

SÄKERHETSPOLITISKA BETRAKTELSE¹

Inför det kommande försvarsbeslutet

Reflektion kring några tänkbara militärstrategiska konsekvenser

Håkan Edström

I min statsvetenskapliga doktorsavhandling (Edström 2003) undersökte jag den politiska styrningen av Försvarsmakten under 1990-talet i termer av bl.a. strategi. Jag kom fram till att styrningen kunde karakteriseras som okoordinerad doktrinutveckling. Den politiska och den militära ledningen hade helt enkelt olika synsätt på hur det militära maktmedlet borde användas i händelse av krig. Efter disputationen har jag fortsatt forska om bl.a. svensk säkerhetspolitik, om fenomenet militärstrategi och om svensk försvarsdoktrin efter det kalla krigets slut (se t.ex. Edström & Gyllensporre 2014). För några år sedan (Edström 2015) konstaterade jag att begreppet ”strategi” förvisso kommit att bli vanligare i den svenska säkerhetspolitiska debatten men att det fortfarande saknades tydliga indikationer på hur riksdagspolitikerna avsåg nyttja de strategier som de efterfrågade i styrningen av landets militära maktmedel. En möjlig förklaring kan vara att den politiska nivån helt enkelt föredrar att uttrycka sig i säkerhetspolitiska eller möjligen stor-strategiska termer. Det senare begreppet, dvs. *grand strategy*, involverar statens samtliga maktmedel, inte enbart det militära, och kan anses vara mer övergripande än den mer konkreta militärstrategin. När vi nu närmar oss ytterligare ett försvarsbeslut finns det således anledning att än en gång studera politikens substantiella innehåll. Kan t.ex. styrningarna anses vara erforderliga i militärstrategiskt hänseende? Drar de olika riksdagspartierna överhuvudtaget åt samma håll i dessa avseenden den till synes breda

1 Statsvetenskaplig tidskrift inleder med denna översikt en serie som vi väljer att kalla ”Säkerhetspolitiska betraktelser”. Här inryms både samtidskritik, debatt och analyser av säkerhetspolitiska förhållanden, nationella som internationella. Välkommen med ett bidrag!

Håkan Edström är verksam vid Institutionen för säkerhet, strategi och ledarskap, Statsvetenskapliga avdelningen, Försvarshögskolan.
E-mail: hakan.edstrom@fhs.se

parlamentariska enigheten till trots? Som dessa frågeställningar antyder så avser jag m.a.o. inte att studera vare sig säkerhetspolitiken eller stor-strategin. Mitt fokus är således militärstrategin och hur den förhåller sig till de föregående två fenomenen lämnas därhän.

Då Försvarsberedningen i mitten av maj 2019 presenterade sin slutrapport stod det klart att den misslyckats i ansatsen att skapa bred parlamentarisk konsensus kring utformningen av Sveriges säkerhets- och försvarspolitik. Inget av de åtta riksdagspartier som deltagit i Beredningens arbete sedan januari 2017 stod nämligen fullt ut bakom rapporten. Medan vart och ett av Miljöpartiet (MP), Sverigedemokraterna (SD) och Vänsterpartiet (V) lade fram egna ståndpunkter, valde Socialdemokraterna (S) att bifoga en egen bilaga med förklaringar till partiets ställningstaganden. Samtliga fyra borgerliga partier, dvs. Centerpartiet (C), Kristdemokraterna (KD), Liberalerna (L) och Moderaterna (M), ansåg det inte ens vara värt att delta i rapportens slutjustering.

Till saken hör att S/MP-regeringen hade att förhålla sig till den M/KD-budget riksdagen beslutat. Risken var således uppenbar att den politiska oenigheten kunde innebära att Sveriges militära försvar stod inför otydlig, och i värsta fall obefintlig, politisk styrning i såväl ekonomiska som strategiska termer. Under de tre sommarmånaderna torde emellertid intensiva förhandlingar ha ägt rum. I slutet av augusti 2019 stod det nämligen klart att regeringen nått en budgetuppgörelse med C och L om att stärka försvarsanslagen.

Även om den politiska oenigheten kring försvarets finanser därmed tycks vara utagerade kvarstår en rad frågor om militärstrategins substantiella innehåll. Syftet med denna artikel är att uppmärksamma såväl de skilda synsätten partierna emellan som några av de tänkbara militärstrategiska konsekvenserna.

I nästa avsnitt ges en kort bakgrund till Försvarsberedningens arbete som ledde fram till uppgörelsen i augusti 2019. Därefter kommer ett teoretiskt avsnitt där fenomenet militärstrategi diskuteras och operationaliseras. I de därpå följande fyra avsnitten analyseras vart och ett av de fyra element som tillsammans konstituerar en militärstrategi varvid särskild vikt läggs vid partiernas olika uppfattningar såsom de framkommit i Beredningens rapporter. I det åttonde och sista avsnittet presenteras några tänkbara militärstrategiska konsekvenser av oenigheten.

Bakgrund

Det kan vara värt att ta fasta på att inför inriktningsperioden 2021–2025, dvs. den tidsutsträckning som de försvarspolitiska övervägandenas som behandlas i denna artikel fokuserar på, så fanns en politisk överenskommelse mellan S, MP, C, KD och M från mitten av april 2015. Denna gick ut på att förstärka anslaget till det svenska försvaret under inriktningsperioden 2016–2020 med drygt 10 miljarder kronor utöver de då sedan tidigare aviserade förstärkningarna. Det

fanns således en bred och blocköverskridande samsyn kring försvarspolitiken vid årsskiftet 2016/2017.

I början av januari 2017 gav försvarsminister Peter Hultqvist (S) anvisningar för Försvarsberedningens fortsatta arbete. Bland annat uppdrogs Beredningen att redovisa sin bedömning av den säkerhetspolitiska utvecklingen och dess konsekvenser för svensk säkerhets- och försvarspolitik. Vidare uppdrogs Beredningen att, med utgångspunkt från analysen av den internationella utvecklingen, lämna förslag för totalförsvarets, inklusive det militära försvarets, fortsatta inriktning för åren 2021–2025. Beredningens arbete kom att ledas av ordförande Björn von Sydow (S).²

I början av februari 2017 enades Beredningen om att inlämna en delrapport rörande såväl inriktningen av totalförsvaret som utformningen av det civila försvaret 2021–2025. Delrapporten *Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025* (Ds 2017:66) presenterades i december 2017. Redan i detta skede stod det klart att Försvarsberedningen var splittrad då sex avvikande uppfattningar bifogades rapporten.³ Noterbart är dels att C, knappt ett år innan riksdagsvalet 2018, inte ställde sig bakom övriga Allians-partiers gemensamma yttrande, dels att KD och L förvisso gjorde gemensam sak med M men att de likväl ansåg sig tvungna att avge var sitt eget yttrande i tillägg.

