ETT SVENSKT NATO-MEDLEMSKAP I ETT EUROPEISKT SAMMANHANG

Per Cramér*

Den 17 maj 2022 undertecknade utrikesminister Ann Linde Sveriges ansökan om medlemskap i försvarsalliansen NATO. Detta skedde efter en snabbt och till synes radikal omorientering av den svenska säkerhets- och försvarspolitiken. Det omedelbara motivet för denna står att finna i Rysslands folkrättsvidriga militära aggression mot Ukraina vilken på ett fundamentalt sätt försämrat den säkerhetspolitiska situationen i Europa, särskilt i Sveriges närområde.[1] Försvars- och säkerhetspolitiska överväganden mot bakgrund av denna förändrade hotbild ledde till slutsatsen att låg i landets intresse att låta sig inkluderas i NATO:s ömsesidigt förpliktande kollektiva självförsvar uttryckt i Washingtonfördragets artikel 5.[2]

Sverige kom därmed att definitivt lämna positionen som en militärt alliansfri stat med avsikten att ställa sig neutral i konflikter mellan krigförande stater, en position som upprätthållits med ett relativt stort mått av konsekvens sedan 1814.

Efter en liknande omorientering av den nationella säkerhets- och försvarspolitiken kom även Finland att ansöka om medlemskap i NATO och därmed lämna den alliansfria position som ursprungligen etablerades genom den så kallade Vänskaps- och biståndspakten med Sovjetunionen 1948.

Dessa beslut medför att den svenska och finska relationen till vissa delar av den Europarättsliga strukturen omdefinieras och att den interna dynamiken inom Unionen kommer att påverkas.

Syftet med följande korta text är att reflektera över dessa förändringar med ett särskilt fokus inriktat mot Sveriges situation.

* Professor i internationell rätt, Göteborgs universitet.

1 Den mest utförliga officiella analysen som låg till grund för Sveriges ansökan om medlemskap i NATO återfinns i Ds 2022:7 *Ett försämrat säkerhetspolitiskt läge – konsekvenser för Sverige*. Tillgänglig på https://www.regeringen.se/49a4b7/contentassets/b33a04c7ad954881ad6a571dc8553dbe/ett-forsamrat-sakerhetspolitiskt-lage---konsekvenser-for-sverige_webb.pdf.

2 The North Atlantic Treaty Washington D.C. 4 April 1949, 34 UNTS243, Article 5.

Europarättslig tidskrift, open access 2026-11-16

1. BAKGRUND

I syfte att öka förståelsen för den aktuella situationen bör vi placera Sveriges beslut om att ansöka om medlemskap i NATO i en historisk politisk kontext. Det är därför motiverat med en inledande reflektion över begreppen neutralitet, permanent neutralitet och alliansfrihet samt utvecklingen av den svenska neutralitetslinjen.

1.1 Neutralitet och permanent neutralitet

Inom den folkrätten etablerar neutralitetsrätten ett normsystem för relationen mellan neutrala och krigförande stater. Kortfattat innebär denna krav på den neutrala statens militära opartiskhet samt att den neutrala statens territorium ej får tillåtas utgöra bas för krigförande staters militära operationer. I utbyte mot denna påbjudna opartiskhet åligger det krigförande stater att respektera den neutrala statens territoriella integritet och lämna denna utanför krigshandlingarna. Typiskt sett har neutralitet utgjort ett instrument för mindre stater att undvika att bli indragna i konflikter mellan stormakter.

Neutralitet i folkrättslig mening förutsätter förekomsten av krig. Permanent neutralitet innebär att en stat, genom ett mellanstatligt åtagande har förbundit sig att vara neutral i förhållande till de krigförande i alla pågående och framtida krig. Med permanent neutralitet följer därmed fredstida förpliktelser. Dessa innebär suveränitetsinskränkningar såtillvida att den permanent neutrala staten inte kan ingå någon internationell förpliktelse som i händelse av krig kan begränsa dess neutralitetsrättsliga förpliktelser om opartiskhet i relation till de krigförande. De mest uppenbara följderna av detta är att en permanent neutral stat inte kan ansluta sig till en militärallians eller upplåta sitt territorium för utländska militära installationer.

Utöver dessa rättsligt grundade fredstida suveränitetsinskränkningar, är den permanent neutrala staten fri i utformningen av sin utrikespolitik. För att upprätthålla en nödvändig internationell trovärdighet för vilja och förmågan att upprätthålla neutralitetsrättens krav i händelse av krig, bör emellertid utrikespolitiken följa en konsekvent linje och grundas på en objektiv tillämpning av fastlagda normer.

