato ska kunna nyttja sina förmågor och genomföra operationer. För Försvarsmakten är relationer till allierade som har militära förmågor i svenskt närområde eller som kan tillföra sådana förmågor av störst vikt.

Försvarsmakten bör i huvudsak fortsätta att utveckla befintliga samarbeten. Försvarsmaktens prioriterade samarbetspartner är medlemmar i Nato, men samarbetenas innehåll bör ses över utifrån Natos försvarsplaner och gemensamma behov. Genom att knyta relationernas aktiviteter i befintliga samarbeten närmare Nato ökar harmonisering med alliansens målsättningar.

Väl avvägda bi- och multilaterala samarbeten kan ge alliansen nya och effektiva strukturer inom olika geografiska och/eller tematiska områden. Försvarsmaktens bi- och multilaterala samarbeten bör tydligare knytas till operationsplaneringen inom Nato. Försvarsmakten betonar betydelsen av den transatlantiska länken med USA även som allierad.

## 2.5. Bemanning av lednings- och styrkestrukturen

Som allierad behöver Sverige bemanna flera delar av Natos olika institutioner. För Försvarsmakten handlar det främst om alliansens lednings- och styrkestrukturer, det vill säga NATO Command Structure (NCS) och NATO Force Structure (NFS). Därtill kommer det att finnas behov av nationell kompetens från Försvarsmakten i andra delar av Nato, som alliansens högkvarter och stödorganisationer. Dessutom tillkommer i likhet med övriga medlemsländer



behov av personal för svensk samverkan med Nato vid olika högkvarter och staber.

Försvarsmakten konstaterar att Sverige idag i allt väsentligt saknar bemanning i alliansens centrala funktioner. Dessa delar är viktiga att bemanna för att erhålla insyn och för att kunna påverka. Bemanning av dessa strukturer bör inledningsvis ha hög prioritet, d.v.s. den svenska representationen vid Natohögkvarteret samt centrala delar av Allied Command Operation (ACO) och ACT. För en snabb integrering i syfte att klara grundläggande uppgifter och att möjliggöra kollektivt försvar, bör bemanning av JFC och vissa högre staber såsom Allied Air Command (AIRCOM) och Allied Maritime Command (MARCOM) prioriteras parallellt.

De geografiska förutsättningarna tillsammans med de styrkestrukturer som måste ledas vid ett svenskt och finskt medlemskap förändrar kraven på ledningsförmåga för samtliga svenska försvarsgrenar och stridskrafter. Försvarsmakten ser också att en stärkt ledningsförmåga kommer att krävas för de norra delarna av Norden och Östersjöregionen samt för svensk ledning av värdlandsstöd. Försvarsmakten förordar att de nordiska länderna tillhör samma operationsområde (JOA) och ledningsstruktur (JFC). Ledningsstruktur på operativ och taktisk nivå bör bygga på existerande nordiska staber, vilket medför att regional militär expertis ansvarar för planering och genomförande i vårt närområde. Sverige behöver således ta ett särskilt regionalt ansvar utifrån att Natos nya styrkemodell bygger på regionalt befintliga förmågor.

Försvarsmakten rekommenderar att myndigheten analyserar möjligheten att upprätta och ansvara för ledning av marina operationer på operativ nivå i Östersjön (Maritime Component Command, MCC).

Försvarsmakten behöver se över myndighetens personalförsörjning, inklusive volymer och relaterade kostnader, i syfte att kunna bemanna Natos olika strukturer. Försvarsmakten bedömer i nuläget att myndighetens bemanning av Nato innebär en successiv ökning som huvudsakligen utgörs av yrkesofficerare, men även civila. Tillsättandet av befattningar i Nato kommer att behöva öka stegvis under flera år, där bemanningen av alliansen kan komma att påverka Försvarsmaktens planerade tillväxt. För att hantera såväl anslutningen till Nato som fortsatt tillväxt behöver Försvarsmakten se över löner, villkor, förmåner och utvecklingsmöjligheter för Försvarsmaktens personal. Eventuella lednings- eller styrkestrukturer (NCS/NFS) i Sverige kan påverka resursförutsättningar och bemanning. Försvarsmakten bör beakta möjligheterna att personal från allierade länder kan förstärka och komplettera staber i Sverige. Svenska ambitioner inom bi- och multilaterala försvarssamarbeten bör vägas in för att uppnå långsiktighet och samordningsmöjligheter.