I mitten av augusti 2017 kom S/MP-regeringen överens med C och M om ytterligare åtgärder för att dels öka den operativa förmågan i krigsförbanden, dels säkerställa den samlade förmågan i totalförsvaret. Utöver tidigare beslutade satsningar enades man nu om att förstärka anslaget till totalförsvaret med ytterligare 2,7 miljarder kronor per år under återstoden av inriktningsperioden, dvs. 2018–2020. Av de utökade medlen beräknades cirka 6,8 miljarder gå till det militära försvaret.

Efter riksdagsvalet 2018 presenterade M och KD en gemensam budgetmotion, vilken fick stöd av SD. Motionen kom att beslutas i riksdagen och utgjorde därmed den budget som antogs för 2019. För Försvarsmaktens del innebar detta ett ökat anslag på närmare 4 miljarder kronor.

I mitten av maj 2019 presenterade Försvarsberedningen sin slutrapport *Värnkraft – Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025* (Ds 2019:8). Beredningen var noga med att påpeka att slutrapporten tillsammans med den tidigare presenterade delrapporten skulle

2 Övriga ledamöter var miljöpartisten Anders Schröder (riksdagsledamot t.o.m. 24 september 2018) samt riksdagsledamöterna Beatrice Ask (M), Daniel Bäckström (C), Karin Enström (M), Kenneth Forslund (S), Stig Henriksson (V – t.o.m. 7 december 2017), Mikael Jansson (SD – t.o.m. den 17 april 2018), Lotta Johnsson Fornarve (V – fr.o.m. 8 december 2017), Niklas Karlsson (S – fr.o.m. 15 februari 2019), Åsa Lindestam (S – t.o.m. 14 februari 2019), Mikael Oscarsson (KD), Roger Richthoff (SD – fr.o.m. 18 april 2018), Hans Wallmark (M) och Allan Widman (L).

3 Ledamöterna från KD, L och M anmälde en gemensam avvikande uppfattning. Dessutom lämnade representanterna för C, KD, L, SD respektive V in var sina avvikande uppfattningar.

ses som en helhet. "Försvarsberedningen är enig om huvuddragen i rapporten" påstods i förordet trots att oenigheten denna gång var ännu djupare jämfört med läget ett och ett halvt år tidigare. Att SD respektive V även denna gång skulle presentera avvikande uppfattningar var kanske i sig inte oväntat. Att de båda regeringspartierna, dvs. S och MP, skulle avge var sitt eget särskilt utlåtanden respektive avvikande uppfattning, måste nog emellertid anses vara iögonfallande. Denna gång var förvisso de fyra borgerliga partierna eniga så till vida att inget av dem signerade slutrapporten då den justerades. Någon gemensam position presenterades dock inte, åtminstone inte kopplat till slutrapporten.

I slutet av augusti 2019 enades S/MP-regeringen med C och L om att stärka försvarsanslagen. Överenskommelsen innebar att 5 miljarder kronor tillförs försvarsbudgeten för år 2022 och att därefter ytterligare 5 miljarder kronor årligen tillförs under den resterande finriktningsperioden, dvs. 2023, 2024 resp. 2025. Rent ekonomiskt överensstämde överenskommelsen med Försvarsberedningens förslag från maj 2019. Därmed kan också antas att de olika riksdagspartierna nått någon form av samsyn avseende försvarspolitikens ekonomiska dimension. Låt oss därför övergå till att fokusera på den strategiska dimensionen.

Fenomenet Strategi – Olika dimensioner och fyra fundamentala M

Strategi är ett betydligt mer mångfacetterat begrepp än vad den oinvidige förmodligen förväntar sig vid en första bekantskap. En första dimension berör hierarki. En strategi som omfattar en stats samtliga maktinstrument (diplomatiska, ekonomiska, militära osv.) betecknas *Grand Strategy* (Liddell Hart 1991; Gray 1999). Om strategin enbart berör det militära maktmedlet betecknas den *Militärstrategi* (Posen 1984; Gray 2015). I det följande fokuseras således på den senare nivån.

En andra dimension berör tidsförhållanden. Om strategin avser här-och-nu, dvs. presens, och nyttjandet av de redan befintliga resurserna betecknas den *Insatsstrategi*. Om den istället berör framtida förhållanden, dvs. futurum, och aspekter som bl.a. berör införskaffandet av nya resurser betecknas den *Resursstrategi* (Edström & Gyllensporre 2014; Westberg 2015). Hur de olika partierna avväger mellan insats- och resursstrategierna betraktas som en empirisk fråga.

En annan empirisk fråga berör en tredje dimension: eskalationsnivå. En strategi kan vara särskilt utformad för en specifik situation eller eskalationsnivå, t.ex. konfliktförebyggande, krishanterande, krigsavhållande respektive krigsutkämpande (Buzan 1987; Edström 2003). En samlad strategi förhåller sig istället till samtliga eskalationsnivåer. Huruvida de politiska partierna förhåller sig samlad eller nivåspecifikt till militärstrategin återstår således att undersöka.

En fjärde och sista dimension berör de element som strategin består av och

som bör vara i balans med varandra. Traditionellt har dessa element ansetts utgöras av Målen, Medlen och Metoderna (Lykke 1989; Herberg-Rothe 2014). Jacob Westberg (2015) har emellertid tillfört ett fjärde element, Miljön, i sin analysmodell. Detta fjärde element handlar om uppfattningar om hur den säkerhetspoliska miljön gestaltar sig och omfattar bl.a. hotbilder. Det är intressant att notera hur väl Westbergs teoretiskt konstruerade modell stämmer överens med Försvarsberedningens resonemang i rapporten *Vårt militära försvar – vilja och vägval* (Ds 2003:34): ”Försvarsberedningen konstaterar att det finns ett behov av att strukturera synen på hoten mot vår säkerhet. Även målen för svensk säkerhet, liksom synen på medel, aktörer och metoder, bör hanteras i en samlad strategi” (sida 41). Synen på hoten respektive aktörerna kan i citatet ovan härledas till Westbergs resonemang om beslutsfattarnas uppfattningar om den strategiska miljön. Den här följande analysen kommer således att struktureras efter vart och ett av de fyra M: Miljö, Mål, Medel respektive Metoder.