En stat som ensidigt deklarerat att den, utan att vara förpliktigad därtill, avser att följa en fredstida politik vilken syftar till att möjliggöra neutralitet i händelse av krig i dess omvärld är inte en permanent neutral stat i folkrättslig bemärkelse. En sådan utrikespolitisk hållning är en självvald position som staten ifråga kan överge när den så önskar. För att denna skall erhålla en nödvändig internationell *trovärdighet* måste emellertid den aktuella staten utforma sin fredstida politik under iakttagande av samma suveränitetsinskränkningar som en *de jure* permanent neutral stat.

Europarättslig tidskrift, open access 2026-11-16

1.2 Utvecklingen av den svenska neutralitetslinjen

Den svenska neutralitetslinjen utgjorde en självvald utrikes- och säkerhetspolitisk linje som utvecklades i etapper från tiden för Wienkongressen och framåt. Dess tillkomst skall ses som en utrikes- och säkerhetspolitisk anpassning för en mindre stat med en geografisk placering mellan sinsemellan fientliga stormakter. Under 1900-talets första år hade denna hållning kommit att etableras som en grundprincip för utformningen av den svenska politiken. Den svenska hållningen kännetecknades dock redan vid det förra sekelskiftet av en dubbelhet som därefter kom att upprätthållas: Samtidigt som neutralitetslinjens stadigvarande karaktär konsekvent underströks framhölls att detta inte innebar några formella begränsningar av landets grundläggande handlingsfrihet. Förslag om att ingå en internationell förpliktelse om permanent neutralitet eller att söka stormaktsgarantier för landets krigstida neutralitet kom aldrig att vinna politiskt gehör. Inte heller har svenska politiska beslutsfattare övervägt att etablera neutraliteten som en nationell konstitutionell princip, vilket särskiljer Sverige från Schweiz och Österrike. Tvärtom, har friheten för landets politiska beslutsfattare att *kunna* överge målsättningen om krigstida neutralitet uttryckligen och konsekvent värnats från svensk sida. Inte desto mindre innebar den svenska hållningen att *så länge* landet inte övergav målet att kunna leva upp till neutralitetsrättens krav i händelse av krig hade de politiska beslutsfattarna att iakttaga de begränsningar i handlingsfriheten som är förknippade med *de jure* permanent neutralitet.

Sverige kom därmed att få karaktären av att vara en *de facto* permanent neutral stat.

Under 1900-talets två världskrig förklarade sig Sverige neutralt i relation till de krigförande stormakterna. Under krigen kom neutralitetsrättens påbud om militär opartiskhet att utgöra ett grundläggande regleringsinstrument för Sveriges relation till de krigförande. Neutralitetsrättens förpliktelser kom emellertid i många avseenden att få karaktären av en normativ utgångspunkt för en fortlöpande förhandlingsprocess. I denna kom båda de krigförande sidorna att kräva respekt för den i stunden rådande maktbalansen. För att uppfylla den överliggande politiska målsättningen, att undvika att dras in krigsoperationerna, kom Sverige, liksom Schweiz, att göra pragmatiska avvikelser från den strikta neutraliteten till förmån för den krigförande sida som för tillfället agerade utifrån en relativ styrkeposition. Det faktum att Sverige och Schweiz undgick att dras in i dessa världsbränder kom emellertid att stärka neutralitetstankens legitimitet i det nationella politiska medvetandet i båda dessa stater.

Rörande Sverige skall det emellertid särskilt noteras att landet efter Sovjetunionens angrepp mot Finland 1939 uttryckligen avvek från neutralitetslinjen för att istället agera som en icke-krigförande stat som aktivt gav stöd till de finska krigsinsatserna. Detta främst genom leveranser av krigsmateriel samt utrust-

Europarättslig tidskrift, open access 2026-11-16

ningen av en svensk frivilligkår ur nationella mobiliseringsförråd. Neutraliteten fick vika för solidaritet med ett nordiskt grannland.

