Sverige, Finland och Nato från ett EU-perspektiv

av Lars-Erik Lundin och Michael Sahlin

Résumé

The Swedish government – like that of Finland – faces demanding challenges as a result of Russia's aggression against Ukraine and the ensuing Nordic NATO integration process. In parallel, preparations are underway for the upcoming Swedish Presidency of the EU in 2023. Both processes highlight the need to focus on NATO-EU cooperation at a time of erosion of the established Euro-Atlantic security architecture. The roles of Sweden and Finland in the context of NATO enlargement has been widely discussed, less so the fact that the inclusion of these countries into the Alliance will also have bearing on the EU and its security and defense policy. Adding Sweden and Finland to the NATO family can not only be expected to increase the potential for enhanced EU-NATO cooperation, it will also promote a rebalancing of EU security policies to include not only the Southern but also, increasingly, the Eastern dimension which is crucial for the Nordic countries. Hopefully this will lead to a more holistic Euro-Atlantic security policy where the EU becomes a more significant actor also in the military dimension. A particularly pertinent illustration of this development is the activation of the European Peace Facility as an EU tool to assist Ukraine with military capabilities.

NÄR DENNA TEXT färdigställdes i mitten av augusti 2022 kunde konstateras att den svenska regeringen – oavsett resultatet av riksdagsvalet i september – står inför mäktiga utmaningar under hösten 2022 och åren framöver. Det handlar då inte minst om den anpassningsprocess som följer av det svensk-finska säkerhetspolitiska vägvalet att ansöka om medlemskap i Nato – en historisk förändring av traditionell svensk (och finsk) säkerhetspolitisk linje som en direkt följd av Rysslands anfallskrig mot Ukraina – samtidigt som regeringen har att förbereda sig för det svenska ordförandeskapet i EU våren 2023. På dagordningen står alltså tunga och viktiga frågor om samarbetsrelationen mellan Nato och EU i en tid då främst den ryska aggressionen kullkastat den sedan det kalla kriget etablerade säkerhetsordningen i hela Europa.

Ett första synligt steg i den svenska Natotillnärmningen togs redan i augusti i och med det svenska beslutet att medverka i ett program i Storbritannien för att militärt träna ca 10 000 man ukrainsk trupp[1], en indikation på Ukrainakrigets för närvarande styrande roll i den geopolitiska kontext som omger de svenska och finska vägvalen. Samtidigt påmindes vi om det komplexa sambandet mellan den östliga och den sydliga dimensionen i europeisk säkerhetspolitik genom Turkiets sammansatta roll, både med att ställa hårda villkor för den svensk-finska alliansanslutningen inför kommande ratifikationsprocess och med sin roll som ledande part i förhandlingar om utskeppningen av ukrainskt spannmål via Svarta havet.

Tillbakablick ur ett EU-perspektiv

Debatten i dessa frågor förs i Sverige normalt från ett svenskt alternativt Natoperspektiv. Det finns emellertid också viktiga aspekter att beakta ur ett EU-perspektiv. När den europeiska försvars- och säkerhetspolitiken byggdes upp i slutet av 90 talet så var det problem med att alla stater inom unionen inte hade samma säkerhetspolitiska orientering. Avvikande från det dominerande förhållningssättet var inte bara Sverige och Finland utan också Danmark med sina reservationer och givetvis Österrike, Cypern och Malta. Trots detta visade det sig möjligt att bygga ett fungerande samarbete mellan EU och Nato från millenniets första år. Enighet nåddes tidigt om behovet av en grundläggande interoperabilitet när det gällde terminologi, procedurer och inte minst säkerhetsbestämmelser inom ramen för det som kallades *Berlin plus*[2]. Det förutsattes också inte minst från brittisk sida att om större militära EU-operationer skulle genomföras fick detta ske under operativt befäl av Nato. I regel kom därför sådana operationer att ledas av den brittiske biträdande Natobefälhavaren (Deputy SACEUR). Undantag gjordes på initiativ av Frankrike när det gällde några operationer i Afrika, framför allt den där Sverige deltog med kvalificerad personal i DRC (Artemis 2003). Då tog Frankrike det operativa befälet och tre år senare, i samma land, Tyskland.