Den uppmärksamme läsaren noterar att Försvarsberedningen redan för ett och ett halvt decennium sedan konstaterade behovet av att formulera strategier. Faktum är att samtliga riksdagspartier under dessa år dessutom på egen hand understrukturerat denna nödvändighet (Edström 2015). Frågan är hur väl partierna lyckats leva upp till sina egna krav. Svaret finns förhoppningsvis i underlaget till försvarsbeslutet.

Miljön

Ett väpnat angrepp mot Sverige kan, enligt Beredningen, inte uteslutas. Beredningen utesluter heller inte att militära maktmedel, eller hot om sådana, kan komma att användas mot Sverige. Dessutom skulle Sverige, argumenterade Beredningen, oundvikligen bli påverkat om en säkerhetspolitisk kris eller väpnad konflikt uppstår i Sveriges närområde (Beredningen 2017:61). I sina bedömningar av den säkerhetspolitiska miljön utgick Beredningen från att en eventuell angripare i första hand strävar efter att uppnå sina politiska målsättningar utan att behöva tillgripa militära maktmedel. För att lyckas med detta kan, menar Beredningen, angriparen presentera hot om användande av vad som skulle kunna uppfattas som en överlägsen militär förmåga (Beredningen 2017:63). Beredningen antog att ett väpnat angrepp mot Sverige, inför eller vid krig i vårt närområde, skulle kunna syfta till att besätta svenskt territorium för egna militära syften och/eller för att förneka annan part tillgång till svenskt territorium för motåtgärder. Samtidigt utesluter inte Beredningen att en större internationell konflikt skulle kunna inledas med ett angrepp på Sverige. ”Ett väpnat angrepp kan föregås av att angriparen under kortare eller längre tid genomför aktiv, ofta subversiv, verksamhet utan att utlösa krig. Det sker genom att skapa en svårbedömd och svårhanterad gråzonsproblematik” argumenterade Beredningen

(Beredningen 2017:63). Förbekämpning av basområden, ledningsnoder och annan kritisk infrastruktur skulle, menade Beredningen, kunna utgöra inledningsfasen av ett väpnat angrepp mot Sverige. Härvid bedömdes en angripare komma att nyttja kryssningsrobotar, ballistiska robotar, attackflyg, nätverksattacker och sabotage. ”Påverkansoperationer för att störa vår förmåga att fatta beslut och vår försvarsvilja kommer att vara en del i krigföringen” konkluderade Beredningen och befarade att särskilt viktiga geografiska områden skulle ”besättas efter behov och förmåga för att förhindra motåtgärder från tredje part och för att bryta vår motståndskraft” (Beredningen 2017:64). Gråzonsproblematik i form av ryktesspridning, motsägelsefull information, vilseledning och överraskning ansågs kunna komma att skapa en situation där svenska beslut om motåtgärder försenades eller helt uteblev (Beredningen 2017:66).

Även om Beredningen i regel förde resonemanget i generella termer utan att direkt utpeka en specifik potentiell motståndare så konstaterades att just Ryssland systematiskt strävar efter att skapa gråzonsproblematik för sina motståndare och att Ryssland höll på att utveckla okonventionella medel för att asymmetriskt kunna angripa en framtida motståndare. ”Det militärstrategiska läget har försämrats de senaste åren bl.a. som ett resultat av att den ryska militära förmågan ökat. Ryssland har redan idag en stor militär förmåga jämfört med grannländerna. Rysslands militära förmåga i absoluta termer kommer fortsatt öka under hela den kommande tioårsperioden” konstaterade Beredningen (Beredningen 2017:69). Samtidigt bedömde Beredningen att flera av NATO-medlemmarnas förband hade såväl låg beredskap som låg tillgänglighet. NATO:s försvar av de baltiska medlemmarna ansågs sakna operativt djup ”vilket bl.a. förstärker behovet av att snabbt kunna tillföra förstärkningar i närområdet i händelse av en säkerhetspolitisk kris” konkluderade Beredningen (Beredningen 2017:69). Beredningen bedömde att Stockholmsområdet, ur ett svenskt perspektiv, var av central strategisk betydelse. ”För att kunna motstå ett angrepp är möjligheten att upprätthålla förbindelser västerut avgörande för Sverige. Att upprätthålla dessa förbindelser är också en förutsättning för att kunna erhålla hjälp av tredje part” resonerade Beredningen. Vissa av dessa förbindelser bedömdes vara av existentiellt intresse för Sverige. Det rörde sig främst om de västliga förbindelserna via västkusten och Göteborg, via Osloområdet samt via de norska hamnarna Trondheim och Narvik (Beredningen 2017:73). ”Andra delar av Sverige, t.ex. marinstridskrafternas baseringsområden och flygstridskrafternas baser samt arméstridskrafternas koncentreringsvägar och koncentreringsområden är åtminstone initialt viktiga för möjligheten att försvara Sverige mot ett angrepp” konstaterade Beredningen därutöver (Beredningen 2017:73-74). Samtidigt påpekade Beredningen att förbekämpning med långräckviddiga vapensystem, i varierande omfattning, skulle kunna drabba stora delar av Sverige.

I sin avvikande uppfattning till Beredningens 2017-rapport menade Liberalernas Allan Widman att den nya presidentadministrationen i USA, utvecklingen i Nordkorea och NATO:s behov av stridsgrupper i Baltikum och Polen bidragit till att omvärldsläget försämrats sedan våren 2014 och att Beredningens majoritet negligerat detta.