1.3 En aktiv fredstida neutralitetspolitik

Under det kalla kriget kom den svenska fredstida neutralitetspolitiken att relateras till maktbalansen mellan Öst och Väst. Samtidigt kom den svenska utrikespolitiska hållningen att få en tydlig global prägel med ett starkt stöd för utvecklingen av FN och dess kollektiva säkerhetssystem. Den svenska hållningen kom därmed tydligt att ge prioritet för landets förpliktelser enligt FN-stadgan och Sverige utfäste sig att lojalt genomföra tvingande beslut om sanktioner antagna av Säkerhetsrådet. Samtidigt uteslöts deltagande i förpliktande regionalt ekonomiskt samarbete i Västeuropa med hänvisning till behovet av att upprätthålla en trovärdighet för positionen som en *de facto* permanent neutral stat inom ramen för det kalla krigets bipolära stormaktsbalans. Den svenska hållningen kom att ges ett officiellt uttryck i formeln *Alliansfrihet i fred syftande till neutralitet i händelse av krig*.[3]

Som en följd av en eskalerande kapprustning innefattande kärnvapen, kom emellertid begreppet permanent neutralitet och alliansfrihet att erhålla en, delvis ny, självständig fredstida innebörd. Då ett nukleärt stormaktskrig skulle innebära undergång, kom permanent neutralitet snarare att bli en fråga om att aktivt verka för fredens fortbestånd än att passivt undvika att bli indragen i krigshandlingar. Sverige, liksom övriga alliansfrifria europiska småstater såsom Schweiz, Österrike och Finland, kom därför att i sitt utrikespolitiska agerande att aktivt söka främja internationell avspänning. Konkret innebar detta bland annat en villighet att ställa sig till förfogande för medlingsinsatser, fredsbevarande operationer på FN-mandat, samt skyddsmaktsuppdrag. Denna fredstida instrumentella roll kom att utvecklas under 1970-talets avspänningsperiod då Sverige, i samverkan med andra alliansfria europeiska stater, aktivt verkade för att främja kontakter och för att etablera ökat ömsesidigt förtroende mellan Öst och Väst. Det tydligaste exemplet återfinns i de alliansfria staternas agerande inom ramen för den europeiska säkerhetskonferensen (ESK) en förhandlingsprocess som ledde fram till Helsingforskonferensens slutakt 1975. Genom detta stärktes den status som tillmättes dessa staters alliansfrihet såväl internt som externt.

[3] Denna formulering användes konsekvent av Sverige från mitten av 1950-talet fram till 1992.

Europarättslig tidskrift, open access 2026-11-16

1.4 Hoppet om en alleuropeisk fredsordning

Efter det kalla krigets slut kom de västeuropeiska alliansfria staternas specifika roll som fredstida intermediärer i statssamfundet att minska i betydelse. I avsaknaden av ett omedelbart hot om stormaktskrig kom frågan om Sveriges krigstida neutralitet att framstå som alltmer obsolet.

I samklang med landets tidigare agerande, gav Sverige nu sitt aktiva stöd till utvecklingen av en alleuropeisk fredsordning i enlighet med de principer som fastlagts i Helsingforskonferensens slutakt 1975 och som bekräftats genom Parisstadgan för ett nytt Europa 1990 i vilken statscheferna för 34 stater gemensamt deklarerade att det kalla kriget var över:

> *We, the Heads of State or Government of the States participating in the Conference on Security and Co-operation in Europe, have assembled in Paris at a time of profound change and historic expectations. The era of confrontation and division of Europe has ended.*
>
> *We declare that henceforth our, relations will be founded on respect and co-operation.*
>
> *Europe is liberating itself from the legacy of the past. The courage of men and women, the strength of the will of the peoples and the power of the ideas of the Helsinki Final Act have opened a new era of democracy, peace and unity in Europe.*[4]

I denna förhoppningsfulla säkerhetspolitiska miljö, kom den överliggande målsättningen för den svenska säkerhetspolitiken att vara att motverka uppkomsten av nya skiljelinjer i Europa.[5] Som ett viktigt steg i denna riktning utvecklades ESK till en mellanstatlig organisation för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) till vilken Sverige knöt stora förhoppningar.

Under den kommande perioden kom Sverige att agera utifrån förutsättningen att det inte förelåg något omedelbart militärt hot mot landets territoriella integritet. Därmed frikopplades också tanken om nationellt försvar från att primärt avse försvar av det geografiskt definierade nationella territoriet till att fokuseras mot att genomföra insatser för konflikthantering i internationell samverkan utanför landets gränser.

Redan under senhösten 1990 tillkännagav den svenska regeringen vidare att Sverige borde sträva efter ett medlemskap i de Europeiska Gemenskaperna och en ansökan om medlemskap inlämnades 1991. Den nya geopolitiska situationen, och strävan efter en fördjupad medverkan i den europeiska integrationsprocessen påkallade en förändring av den nationella säkerhetspolitiska doktrinen genom vilken neutralitetsmålet nedprioriterades till förmån för solidaritet inom ramen för EU.