Sammantaget öppnade EU-Natosamarbetet nya vägar för Sverige att få insyn i Natos sätt att arbeta, i tillägg till de kanaler som skapades genom Sveriges tillträde till Partnerskap för fred (PfP) 1994. De svenska utrikes- och försvarsministrarna kunde regelbundet möta sina kollegor i Nato i samband med ministermöten mellan EU och Nato. EU:s militärkommitté bestod i huvudsak av medlemsländernas militära representanter till Nato. Att notera är att tidigare överbefälhavare i först Finland och sedan Sverige hade under olika perioder rollen som ordförande i denna EU-kommitté. Därtill kom regelbundna möten mellan ambassadörerna i det nordatlantiska rådet (NAC) och EU-ländernas företrädare i den så kallade politiska och säkerhetskommittén (PSC eller på svenska KUSP).

I de flesta sammanhang när EU och Nato sammanträdde, skedde det i närvaro av EU-kommissionens representant. Men grunden för samarbetet var mellanstatligt och den främste företrädaren för EU var den höge representanten som tillsammans med Natos generalsekreterare presiderade över mötena på minister- och ambassadörsnivå. Mellanstatligheten satte gränser för det som kunde diskuteras beroende på vad till exempel Turkiet eller Cypern ansåg vara lämpligt. USA bibehöll länge en stor försiktighet när det gällde att öppna för ett samarbete i frågor där EU-kommissionen hade initiativrätt inom unionen. Överhuvudtaget ville USA undvika att frågor först diskuterades mellan EU-länderna innan de kom upp i Nato.

Territorialförsvarsfrågor var oftast tabu i EU-Natomötena även om Natos generalsekreterare och den höge representanten (i Javier Solanas fall med bakgrund som tidigare generalsekreterare i Nato) regelmässigt turades om att betona att den militära förmågan i väst reducerades av ett alltför ineffektivt försvarsmaterielsamarbete och otillräcklig interoperabilitet. Informellt utvecklades i Bryssel utanför sammanträdesrummen i olika seminarier en omfattande diskussion om hur Europas bidrag till den gemensamma västliga förmågan kunde ökas inte minst också på områden där näringslivets civila utveckling överlappade den militära. Både Storbritannien och Sverige verkade emellertid återhållande när det gällde

att utveckla en gemenskapspolitik (som styrs av kvalificerade majoritetsregler) inom EU på försvarsmaterielområdet. Det tog alltså ganska lång tid innan den mellanstatliga försvarsagentur (European Defence Agency) som byggdes upp redan från 2003 började få ett effektivt samarbete med EU-kommissionen[3].

Finland, som för närvarande innehar generaldirektörsposten på detta område inom kommissionen, har haft jämförelsevis mindre svårigheter att bejaka en större konkurrens inom EU:s ram när det gäller försvarsmateriel. Utvecklingen på europeisk nivå speglar i viss mån svårigheterna att redan inom Norden utveckla ett mer effektivt försvarsmaterielsamarbete.

Den svenska distansen till den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken illustreras också av att Sverige fokuserade på civil krishantering under sitt första ordförandeskap i EU i början av millenniet. Det är också uppenbart att prioriteringarna inom försvars- och säkerhetspolitiken inom EU framför allt dominerades av nord-sydperspektivet, vilket för svensk del var naturligt så länge som Sveriges egen försvarspolitik prioriterade internationella operationer. Men, efterhand som konventionella krig inleddes i Georgien och Ukraina minskade EU:s relevans för svensk militär försvarspolitik, till skillnad från det civila området. Detta förhållande avspeglades tydligt i de utredningar om svensk säkerhetspolitik som genomfördes under perioden 2013 till 2017 (Bertelman och Bringeus).[4]