Sverigedemokraternas Mikael Jansson efterlyste å sin sida, i den avvikande uppfattning till Beredningens 2017-rapport, mer fokus på såväl Rysslands och Kinas expansiva uppträdande som NATO:s bristande efterlevnad av de internationella spelreglerna. Det senare exemplifierades med överutnyttjande av FN-mandatet om flygförbudszon över Libyen år 2011. Han belyste även bristen på marktrupp för att FN skulle klara av att hantera konflikten i Mali. Två år senare var Jansson ersatt med Roger Richthoff som i sin avvikande uppfattning till Beredningens 2019-rapport efterfrågade mer uppmärksamhet på ANC:s förföljelser av Boer i Sydafrika. Richthoff var dessutom kritisk till att Beredningen behandlat klimatförändringarna och menade att resonemanget om ökad konkurrens om naturresurser inte hörde hemma i rapporten eftersom det dels utgjorde ett sidospår, dels gav en ensidigt alarmistisk bild.

Även Vänsterpartiet presenterade avvikande uppfattningar till såväl 2017- som till 2019-rapporten. I båda fallen presenterades partiets ståndpunkter av Lotta Johnsson Fornarve. Kopplat till den förra menade hon bl.a. att NATO:s upprustning och utvidgning "lett till att Europa hamnat i en oroande säkerhetspolitisk utveckling." Hon ansåg dessutom att rapporten "till vissa delar beskriver ett upptrissat säkerhetsläge som inte helt stämmer och som snarare bidrar till en ökad upprustning än till avspänning, nedrustning och ökad säkerhet." Johnsson Fornarve vidhöll "att det fortsatt är osannolikt att ett enskilt militärt angrepp skulle riktas mot Sverige". Hon saknade dessutom en mer omfattande analys från viktiga konflikter, som t.ex. "Israels ockupation av Palestina och det amerikanska beslutet att erkänna Jerusalem som Israels huvudstad, spänningarna mellan Saudiarabien och Iran, situationen för flyktingar i och med EU:s avtal med Libyen" samt turkiska kränkningar av mänskliga rättigheter. Johnsson Fornarve ansåg dessutom att Beredningens konklusion att samarbetet med NATO bidrar till Sveriges strävanden att bygga säkerhet tillsammans med andra var en oriktig beskrivning. Istället menade hon att NATO "är en del av den mycket negativa rustningsspiral där säkerhetspolitik reduceras till att handla om vem som har störst militära kapacitet." Två år senare återkom hon till denna argumentation och hävdade än en gång "att ett enskilt väpnat angrepp mot Sverige är osannolikt." Hon var även kritisk till att Beredningen inte uppmärksammat USA:s bidragande till den ökade spänningen i Mellanöstern bl.a. genom att ha dragit sig tillbaka från kärnvapenavtalet med Iran samt genom krigföringen i Afghanistan, Irak respektive Libyen. "Jag anser att det är farligt att förlita sig på den typen av stormakt" argumenterade Johnsson Fornarve.

En slutsats att ta med till det avslutande resonemanget är att det synes föreligga bred politisk konsensus om att en presumtiv motståndare troligen skulle komma att nyttja kryssningsrobotar, ballistiska robotar, attackflyg, nätverksattacker och sabotage i sin förbekämpning av svenska militära basområden, ledningsnoder och annan kritisk infrastruktur.

Målen

Beredningen föreslog en målsättning som gick ut på att totalförsvaret, enskilt likväl som tillsammans med andra, inom och utom landet, skulle försvara Sverige mot väpnat angrepp. Därutöver föreslogs att totalförsvaret skulle värna Sveriges säkerhet, frihet, självständighet och handlingsfrihet (Beredningen 2017:81). Betydelsen av upprätthållandet av samhällsviktiga funktioner såsom elförsörjningen, telenäten, väg- och järnvägsnäten, sjö- och flygtransporter, finansiella tjänster och sjukvård även under krig betonades av Beredningen. Tryggad försörjning av nödvändiga varor och tjänster samt att skydda befolkningen mot de direkta krigshandlingarna var andra explicita mål (Beredningen 2017:64). Att uppnå dessa mål angavs dock inte enbart vara en militär uppgift ”utan ett ansvar för hela samhället som ytterst kräver befolkningens personliga insatser. Försvarsvilja och folkförankring utgör grunden för möjligheten att kunna åstadkomma ett trovärdigt totalförsvaret. Totalförsvaret utgör en nationell angelägenhet som förutsätter hela samhällets engagemang” (Beredningen 2017:79). Beredningen deklarerade att om Sverige skulle bli angripet så ”ska Försvarsmakten med stöd av övriga totalförsvaret försvara Sverige för att vinna tid, skapa handlingsfrihet och ytterst säkerställa landets självständighet. Ett beslutsamt och uthålligt motstånd ska uppbådas” (Beredningen 2017:61). Det militära försvaret föreslogs därför ges följande uppgifter:

- ”försvara Sverige mot väpnat angrepp,
- hävda Sveriges territoriella integritet samt värna suveräna rättigheter och nationella intressen i Sverige och utanför svenskt territorium i enlighet med internationell rätt,
- främja vår säkerhet samt förebygga och hantera konflikter och krig genom att i fredstid genomföra operationer på vårt eget territorium, i närområdet samt delta i internationella fredsfrämjande insatser, samt
- skydda samhället och dess funktionalitet genom att med befintlig förmåga och resurser bistå övriga samhället så väl i fred som vid höjd beredskap” (Beredningen 2017:81-82).

Miljöpartiets Anders Schröder var uppenbart inte helt nöjd med dessa

målformuleringar. I sin avvikande uppfattning till 2019-rapporten menade han att ”ett tydligare fokus måste läggas på hur Försvaret kan bidra till att Sveriges klimat- och miljömål ska kunna uppfyllas genom mer aktiva insatser”.

Även Vänsterpartiets Lotta Johnsson Fornarve var kritisk. I sin avvikande uppfattning till 2017-rapporten menade hon att mål kopplade till krishantering och skydd av samhällsviktig verksamhet ”borde fått betydligt större utrymme i Försvarsberedningens arbete”.

Trots dessa avvikande uppfattningar så är ändå slutsatsen att det råder stor politisk enighet om målet att försvara Sverige i syfte att vinna tid och skapa handlingsfrihet. Ytterst ansågs målet för försvaret vara att säkerställa Sveriges självständighet.