Den nationella neutralitetslinjen omformulerades 1992 till den mindre förpliktande utfästelsen om att *Sveriges militära alliansfrihet syftande till neutralitet*

---

[4] *Charter of Paris for a New Europe*, 21 November 1990. Available at: https://www.osce.org/files/f/documents/0/6/39516.pdf.

[5] Jfr Rd prot 1995/96:55, s. 5.

Europarättslig tidskrift, open access 2026-11-16

i händelse av krig i vårt närområde består.[6] Denna principiella säkerhetspolitiska hållning var gällande då Sverige inträdde som medlem i EU 1995. Den potentiella konflikten mellan Sveriges grundläggande säkerhetspolitiska doktrin och de förpliktelser som skulle kunna följa av Unionsfördragets regler för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP) kom att desarmeras genom att understryka den mellanstatliga karaktären av detta samarbete och genom hänvisning till en relativt generellt formulerad undantagsregel i fördragstexten:

> *Unionens politik…skall inte påverka den särskilda karaktären av vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik; den skall respektera vissa medlemsstaters skyldigheter enligt Nordatlantiska fördraget och vara förenlig med den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken som har upprättats inom den ramen.*[7]

Denna skrivning hade utformats av det irländska utrikesdepartementet i samband med förhandlingarna om Maastrichtfördraget i avsikt att etablera en garanti för att landets militära alliansfrihet inte skulle begränsas av dess förpliktelser som medlemsstat i EU. Inför Sveriges, Österrikes och Finlands inträde som medlemmar i Unionen underströks relevansen av detta stadgande med avseende på dessa staters fortsatta alliansfrihet inom ramen för EU.[8]

Det skall vidare noteras att effekten av att på detta sätt, i en uttrycklig fördragsregel, erkänna **både** vissa medlemsstaters alliansförpliktelser och andra medlemsstaters alliansfrihet uteslöts frågan om territorialförsvar effektivt från Unionens dagordning. Utvecklingen av Unionens gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP), och i ett senare skede dess gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP), kom därmed att fokuseras mot internationell krishantering samt militär kapacitetsuppbyggnad.

Efter inträdet som medlem i Unionen, har Sverige lojalt medverkat i samtliga internationella militära krishanteringsoperationer inom ramen för GSPF. Parallellt med detta fördjupade Sverige även samarbetet med NATO, framförallt genom anslutningen till Partnerskap för fred (PFF) 1994, i syfte att på ett effektivare sätt kunna bidra till gemensamma militära krishanteringsinsatser sanktionerade av FN:s säkerhetsråd. Även inom denna ram kom Sverige att bistå med substantiella bidrag.

Den svenska hållningen under 1990-talet och 2000-talets inledande år utgick från målsättningen att övervinna maktbalanstänkande i Europa och bidra till en alleuropeisk fredsordning i överensstämmelse med FN-stadgans principer inom vilken det instrumentella behovet av alliansfria stater var begränsat eller

---

6 1991/92:UU2Y, *Säkerhetspolitiska överväganden m.m. inför beslut om totalförsvarets utveckling*, s. 4.

7 Unionsfördraget 1992, artikel J.4(4).

8 Se Cramér, Per: ”Neutralitet och europeisk integration”, Norstedts, Stockholm 1998, s. 409–410.

Europarättslig tidskrift, open access 2026-11-16

obefintligt. Av detta följde även ett starkt svenskt engagemang för utvecklingen av alleuropeiska samarbetsstrukturer som OSSE och Europarådet.

I denna miljö kom alliansfrihetens målsättning om krigstida neutralitet att ytterligare nedtonas i den svenska säkerhetspolitiska doktrinen för att 2002 ges formen av en geografiskt begränsad neutralitetsoption: *Sverige är militärt alliansfritt. Denna säkerhetspolitiska linje med möjlighet till neutralitet vid konflikter i vårt närområde har tjänat oss väl.*[9] Sett genom omvärldens ögon, kom därmed syftet med den svenska alliansfriheten att framstå som synnerligen otydligt och tilltron till landets avsikt att inta en neutral position mellan de krigförande i händelse av krig att erodera.