Stora förändringar efter den 24 februari

De förändringar som Rysslands anfallskrig mot Ukraina medfört i den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken är dramatiska. Tyngdpunkten i denna politik har nu skiftat i riktning mot öst-väst perspektivet. EU-kommissionen har tagit ledningen inom många politikområden (vilket också har underlättats genom att Brexit eliminerat möjligheterna för Storbritannien att inlägga ett veto i beslutsprocessen) och den höga representanten fungerar idag i första hand i sin roll som vice ordförande i kommissionen. Gemensamma budgetmedel som ursprungligen var avsedda att i första hand hjälpa den Afrikanska unionen att genomföra fredsbevarande verksamhet används nu i första hand för att exportera vapen till Ukraina. Detta har lett till att ett antal EU länder – både de som är Natomedlemmar och som inte är det – i första hand bidrar till biståndet till Ukraina via EU:s gemensamma budget snarare än bilateralt eller genom Nato.

Det är viktigt att ta dessa övergripande förändringar i beaktande när man analyserar effekten av Sveriges ansökan om att tillsammans med Finland bli medlemmar i Nato. Till detta kommer en beredvillighet, uttalad av den svenska regeringen redan före 24 februari 2022, att medverka till mer gemenskapspolitik inom EU på försvarsområdet. Till detta kommer också uttalandet inte bara från svensk utan framför allt också från tysk sida att man på sikt avser att gå upp till 2 procentsmålet när det gäller försvarsutgifter.

Redan detta förändrar det geostrategiska läget inom EU inte bara i riktning öst utan också norr. Den finländska ambitionen under sitt första ordförandeskap i EU i slutet av 90-talet att främja en nordlig dimension i EU-samarbetet får nu en ny aktualitet. Att Tyskland och Polen vitaliserar sin försvarspolitik och Danmark tar bort sina reservationer gällande försvarspolitik inom EU ändrar rimligen också i viss mån tyngdpunkten i det nordiska försvarssamarbetet som hittills framför allt handlat om kopplingen till USA och Storbritannien, i det senare fallet inte minst inom ramen för Joint Expeditionary Force (JEF).

Det är inte någon större hemlighet att svårigheterna för Sverige att spela en aktiv säkerhetspolitisk roll inom ramen för EU-samarbetet har varit betydande före det nuvarande Ukrainakriget. Genom Sveriges säkerhetspolitiska omorientering och genom de fundamentala förändringar i det geostrategiska läget i förhållande till Ryssland som inträffat så öppnas ett nytt och mycket betydande handlingsutrymme för Sverige att bidra med sin militära och civila försvarsförmåga, också inom ramen för EU-samarbetet. Det skulle inte förvåna om Sverige under de närmaste åren kommer att vilja och kunna kandidera till de högsta posterna inom såväl EU-kommissionen som EU:s utrikestjänst. Svenskar är snabbt på väg att nu uppfattas som mer "mainstream" än de belgare eller luxemburgare eller sydeuropéer som länge varit överrepresenterade på det säkerhetspolitiska området inom EU-institutionerna.

Förändringarna inom EU har i sig stor betydelse också för Nato, eftersom alliansen i stort sett saknar gemensam budget och arbetar på basis av enhällighetsprincipen. EU:s potentiella bidrag när det gäller de industriella och andra områden där försvars- och civila intressen överlappar är enormt.