Medlen

Försvarsberedningen angav stundtals enbart vaga idéer om vilka medel det militära försvaret borde förfoga över för att kunna nå de föreslagna målen. I citatet nedan har jag avsiktligt markerat denna vaghet med fetstil (Beredningens kursiveringar):

Vad gäller *armén* **kan** ytterligare kort- och medelräckviddigt luftvärn till ett antal luftvärnsbataljoner anskaffas. En utökning av krigsorganisationen med t.ex. fler brigader, säkerhetsförband och territoriella förband **kan** vara aktuellt. Vidare **kan** övervägas att ytterligare stärka indirekteldfunktionen med en bekämpningsbataljon (raketartilleri/markrobot) för bekämpning av högvärldiga mål på långa avstånd. När det kommer till *marinen* **kan** ytterligare två till fyra ytstridsfartyg övervägas i syfte att utöka det totala antalet ytstridsfartyg. I samband med projekteringen av ersättare till Gotlandklassen **kan** anskaffning av ytterligare ubåtar övervägas, utöver de tre ubåtar som krävs för omsättning av Gotlandklassen. Försvarsberedningens förslag om fortsatt vidmakthållande av JAS 39 C/D parallellt med JAS 39 E skapar förutsättningar för en **eventuell** utökning av antalet stridsflygdivisioner i *flygvapnet*. Ytterligare en till två stridsflygdivisioner med basering på Upplands flygflottilj (F16) **kan** då övervägas (Beredningen 2019:173).

Redan i 2017-rapporten framkom att Beredningen inte gått till botten avseende medlen. Sålunda meddelades då att man avsåg ”återkomma med en fördjupad inriktning och specifika kostnader för utvecklingen av det militära försvarets aktiva cyberförsvarsförmåga i en kommande rapport” (Beredningen 2017:120). De territoriella förhållandena och ansvarsfördelningen var heller inte helt klarlagda. Beredningen föreslog att ”Sverige territoriellt indelas i fyra

till sex militärregioner. Därutöver har chefen för Gotlands regemente (P18) territoriellt ansvar på Gotland” (Beredningen 2019:162). Trots alla dessa oklarheter föreslogs likväl att en ny krigsorganisation skulle intas från den 1 januari 2021. Kärnan i markstridskrafterna skulle härvid utgöras av tre mekaniserade brigader, en reducerad motoriserad brigad samt en förstärkt mekaniserad bataljon på Gotland. Just fyra brigader ansågs vara en förutsättning för att skapa handlingsfrihet. Beredningen föreslog dessutom att samtliga stridsfordon och stridsvagnar skulle uppgraderas, att ytterligare artillerisystem anskaffades, och att nya moderna luftvärnsrobotsystem tillfördes (Beredningen 2019:165). Avseende sjöstridskrafterna föreslogs att samtliga fem Visbykorvetter skulle uppgraderas med robotluftvärn och nya sjömålsrobotar. Dessutom föreslogs att beslut om anskaffning av två nya ytstridsfartyg, i syfte att ersätta Gävleklassens två äldre korvetter, skulle fattas någon gång under åren 2021–2025. Vidare menade Beredningen att antalet ubåtar skulle utökas till fem. Detta föreslogs ske genom att två nya ubåtar tillfördes samtidigt som en redan befintlig ubåt halvtidsmodifierades (Beredningen 2019:166). Vad gäller flygstridskrafterna föreslog Beredningen att sex stridsflygdivisioner skulle bibehållas. Detta avsågs ske genom att ett antal JAS39C/D vidmakthölls parallellt med att nya JAS39E tillfördes. ”I takt med införandet av 60 JAS39E ombeväpnas successivt tre till fyra divisioner under andra halvan av 2020-talet. Två till tre stridsflygdivisioner föreslås vidmakthållas med JAS39C/D även bortom 2030” (Beredningen 2019:167). Noterbart är att Beredningen konstaterade att brigaderna ”ska mobilisera som helhet inom ett avgränsat geografiskt område” (Beredningen 2019:179).

Utöver ovanstående kärna i respektive försvarsgren föreslog Beredningen att Försvarsmaktens krigsorganisation skulle omfatta bl.a. två norrlandsjägarbataljoner, en jägarbataljon, tre divisionsartilleribataljoner, två luftvärnsbataljonerna (med robotsystem 103 Patriot och 98 IRIS-T), två divisionsingenjörbataljoner, en divisionsstabsbataljon, en divisionsunderhållsbataljon, en tung transportbataljon, två rörliga fältsjukhuskompanier, ett CBRN-kompani, fyra territoriella skyttebataljoner och två sjörörliga amfibiebataljoner. Dessutom föreslogs att två nya ubåtar typ A26 skulle ersätta två äldre ubåtar av Södermanlandklassen runt 2025. Det var dock inte enbart förband och plattformar som behandlades av Beredningen utan även bl.a. beväpning. Ytstridsfartygen föreslogs t.ex. utrustas med en ny robot med en räckvidd på mer än 300 kilometer samtidigt som en långräckviddig bekämpningsförmåga föreslogs tillföras flygvapnet genom anskaffning av ny markmålsrobot. Beredningen behandlade även behoven av att undgå förbekämpning genom utspridning och berörde härvid bl.a. antalet flygbaser och betjäningsförbanden till dessa.

Miljöpartiets Anders Schröder var inte helt överens med Beredningens rekommendationer. I sin avvikande uppfattning till 2019-rapporten ställde han sig bl.a. inte bakom bedömningen att försvarsintresset behöver ges ytterligare

tyngd i prövningsprocessen vad gäller ny- eller omlokalisering av försvarets anläggningar. Schröder delade förvisso bedömningen att ökade resurser till totalförsvaret behövdes, men ansåg att ökningarna i synnerhet skulle gå till de civila delarna. Miljöpartiet varnade för att totalförsvarets föreslagna budget utgjorde en stor del av regeringens samlade reformutrymme och ansåg att Försvarsmaktens behov måste vägas mot statens övriga behov inom exempelvis välfärd och klimatomställning. Enligt Schröder ville partiet "inte i nuläget uttala sig kring hur en prioritering mellan olika delar av det militära försvaret bör göras. En sådan analys måste göras av Försvarsmakten, först därefter kan politiken ta ställning, baserat på deras underlag."