1.5 Anpassning till en allt ökande säkerpolitisk osäkerhet

I ljuset av tilltagande spänningar inom Europa och en ökande insikt om att visionen om en alleuropeisk fredsordning var alltmer fjärran kom Sverige, efter 2008, att i ökande utsträckning betona en lojalitet med Unionen som ett block i en gryende ny europeisk maktbalans. Denna gradvis förändrade positionering gavs ett konkret uttryck genom den unilaterala solidaritetsförklaring som antogs av Riksdagen 2009. Innebörden av denna var att Sverige inte ska förhålla sig passivt om en katastrof eller ett väpnat angrepp skulle drabba en annan medlemsstat i EU eller nordiskt land, och att Sverige förväntar sig att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige skulle drabbas.[10]

Genom denna förklaring gavs Sveriges fortsatta alliansfrihet en än mer otydlig innebörd utan någon uttrycklig bäring mot en möjlighet till neutralitet i händelse av krig. Samtidigt innebar denna unilaterala akt givetvis inte att en ömsesidig alliansförpliktelse etablerades. Dess främsta betydelse var att Sverige bekräftade den alliansförpliktelse som, genom Lissabonfördraget, införts i FEU artikel 42(7) och utsträckte denna solidaritet till de nordiska länder som står utanför Unionens medlemskrets. Den nordiska dimensionen av försvarssamverkan kom därefter att tydliggöras bland annat genom etableringen av nordiska försvarssamarbetet (Nordefco).[11]

Därefter har Sveriges engagemang inom ramen för Unionens gemensamma säkerhets- och försvarspolitik intensifierats. Sverige är idag en aktiv deltagare i den europeiska försvarsbyrån (EDA)[12] det permanenta strukturella samarbetet (PESCO)[13] och har bidragit till etableringen av den europeiska försvarsfon-

[9] Regeringens deklaration vid 2002 års utrikespolitiska debatt i Riksdagen, 13 februari 2002. Tillgänglig på: https://docplayer.se/9370269-En-rattvisare-varld-behover-ett-starkt-fn.html.
[10] Prop. 2008/2009:140, s. 30.
[11] https://www.nordefco.org/the-basics-about-nordefco.
[12] https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/eda_sv.
[13] https://www.pesco.europa.eu.

Europarättslig tidskrift, open access 2026-11-16

den (EDF) vars syfte är att främja utvecklingen av en stark konkurrenskraftig europeisk försvarsindustri för att därmed minska medlemsstaternas omvärldsberoende.[14] Sverige deltar vidare i utvecklingen av en tydligare säkerhetspolitisk identitet för Unionen, bland annat genom Unionens strategiska kompass vars syfte är att etablera en handlingsplan för en starkare europeisk säkerhets- och försvarspolitik.[15] Likaledes har Sverige, efter Rysslands illegala annektering av Krim 2014, fördjupat samarbetet med NATO, som så kallad Enhanced Opportunity Partner (EOP).[16]

I takt med fortsatt ökade säkerhetspolitiska spänningar och en allt tydligare extern hotbild, kom Sverige därefter att ytterligare att fördjupa sina bilaterala och regionala försvarspolitiska samarbeten parat med en substantiell ökning av budgetavsättningarna för försvarsändamål. Samtidigt bibehölls emellertid den militära alliansfriheten som en grundläggande politisk princip, men utan någon tydlig målsättning rörande Sveriges agerande i händelse av krig.

Som en direkt reaktion på Rysslands angrepp på Ukraina 24 februari 2022 tog Sverige omedelbart tydlig ställning visavi de krigförande staterna genom att i skarpa ordalag fördöma Rysslands folkrättsvidriga angreppskrig. Inom ramen för EU slöt Sverige upp kring beslut om successivt mer omfattande gemensamma beslut om ekonomiska sanktioner gentemot Ryssland och Belarus samt stöd till Ukraina. På unilateral nivå fattade Riksdagen, första gången sedan Sovjetunionens angrepp på Finland 1939, beslut om att understödja en krigförande stat med vapen och annan krigsmateriel. Därmed intog Sverige en tydlig position som icke-krigförande deltagare i konflikten samtidigt som landet uppfattade att det militära hotet mot det egna territoriets integritet ökade påtagligt. Det ryska militära angreppskriget innebar även ett brutalt tydliggörande av att visionen om en alleuropeisk fredsordning i enlighet med Parisstadgans ideal omintetgjorts.

Mot denna bakgrund kom Sveriges ansökan om medlemskap i försvarsalliansen NATO att utgöra ett mindre, men inte desto mindre avgörande, steg i en utvecklingslinje som inletts under det tidiga 2000-talet.