EU är också världens största civila och inte minst humanitära biståndsgivare och har genom gemenskapspolitiken möjlighet att reglera näringslivet inte bara i Europa utan i viss mån globalt på områden som är viktiga för infrastruktur och motståndskraft i Europa. Främjandet och tryggandet av flödessäkerheten i både positiv och negativ bemärkelse är en mycket viktig del av gemenskapspolitiken. Inte minst EU:s interna säkerhetsstrategi är på det här området av stor betydelse för USA vilket illustrerar vikten av ett revitaliserat bilateralt samarbete inte minst på handelsområdet mellan USA/Kanada och EU (där ledamoten Cecilia Malmström i sin tidigare roll som handelskommissionär gjorde stora insatser – om än i motvind under Trumpperioden). Det förtjänar också att komma ihåg att när Colin Powell som utrikesminister besökte Europa efter 11 september 2001 så var det i första hand för att mobilisera stöd mot terrorismen från EU:s inrikes- och justitieministrar och EU-kommissionens begynnande kapacitet inom vad som då kallades den tredje pelaren (JLS, Justice, liberty and (internal) security).

Stort behov av samordning Nato-EU

Mitt under brinnande krig i Ukraina, ett krig som det f n inte går att se slutet på, och resulterande omvälvning av den säkerhetspolitiska arkitekturen i Europa och det transatlantiska området står sålunda Sverige (och Finland, var och en med sin specifika bakgrund och politiska kultur) inför en stor omställning av vår samlade säkerhets- och försvarspolitik. Vi står inför att samtidigt dels, i positiv anda, ge oss i kast med alla de mått och steg som Natointegrationen kommer att kräva, möjligen i en utdragen atmosfär av osäkerhet till följd av komplicerade förhandlingar med ett tredskande Turkiet, dels axla ansvaret för det kommande EU-ordförandeskapet.

Intensifierad samordning och samarbete mellan EU och Nato kommer att behöva vara en ledstjärna för svensk säkerhetspolitik framöver i en orolig tid. Detta underlättas nu av att svenskt och finskt inträde i alliansen skapar en större säkerhetspolitisk enhetlighet i Europa och mellan Europa och USA/Canada – vilket förhoppningsvis minskar de negativa konsekvenserna av Brexit.

Samtidigt finns all anledning till oro över tendenser i Europa och USA som kan komma att allvarligt försvåra en kraftfull samordnad Rysslandspolitik, och för den delen Kinapolitik. Redan höstens mellanval i USA kan komma att skapa stora bekymmer för

risken att nästa presidentval innebär en återkomst för Donald Trump, personligen eller via ombud, i så fall ett allvarligt memento för det transatlantiska gemenskapsbygget. Därtill kommer att det politiska läget i ett flertal europeiska länder, inte minst kopplat till Ukrainakrisens fortsatta utveckling, indikerar att kraven på ett enigt uppträdande kommer att utsättas för allvarliga påfrestningar. Det tycks kunna bli fråga om en dragkamp mellan rysk och västlig uthållighet med avseende på Ukrainakrigets finansiella, energiförsörjningsmässiga och allmänpolitiska konsekvenser, i olika tidsskeden, till att börja med under en befarad kall vinter. I detta perspektiv kommer EU att spela en central roll både som potentiell samlande kraft och som en aktör med betydande inre problem.

Lars-Erik Lundin är ambassadör, fil dr och ledamot av KKrVA. Michael Sahlin är ambassadör, fil dr, ledamot av KKrVA samt tidigare statssekreterare.

Noter

1. ”Sverige utbildar ukrainska soldater i Storbritannien”, Regeringskansliet, 2022-08-07, *https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2022/08/sverige-utbildar-ukrainska-soldater-i-storbritannien/*.
2. Berlin Plus agreement, European Parliament, *https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/berlinplus_/berlinplus_en.pdf*.
3. European Defence Agency, *https://eda.europa.eu/*.
4. Bertelman, Tomas: *Försvarspolitiskt samarbete – effektivitet, solidaritet, suveränitet*, Regeringskansliet, Försvarsdepartementet, 2013, *https://www.regeringen.se/49bb69/contentassets/be336974c73f4664b88c57871b9b85ec/fo-2013b-forsvarspolitiskt-samarbete-effektivitet-solidaritet-suveranitet*, (2022-08-09); Bringéus, Krister: *Säkerhet i ny tid*, SOU 2016:57, Wolters Kluwer, Stockholm 2016.