Även det andra regeringspartiet, Socialdemokraterna, redovisade en egen syn på 2019-rapporten. Partiet menade att en förutsättning för ett genomförbart försvarsbeslut var att olika prioriteringar tydliggjordes. "Det behöver tydliggöras vad som är huvudprioriteringar genom ett flertal ekonomiska ambitionsnivåer i paketform. Ett sådant upplägg kan ge vägledning till hur avvägningar och omprioriteringar bör ske inom anvisad ekonomi i händelse av fördyringar. Det skulle också ge en möjlighet att göra en överenskommelse om den totala ekonomiska ramen för det militära och civila försvaret där hänsyn kan tas till utrymmet för andra nödvändiga reformer".

Sverigedemokraterna, å sin sida, argumenterade såväl 2017 genom Mikael Jansson som 2019 genom Roger Richthoff att det borde statueras i grundlagen att ett belopp motsvarande minst 2 procent av BNP årligen skulle satsas på totalförsvaret. Den senare menade dessutom att den särskilda officersutbildningen borde avbrytas. Motivet till detta ställningstagande sades vara att officersprofessionen kräver 180 poäng i krigsvetenskap och att detta inte kunde ersättas med 180 poäng inom något annat ämne.

Vänsterpartiets Lotta Johnsson Fornarve argumenterade i sin avvikande uppfattning till 2017-rapporten att Sverige förvisso skulle ha ett modernt svenskt försvar men att den militära kapaciteten skulle anpassas till upprätthållandet av kontrollen över svenskt territorium samt till att kunna "möta olika säkerhetshot och kriser och kunna bidra i internationella insatser för att värna fred och säkerhet." I den avvikande uppfattningen till 2019-rapporten sade Johnsson Fornarve sig å ena sidan dela Beredningens syn på inriktning av krigsorganisation, medan Vänsterpartiet, å den andra sidan, ansåg att den höjning av försvarsanslaget som Beredningen föreslagit på 84 miljarder var för stor. Johnsson Fornarve klargjorde att partiet såg möjligheter till besparingar på främst materialsidan. "Beslutet att köpa in luftvärnssystemet Patriot är ett exempel på det. Det är ett inköp som det finns all anledning att vara kritisk mot, dels för att det knyter oss närmare en stormakt och indirekt NATO och dels för att projektet riskerar att bli mycket kostsamt."

En slutsats av resonemanget kring medlen är att de politiska partierna gärna uttrycker sig i ekonomiska termer, åtminstone i de reservationer som

presenteras i anslutning till Beredningens rapporter. Å ena sidan tycks de tre röd-gröna partierna anse att höjningen av försvarsanslaget är för stor, å andra sidan tycks Sverigedemokraterna tycka att höjningen är för liten. Även om krigsorganisationen i sig inte utgjorde föremål för avvikande uppfattningar så kunde, vilket Vänsterpartiet exemplifierade, synen på beväpning av enskilda förband eller system ge upphov till reservationer. Kontentan bedöms därför vara att det råder relativt stor samsyn på att kärnan i Försvarsmakten ska bestå av en armédivision, fyra armébrigader, sju ytstridsfartyg, fem ubåtar och sex stridsflygdivisioner.

Metoderna

Avseende metoderna så återanvände Försvarsberedningen retoriken från det kalla kriget. ”Genom att tydliggöra att ett angrepp mot Sverige medför höga kostnader för en angripare, är totalförsvaret tillsammans med politiska, diplomatiska och ekonomiska medel krigsavhållande för den som skulle vilja angripa Sverige eller utöva påtryckningar med militära medel” (Beredningen 2017:61). Vid ett väpnat angrepp kommer, konstaterade Beredningen, initiativet initialt att ligga hos angriparen. Det svenska försvaret kommer därför, klargjorde Beredningen, åtminstone inledningsvis att agera reaktivt i syfte att vinna tid och för att skapa handlingsfrihet. ”Stridskrafterna måste vara grupperade för att begränsa effekterna av förberäkning och för att samtidigt kunna möta angrepp mot olika delar av landet. Det senare gäller särskilt för arméstridskrafterna med hänsyn till deras begränsade möjligheter att snabbt genomföra längre operativa förflyttningar” argumenterade Beredningen (Beredningen 2019:113). Beredningen nöjde sig emellertid inte enbart att resonera kring metoderna för det nationella försvaret utan menade att försvarssamarbetet med Finland måste utvecklas till att även omfatta operativ planering inklusive gemensamt användande av militära resurser i olika scenarier. ”Sådan planering bör vara ett komplement till, men skilt från, respektive lands nationella planering. Samarbetet innebär en möjlighet till gemensamt agerande, men inte några utfästelser” argumenterade Beredningen och konstaterade att fördjupandet av det bilaterala försvarssamarbetet inte ställde några restriktioner i förhand (Beredningen 2017:210). Två år senare utvecklade Beredningen sitt resonemang och menade att möjligheterna till gemensam operativ planläggning med Finland skulle kompletteras genom att även ”samordna planeringen med Norge, Danmark, Storbritannien, USA och NATO” (Beredningen 2019:157).

Kristdemokraterna, Liberalerna och Moderaterna deklarerade i en gemensam avvikande uppfattning till 2017-rapporten att de ansåg att behovet av att bygga säkerhet tillsammans med andra aldrig varit större. Samtidigt konstaterar de tre borgerliga partierna att det inte finns några garantier för att Sverige

skulle få hjälp och bistånd vid ett väpnat angrepp mot landet. NATO "är och förblir demokratiernas främsta försvar mot auktoritära och aggressiva krafter. För ett land med våra värderingar och vårt samhällsskick finns det inget annat säkerhetspolitiskt alternativ. Det är hög tid för Sverige att nu ansöka om medlemskap i den transatlantiska försvarsalliansen" argumenterade Beatrice Ask (M), Karin Enström (M), Mikael Oscarsson (KD), Hans Wallmark (M) och Allan Widman (L).