Formellt lämnar Sverige en alliansfri position först då ett anslutningsfördrag ratificerats av samtliga nuvarande medlemsstater i NATO. Redan beslutet att ansöka om medlemskap i NATO innebär emellertid att landet lämnat den utrikes- och säkerhetspolitiska särart som utgjort en grundprincip för dess positionering på den internationella arenan under en mycket lång tid. Genom att uttryckligen deklarera en önskan att ingå en militär alliansförpliktelse finns

[14] https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/european-defence-fund_sv.
[15] https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/european-defence-fund_sv.
[16] https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_132726.htm.

Europarättslig tidskrift, open access 2026-11-16

det givetvis inte någon som helst kvarvarande legitimitet för en fortsatt politik grundad på en formell fortsatt alliansfrihet.

2. FÖRÄNDRINGAR I SVERIGES RELATION TILL EUROPARÄTTEN

Sveriges, liksom Finlands, inträde som medlemmar i NATO kommer att innebära att dess säkerhets- och försvarspolitiska identitet har att omformuleras för att stå i samklang med de strategiska principer som utvecklats inom NATO.[17] Relationen till det Europarättsliga regelverket kommer därmed i viss mån att förändras. Inom Unionsrätten är det primärt reglerna i FEU avsnitt 2 om utvecklingen av GSFP som aktualiseras.

På ett generellt plan rör dessa regler den successiva expansionen av det materiella verksamhetsområdet för GFSP till att omfatta den gradvisa utformningen av en gemensamma försvarspolitik vilken *kommer att leda till ett gemensamt försvar, när Europeiska rådet med enhällighet har beslutat detta*.[18] Den gemensamma försvarspolitiken, enligt EUF avsnitt 2, är ett dynamiskt begrepp vilket bland annat innefattar förpliktelser om att tillförsäkra Unionen civila och militära resurser för uppdrag utanför Unionens territorium i syfte att bevara freden, förebygga konflikter och stärka den internationella säkerheten i enlighet med principerna i FN-stadgan. Vidare stadgar fördraget att medlemsstaterna förbinder sig att gradvis förbättra sin militära kapacitet. Slutligen innefattar EUF avsnitt 2 en förpliktelse för medlemsstaterna om kollektivt självförsvar gentemot ett väpnat angrepp mot någon av dem. Denna förpliktelse är formulerad som en traditionell alliansförpliktelse: *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.*[19]

Såväl reglerna om att bidra till Unionens operativa kapacitet för att genomföra militära insatser av fredsbevarande eller fredsskapande karaktär utanför Unionens territorium som förpliktelsen om att bistå en medlemsstat som utsatts för ett väpnat angrepp är kopplade till en reservation som relaterar såväl till en medlemsstats alliansfrihet som en medlemsstats alliansförpliktelser. Denna reservation har givits en generell karaktär med avseende på EUF avsnitt 2 i dess helhet. Det första ledet i denna reservation fastslår att Unionens politik i detta

[17] Se NATO 2022 Strategic Concept, 29 June 2022, tillgänglig på https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf.
[18] FEU artikel 42 (2).
[19] FEU artikel 42 (7).

Europarättslig tidskrift, open access 2026-11-16

avsnitt inte skall *påverka den särskilda karaktären hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik* vilket innefattar en medlemsstats allianfrihet.[20]

I dess andra led, relaterar reservationen till de medlemsstater som är medlemmar i NATO genom att fastställa att Unionens politik ska respektera de förpliktelser som följer av Washingtonfördraget. I relation till Unionen förpliktelse om kollektivt självförsvar stadgas uttryckligen att *[å]tagandena 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 skall utgöra grunden för deras kollektiva försvar och den instans som genomför det.*[21]

Allt sedan dess inträde som medlemmar i EU har Sverige och Finland utgjort alliansfria stater vars särskilda nationella säkerhetspolitiska karaktär givits prioritet framför förpliktelserna enligt FEU, avsnitt 2. Efter ett inträde som medlemmar i NATO, kommer Sverige och Finland att tillhöra den grupp av EU-medlemmar vars förpliktelser enligt Washingtonfördraget skall ges företräde framför FEU avsnitt 2. Det skall i detta sammanhang understrykas att formuleringen i FEU artikel 42 (7) uttryckligen klarlägger att NATO skall utgöra grunden för alliansmedlemmarnas kollektiva försvar. Därmed är frågan om kollektivt territorialförsvar i princip utesluten från Unionens dagordning och förpliktelsen om kollektivt självförsvar i FEU 42(7) saknar betydelse för de EU-medlemmar som även ingår i NATO. Detta innebär även att den ensidiga svenska solidaritetsdeklarationen från 2009, i och med Sveriges medlemskap i NATO, har spelat ut sin roll.