## 2.6. Administrativa och juridiska anpassningar

Inom ramen för gränssnittet till Nato, ska Sverige genom Överbefälhavaren kunna ge ett oberoende militärt råd till alliansen inför de allierades överväganden på politisk nivå. För att uppnå detta berörs såväl myndighetssamverkan som bemyndiganden och instruktionsrätt eftersom försvarsfrågor hanteras av flera svenska myndigheter. Regeringen har idag delegerat visst deltagande i Nato till flera svenska myndigheter, främst Försvarsmakten, Försvarets materielverk (FMV) och Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI). Andra myndigheter kommer också att beröras och behöva både bemanna och arbeta med Nato.

Försvarsmakten bedömer att Sverige som Natomedlem har ett ökat behov av nationell koordinering och styrning för att i olika Natoforum få genomslag för nationella intressen, inte minst militära operativa behov. Även inom svensk försvarspolitisk inriktning och förmågeutveckling ser Försvarsmakten ett behov att utveckla gränssnittet till försvarsmaktsplaneringen i Nato, främst NDPP.

Försvarsmakten vill framhålla vikten av att nödvändiga juridiska förutsättningar finns på plats för att Sverige och Försvarsmakten ska kunna bidra på ett effektivt sätt som allierad. Medlemskapet medför ett ökat behov av ett snabbt politiskt beslutsfattande avseende exempelvis Försvarsmaktens deltagande i operationer ledda av Nato eller enskilda allierade i alla konfliktnivåer, både på svenskt territorium och utomlands. Lagen (2020:782) om operativt militärt stöd är i det hänseendet inte tillräcklig. Vidare är det av vikt att säkerställa att utländska militära förband och enheter, oavsett om de är under befäl av Nato eller inte, har de mandat och befogenheter som krävs för att de ska kunna lösa uppgifter på svenskt territorium. Sådana förband och enheter bör exempelvis kunna hantera eget skydd och bevakning, och det kan även finnas skäl att se över hur den svenska regleringen inom områden såsom luft- och sjöfart förhåller sig till utländska militära enheters operativa verksamhet i Sverige.

Det behöver även säkerställas att det föreligger rättsliga förutsättningar för en mer långsiktig närvaro av utländsk militär personal och materiel i Sverige. De statusavtal som Sverige är part till som medlem av Partnerskap för Fred (PFF) implementerades i svensk lagstiftning endast med kortvarig övningsverksamhet i åtanke, och i en helt annan säkerhetspolitisk situation. Med Sverige som allierad behöver implementeringen av dessa avtal ses i ett nytt ljus, vilket kan kräva ytterligare lagstiftningsåtgärder. Det kan även finnas behov av att ingå kompletterande överenskommelser till dessa statusavtal.

Regleringen av Försvarsmaktens personal, såsom den definieras i 2 kap. förordning (1996:927) om Försvarsmaktens personal, är inte anpassad för ett medlemskap i Nato. Som Natomedlem kan situationer uppstå som kräver författningsändring alternativt regeringsbeslut för att Försvarsmaktens personal ska kunna nyttjas. Relevant lagstiftning behöver därför ses över för att tillgodose de skyldigheter som följer av ett medlemskap och Sveriges ambitioner i övrigt.



Ett medlemskap i Nato förutsätter vidare att Försvarsmakten, och övriga myndigheter, kan lämna nödvändig sekretessbelagd information till Nato och enskilda allierade. Ett medlemskap i Nato kommer att innebära ett regelmässigt utlämnande av sekretessbelagd information varför ytterligare lagstöd för detta bör övervägas.

### 3. Ekonomiska överväganden

En målsättning för Natos medlemsländer är att försvarsutgifterna uppgår till minst två procent av BNP. Grundantagandet är att medlemsländerna avsätter resurser upp till minst denna nivå för försvar enligt artikel 3 och 5 i Nordatlantiska fördraget. I samband med Sveriges ansökan fick Försvarsmakten uppgiften att inkludera en planering av verksamhet motsvarande nivån i underlaget för den försvarspolitiska beredningen. Inom Försvarsmaktens förslag till utveckling utifrån regeringens angivna planeringsramar inryms en schablonberäkning motsvarande medlemsavgiften, men även förstärkningar tidigt i perioden för att kunna inleda en snabb integrationsprocess. Några av dessa förstärkningar är:

- förmågan till luftförsvar och integrerat luft- och robotförsvar som är en initialt viktig förmåga inom ramen för Natos integration av nya medlemmar,
- förmågan till värdlandsstöd som är central för att Nato ska kunna tillgodogöra sig Sveriges strategiska geografiska läge,
- integration av ledningssystem, samt
- vidareutveckling av förmågan till operationer i vintermiljö och marina operationer i grunda farvatten.