Även det fjärde borgerliga partiet, Centerpartiet, betonade att Sverige endast genom ett medlemskap kunde ta del av de ömsesidiga försvarsförpliktelserna inom NATO. "Vår syn är att solidaritet innebär förpliktelse och att vi bör agera när andra hotar våra närmaste grannar. Sverige ska stå upp för demokrati, frihet och varje lands rätt att själv fatta beslut om sitt lands säkerhet" argumenterade Daniel Bäckström i sin avvikande uppfattning till 2017-rapporten. Han menade att ett svenskt NATO-medlemskap inte enbart skulle stärka den svenska, nationella försvarsförmågan utan även säkerheten i både Östersjö- och Arktis-regionerna. "Det är därför vår uppfattning att Sverige ska ansöka om medlemskap i NATO" tillkännagav Bäckström (C).

Även Socialdemokraterna ansåg, i sin särskilda syn som redovisades till 2019-rapporten, det vara "väsentligt att vårt samarbete med andra länder och partners fortsätter att fördjupas. Relationen till Finland har här en särställning. Men den nordiska, baltiska, europeiska och transatlantiska dimensionen är också av avgörande betydelse."

Sverigedemokraterna förordade å sin sida Sveriges militära alliansfrihet. I den avvikande uppfattningen till 2017-rapporten varnade Mikael Jansson för att det svenska samarbetet med EU och NATO kunde urholka denna säkerhetspolitiska linje. Enligt Jansson borde Sverige såväl lämna det mellanstatliga EU-samarbetet inom PESCO som avbryta deklarerandet av ensidiga solidaritetsförklaringar. För att höja den krigsavhållande tröskeln borde istället, menade Jansson, "Sverige och Finland snarast ingå militärt statsförbund. Sveriges och Finland har en likande säkerhetspolitisk situation och geografisk närhet. Efter samoptimering av de två försvarsmakterna skulle tröskeleffekten ytterligare höjas." Sverigedemokraterna ansåg att Finland och Sverige utgjorde ett gemensamt strategiskt område i händelse av en konflikt mellan öst och väst. "Det är viktigt att det i området finns en hög tröskel mot annektering av territorium. Med området i alliansfria händer finns förutsättning för avspänning. Uppstår ett militärt vakuum på grund av långtgående lokal nedrustning så kan det vara en katalysator för en stormaktskonflikt" argumenterade Jansson.

Även Vänsterpartiet värnade den militära alliansfriheten. Partiet var emot samarbetet med NATO och menade bl.a. att samförståndsavtalet om värdlandsstöd måste rivas upp. NATO-styrkor som baseras på svenskt territorium kommer att "öka spänningen i vårt närområde och ytterligare minska möjligheterna att bedriva en självständig utrikespolitik. I och med en ökad närhet till

NATO riskerar Sverige att dras in i förödande krig och konflikter” argumenterade Lotta Johnsson Fornarve i sin avvikande uppfattning till 2017-rapporten. I den avvikande uppfattningen till 2019-rapporten motsatte sig Vänsterpartiet även ”de ständigt återkommande initiativen att militarisera EU-samarbetet genom till exempel PESCO och militärfonden. Sveriges säkerhet gagnas inte av ytterligare bidrag för att höja rustnings- och spänningsnivån. Vänsterpartiet motsätter sig EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik inklusive ett ökat europeiskt samarbete på försvarsmaterielområdet.” Att samarbeta med andra länder och organisationer ansågs däremot vara nödvändigt och Vänsterpartiet såg ”möjligheter till att fördjupa samarbetet med våra nordiska grannländer, framförallt Finland, på en rad områden inom försvarspolitikerna.” En förutsättning för ett fördjupat samarbete med övriga nordiska länder var dock att det samarbetet inte inskränker Sveriges militära alliansfrihet betonade partiet. Johnsson Fornarve såg därför ”positivt på det fördjupade samarbetet vi redan har med Finland.”

En ofrånkomlig slutsats avseende metoderna är att resonemanget kring denna del av strategin är underutvecklad. Beredningen betonar den *krigsavhållande* eskalationsnivån men ger ingen vägledning hur detta ska åstadkommas med de militära resurserna på militärstrategisk nivå. Att enbart hänvisa till medel som avses anskaffas för att kunna hantera en *krigsutkämpande* nivå är helt enkelt inte tillräckligt. Beredningen hänvisar även till olika bi- och multi-laterala försvarssamarbeten men anger inte metoderna med vilka de svenska militära resurserna avses nyttjas inom ramarna för dessa olika samarbeten. De olika reservationerna utgår i regel från Sveriges förhållande till NATO. Vare sig de partier som förordar ett medlemskap eller de som istället argumenterar för ett avbrytande av partnerskapet presenterar några idéer om metoderna för nyttjandet av Försvarsmakten inom respektive utanför militäralliansen.

Sammanfattande slutsatser – Några tänkbara militärstrategiska konsekvenser

Så vilka slutsatser kan då dras avseende Försvarsberedningens arbete de gångna åren? En insikt som osökt infinnar sig är frånvaron av styrning i militärstrategiska termer. Det saknas helt enkelt en sammanhållande strategi för Sveriges militära försvar. Inte heller när sambandet mellan strategielementens olika delar dekonstrueras framträder någon tydlig strategi. Den främsta orsaken till detta är att resonemanget kring *metoderna* är underutvecklat och att erforderlig politisk styrning härvidlag uteblir. En bidragande orsak är att sambandet mellan å ena sidan de förband och system som behandlas i resonemanget kring *medlen* inte knyts samman med vare sig *målen* eller *metoderna*. Då dessutom diskussionerna om medlen snarare förs i ekonomiska än i militära termer underlättas inte situationen. Som framgått ovan har t.o.m. de

båda regeringspartierna svårt att ta ställning till olika prioriteringar och emellanåt efterfrågas konkretiseringar och avvägningar av Försvarsmakten innan politiska beslut kan fattas. Likväl kan samma partier fastställa de ekonomiska nivåerna utan dessa ingångsvärden. Stundtals blir resonemanget rent av motsägelsefullt vilket jag återkommer till nedan.

En möjlig förklaring till situationen är att företrädarna för de politiska partierna har svårare att ta ställning ju mer konkret strategin behöver utformas. Det är en sak att förhålla sig till *miljön* och till *målen*, men en helt annan att ta ställning till *medlen* och *metoderna*. Som framgått ovan så är handlingsfrihet ett mål i sig. Möjligen har det en bidragande inverkan på att t.ex. omvärldsanalyserna ofta genomförs utan att konsekvenserna för Sveriges försvarspolitik analyseras än mindre presenteras. Ju mer ställning den politiska nivån måste ta, desto mer begränsar den m.a.o. sin egen handlingsfrihet.