3. MÖJLIGA FÖRÄNDRINGAR I UNIONENS DYNAMIK

Sveriges och Finlands inträde i NATO medför att enbart fyra av Unionens medlemsstater, Cypern, Irland, Malta och Österrike står utanför denna organisations kollektiva självförsvar. Detta kan också uttryckas som att Unionens säkerhets- och försvarspolitiska homogenitet ökar. Därmed kommer sannolikt ansvarsfördelningen mellan dessa organisationer att underlättas och frågor som rör medlemsstaternas territorialförsvar än tydligare att exkluderas från Unionens dagordning för att föras upp inom NATO-alliansens hägn.

Vidare bidrar Sveriges och Finlands NATO-medlemskap till en ökad harmonisering inom EU. En svensk och finsk anpassning till NATO-standarder rörande vapensystem och militära operativa strukturer medför att behovet av att hantera svenska och finska särintressen inom ramen för GSFP kommer att minska ytterligare. Denna ökande säkerhets- och försvarspolitiska homogenitet inom Unionen, kommer sannolikt att förstärka den interna intressegemenskapen och därmed att främja en fördjupad integration inom en rad

[20] FEU artikel 42 (2).
[21] FEU artikel 42 (7).

Europarättslig tidskrift, open access 2026-11-16

områden som innefattas av GSFP. Givet dagens säkerhetspolitiska situation, kommer sannolikt den tydligaste utvecklingen att innefatta en fördjupad samverkan för kapacitetsuppbyggnad inom ramen för PESCO, en vidareutveckling av Unionens strategiska kompass samt ett accelererat samarbete inom den europeiska krigsmaterielindustrin och för upphandling av krigsmateriel, områden där Sverige redan tidigare visat ett stort engagemang.

Detta stöds av att EU har att anpassa sig till det säkerhetspolitiskt landskap som föranledde Sverige och Finland att ansöka om medlemskap i NATO. Detta landskap kännetecknas av successivt tilltagande geopolitiska spänningar och en tydlig akut hotbild mot Unionens medlemskrets. I konkreta termer tydliggörs detta av ett expansionistiskt Ryssland som genomför en pågående folkrättsvidrig militär aggression mot en grannstat och effekterna av medlemsstaternas utsatthet för störningar i tillförseln av energi. Detta är en situation där medlemsstaternas interna lojalitet i att möta ett yttre hot sätts på prov. Under dessa säkerhetspolitiska förutsättningar finns starka incitament för en fördjupas samordning mellan EU och NATO, något som bör underlättas av Sveriges och Finlands inträde som medlemmar i alliansen.

På lång sikt är emellertid den centrala frågan om det kommer att vara möjligt att, inom EU, uppbåda de politiska förutsättningarna för att återuppväcka visionen om en alleuropeisk fredsordning och vilken roll EU, i samspel med NATO, kan spela i en sådan process. I detta sammanhang kan de svenska erfarenheterna av att, som tidigare alliansfri stat, verka som en katalysator för avspänning eventuellt komma att få en betydelse

4. AVSLUTANDE REFLEKTIONER

Det svenska inträdet som medlem i försvarsalliansen NATO innebär slutpunkten i en successiv förändringsprocess av den svenska säkerhets- och försvarspolitiska hållning som varit grundläggande för landet under en mycket lång tid, en förändringsprocess som inleddes under det tidiga 1990-talet. Det svenska beslutet att ansöka om inträde i en militär försvarsallians kan vidare ses som en tillämpning av den grundläggande princip formulerades redan under tidigt 1900-tal; att neutralitetslinjen utgör ett självvalt ställningstagande som inte begränsar landets grundläggande handlingsfrihet.