Möjligen kan en ny variant av den s.k. marginaldoktrinen vara på gång att lanseras. Under det kalla kriget var innebörden av den doktrinen att oavsett hur många förband inom de olika försvarsgrenarna de båda supermakterna förfogade över, så utgjorde deras inbördes kamp huvudarenan varför endast marginella delar av deras respektive förband ansågs kunna avdelas för operationer mot Sverige. Eftersom styrkebalansen mellan USA och Ryssland idag inte är densamma som då, och eftersom den överhängande risken för krig undanröjdes med Sovjetunionens upplösning saknas numera denna tydliga tvekan. Risken för öppet krig har ersatts med hot om hybridkrigföring och plötsliga angrepp med fjärrstridsmedel. Följaktligen är behoven av att skapa trovärdighet för den förda försvarspolitikerna gentemot de egna medborgarna delvis annorlunda idag. Sålunda betonas att förvisso har den tänkta motståndaren tillgång till offensiva militära resurser men samtidigt kommer motståndarens tillgång till ballistiska robotar, kryssningsrobotar och stridsflyg ”att vara begränsad och att det ofta krävs ett förhållandevis stort antal vapen för att nå en avgörande och bestående effekt på markmål. Det gäller särskilt om försvararen spridit sina resurser” (Beredningen 2019:115).

Det skulle således kunna vara en framkomlig metod att sprida de svenska militära resurserna för att därigenom undgå att dessa går förlorade under den initiala förbekämpningsfasen. Uppenbart resonerar försvarspolitikerna så, åtminstone då det gäller flygstridskrafterna. Här betonas bl.a. behoven av flera flygbaser för att kunna stationera stridsflygen på flera olika ställen. Samtidigt konstaterar emellertid samma politiker att markstridskrafterna, och i synnerhet brigaderna, kommer att mobilisera inom ett avgränsat geografiskt område. Betoningen av inte enbart brigader utan även divisionen med alla divisionsförband innebär dessutom en kraftsamling i sig. Eftersom politikerna själva angett att de anser sig behöva mer ingångsvärden från Försvarsmakten är en tänkbar förklaring att det helt enkelt är företrädarna för flygvapnet respektive armén som getts utrymme att suboptimera utifrån den egna försvarsgrenen. Om så är

fallet finns en uppenbar risk att det inte enbart saknas en sammanhållen strategi på militärstrategisk utan även på operativ nivå.

”I fall av en större militär operation som inbegriper Sverige och svenskt territorium kommer den svenska förmågan att leda större förband att vara gränssättande för om svenska förband ska ledas av svenskt eller utländskt befäl” konstaterar mycket riktigt också Beredningen (Beredningen 2019:162). Här är det på plats att ifrågasätta vilket utländskt befäl det egentligen är som avses. De fyra borgerliga partierna förordar samtliga ett svenskt NATO-medlemskap så i deras fall är det troligt att de omfattande operationerna som avses genomföras på svenskt territorium ska ledas av NATO. Men vad menar de fyra icke-borgerliga partierna som är emot ett svenskt NATO-medlemskap och i vissa fall rent av det svenska NATO-partnerskapet? Eftersom dessa fyra partier samtliga förespråkar ett närmare militärt samarbete med Finland så skulle man kunna anta att de menar att operationerna som genomförs på svenskt territorium ska ledas av finskt befäl. Då det verkar mindre troligt att så är deras avsikt så blir de svaret skyldiga. Inget av de åtta partierna har heller klarat ut vilken roll de svenska förbanden är tänkta att ha inom ramen för dessa av utländskt befäl ledda operationer.

Detta leder resonemanget till en logisk kullerbytta som inte är unik för det stundande försvarsbeslutet – Försvarsplaneringen är tänkt att igångsättas först efter det att försvarsbeslutet fattats. Detta innebär att besluten om *målen* och *medlen* är fattade utan erforderliga ingångsvärden om *metoderna*. Det är nämligen först i försvarsplaneringen det kommer att kunna värderas om de politiskt acceptabla metoderna också är i balans med de uppsatta politiska målen och de tilldelade militära resurserna.

Sammanfattningsvis tycks det således saknas såväl en sammanhållen som situationsberoende politisk styrning i militärstrategiska termer. Den senare styrningen handlar dels om specifika strategier för krigsavhållande respektive krigsutkämpande situationer. Den handlar dessutom om Försvarsmakten förväntas slåss helt på egen hand eller tillsammans med andra och i så fall vilken roll den svenska militären har inom ramen för de med en eller flera andra staters försvarsmakter gemensamma operationerna.

Sekundärkällor

Buzan, Barry, 1987. *An Introduction to Strategic Studies*. New York: St. Martin´s Press.

Edström, Håkan, 2003. *Hur styrs Försvarsmakten?* Umeå: Umeå Universitet.

Edström, Håkan, 2015. ”Med alla till buds stående metoder? – Strategi i den politiska styrningen av Försvarsmakten”, *Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift*, 1/2015.

- Edström, Håkan & Gyllensporre, Dennis, 2014. *Svensk försvarsdoktrin efter kalla kriget: förlorade decennier eller vunna insikter?* Stockholm: Santérus Academic Press.
- Gray, Colin, 1999. *Modern Strategy*. Oxford: Oxford University Press.
- Gray, Colin, 2015. *The Future of Strategy*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Herberg-Rothe, Andreas, 2014. "Clausewitz's Concept of Strategy – Balancing Purpose, Aims and Means", *Journal of Strategic Studies*, Volume 37, Issue 6-7.
- Lidell Hart, Basil, 1991. *Strategy*. New York: Meridian.
- Lykke, Arthur, 1989. "Toward an Understanding of Military Strategy", i Arthur Lykke (red.), *Military Strategy: Theory and Application*. Carlisle Barracks, PA.: US Army War College.
- Posen, Barry, 1984. *The Source of Military Doctrine*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Westberg, Jacob, 2015. *Svenska säkerhetsstrategier*. Lund: Studentlitteratur.