Den svenska omorienteringens inledande fas utgjorde en anpassning till en ny geopolitisk situation och föddes ur förhoppningen om nedmonteringen av en konfrontativ bipolär stormaktsbalans och Sveriges lojala deltagande i ambitionen att etablera alleuropeisk fredsordning i enlighet med de principer som uttryckts redan i Helsingforskonferensens slutakt 1975 för att därefter bekräftas och utvecklas i Parisstadgan för ett nytt Europa 1992. I en sådan säkerhetspolitisk miljö, avklingade den instrumentella rollen för alliansfria småstater som

Europarättslig tidskrift, open access 2026-11-16

katalysatorer för stabilitet och avspänning mellan stormaktsblocken. För Sveriges del kom alliansfrihet med målsättningen att upprätthålla krigstida neutralitet successivt att ersättas av regional solidaritet inom EU i kombination med ett internationellt ansvarstagande inom ramen för FN, OSSE och PFF.

Som en reaktion på att frågan om militärt försvar, i ljuset av ökade säkerhetspolitiska spänningar i Europa, successivt åter kopplades närmare till integriteten av det egna nationella territoriet kom Sverige, efter 2008, att låta sig inlemmas i alltmer ambitiösa försvarspolitiska samarbeten, på såväl bilateral som regional nivå, dock utan formella alliansförpliktelser.

Återkomsten av en konfrontativ splittring i Europa, och utbrottet av ett folkrättsvidrigt angreppskrig i Europa medförde att förhoppningarna om en alleuropeisk fredsordning grusades. Detta tvingade Sverige att välja väg mellan antingen en återgång till en strikt alliansfrihet i syfte att upprätthålla neutralitet i händelse av krig eller att medverka i ett förpliktande militärt försvarssamarbete inom ramen för NATO. Detta samtidigt som Sverige, genom leveranser av krigsmaterial till Ukraina samt ekonomiska sanktioner mot Ryssland och Belarus, intagit en position som icke-krigförande deltagare i det pågående kriget. En återgång till en traditionell neutralitetspolitik var därmed utesluten och en fortsatt otydlig alliansfrihet bedömdes vara alltför riskabel. Sverige har nu att, som en konsekvens av inträdet i NATO, omdefiniera sin säkerhets- och försvarspolitiska identitet inom EU, men även inom OSSE och det nordiska försvarssamarbetet Nordefco.

Den svenska ompositioneringen utgör således en del i utvecklingen av en ny, ännu otydlig säkerhets- och försvarspolitisk maktbalans i Europa. I denna avser Sverige att bidra till en tydlig sammanhållen regional identitet inom ramen för EU i kombination med ett lojalt samarbete inom försvarsalliansen NATO.

Samtidigt tycks de svenska ambitionerna att utgöra en tydlig aktiv aktör, som bidrar till långsiktig säkerhetspolitisk stabilitet bortom maktbalanstankens primat, kvarstå även efter ett inträde i NATO.

I den svenska regeringens utrikespolitiska deklaration 10 juni 2022[22] fastlades att landets utrikespolitik ska fortsätta att vara *global, multilateral och baserad på folkrätten*. Vidare uttrycks ett mycket starkt fortsatt engagemang inom EU, vilket är särskilt påkallande inför det svenska ordförandeskapet 2023. Särskild framhålls betydelsen av att EU kan ta större ansvar för sin egen säkerhet. Vad det gäller medlemskap i NATO, understryks att detta är det bästa sättet att värna Sveriges säkerhet samtidigt som det noteras att medlemskapets förpliktelser kan få vidare konsekvenser, som att förändra förutsättningarna för svensk krigsmaterielexport. Vidare uttrycks ett stort mått av kontinuitet i denna svenska utrikespolitiska hållning som innefattar tydliga implicita referenser till

[22] Tillgänglig på https://www.regeringen.se/491b26/globalassets/regeringen/dokument/utrikesdepartementet/utrikesdeklarationen-2022.pdf.

Europarättslig tidskrift, open access 2026-11-16

centrala element i en aktiv fredstida neutralitetspolitik såsom denna utvecklades under det kalla krigets bipolära maktbalans. Regeringen understryker vikten av att Sverige, även som medlem i NATO, driver en utrikes- och säkerhetspolitiska linje som strävar efter långsiktig avspänning och nedrustning. Det understryks att den europeiska fredsordning som Sverige värnar ska vila på FN-stadgan och dess principer. I detta sammanhang understryks även betydelsen av ett fortsatt aktivt engagemang inom OSSE. Avslutningsvis framhålls att Sverige, även som NATO-medlem kommer att vara en stark röst för nedrustning, icke-spridning och rustningskontroll.

I vilken utsträckning dessa ambitioner är realistiska i ljuset av förutsättningarna på den, för Sverige nya, arena för internationell försvarspolitisk samverkan som landet nu träder in på återstår att se.

Europarättslig tidskrift, open access 2026-11-16