

Enighetens gränser

Konsensus eller konfrontation vid utformningen av den svenska försvarspolitiken?

Håkan Edström & Jacob Westberg

The limits of unity: Consensus or confrontation in shaping Swedish defence policy

How encompassing is the consensus among the political parties represented in the Swedish parliament when it comes to the military threat from Russia, the relations with NATO and the design of the Swedish Armed Forces? This article aims at answering this question by exploring the Swedish defence policy from the Russian war against Georgia in 2008 to the ongoing war in Ukraine. Our results indicate that the consensus among the parties increases with the escalation of the tensions in the international relations. Hence, we disagree with some results of previous research on Swedish security politics. We conclude that the tipping point regarding the Swedish application for NATO-membership was the existential dimension of the current Russian aggression. When the internal efforts to defend Sweden against a potential Russian attack was perceived not being enough, applying for membership was considered a necessity, not an option, among a majority of the parties.

Inledning

Hur eniga är de politiska partierna avseende utformningen av den svenska försvarspolitiken? Vad kan graden av samsyn bero på? Denna artikel syftar till att besvara båda dessa frågor genom att studera den försvarspolitiska debatten i riksdagen kopplat till det tilltagande spänningsläget allt sedan Rysslands krig mot Georgien hösten 2008.

Forskning om svensk säkerhetspolitik under kalla kriget visar att det även i perioder av ökade spänningar mellan supermakterna förekom partipolitiska strider kring hur den svenska alliansfria linjen skulle utformas. I dessa debatter var huvudmotståndarna oftast företrädare för Socialdemokraterna (S) respektive

Håkan Edström är verksam vid Institutionen för statsvetenskap och juridik, Försvarshögskolan (FHS); Jacob Westberg är verksam vid Institutionen för krigsvetenskap och militärhistoria, Försvarshögskolan (FHS).
E-post: hakan.edstrom@fhs.se; jacob.westberg@fhs.se

Högerpartiet/Moderaterna.¹ Nils Andrén konstaterade att även om man gärna föreställer sig att en orolig säkerhetspolitisk situation ska leda till försiktighet och återhållsamhet, så visar erfarenheterna att ”den inre konfrontationen i säkerhetsfrågor tycks tvärt om öka i skärpa under yttre spänning” (Andrén 1985: 162). Till skillnad från Andrén hävdar Barry Posen (1984) att graden av samsyn samvarierar med graden av spänning i de internationella relationerna; ju högre spänning desto större samsyn. Eftersom vårt forskningsobjekt befinner sig mellan Andréns säkerhetspolitiska fokus och Posens militära dito kretsar vårt teoretiska bidrag kring frågan vilket perspektiv som har störst förklaringskraft då det gäller att förklara de politiska partiernas hållning i försvarsfrågor i anslutning till den försämrade säkerhetsutvecklingen i spåren av Rysslands krig från 2008 och framåt. Ökade eller minskade den försvarspolitiska samsynen i takt med de ökade spänningarna?

I jämförelse med den omfattande forskning som bedrivits om svensk utrikes- och säkerhetspolitik under kalla kriget råder ett forskningsunderskott avseende samtida svensk försvarspolitik. Även om det publicerats insiktsfulla studier det senaste dryga decenniet så har dessa endast sporadiskt, indirekt eller mer övergripande berört denna artikels problemområde.² Artikeln avser därför ge ett empiriskt bidrag till forskning om svensk försvarspolitik under en tidsperiod som leder fram till övergivandet av den militära alliansfriheten. Medan Mike Winnerstigs bidrag i detta specialnummer fokuserar på den offentliga samhällsdebatten i tidsperspektivet 1995–2015, koncentrerar vi oss på den parlamentariska debatten 2008–2022. På så sätt kompletterar de båda bidragen varandra. För att besvara de inledande frågorna genomförs en strukturerad

- 1 Ett sådant tillfälle var 1950-talet där en debatt mellan Socialdemokraterna och å andra sidan Högerpartiet och Folkpartiet utmynnade i den s.k. Hjalmarsonaffären. Tidpunkten för debatterna sammanföll med bildandet av Warszawaavtalet, invasionen av Ungern och den framväxande Berlinkrisen (Bjereld 1997; Westberg 2003). Andra tillfällen var t.ex. den debatt som åtföljde grundstötningen av den sovjetiska ubåten i Karlskrona 1981, den s.k. Bodströmaffären och Olof Palmes kritik mot Carl Bildts kontakter med USA (Andrén 1985). För ytterligare exempel se Björklund (1992) samt Bjereld & Demker (1995). För en överblick av utrikespolitiska skiljelinjer som sträcker sig över hela 1900-talet se Edström (2017).
- 2 Resultat av forskning kring strategibegreppets roll har bl.a. publicerats av Edström (2015), Westberg (2016) respektive Axelsson m.fl. (2016). Edström & Gyllensporre (2014a) respektive Westberg (2023) har dessutom bidragit med mer övergripande studier om svensk försvarspolitik vilka gett överblicksbilder snarare än specifika insikter. Sveriges internationella militära insatser har bl.a. studerats av Doerer (2014), Edström & Gyllensporre (2014b), Ångström (2015), Noreen & Ångström (2015) respektive Gyllensporre (2016). Svensk neutralitet och Sveriges relation med NATO har bl.a. studerats av Edström (2011). Wågsson (2011), Löden (2012) och Dalsjö (2017) medan bl.a. Bengtsson (2020) och Dahl (2021) studerat Sverige och nordiskt försvarssamarbete. Militär transformation har studerats av bl.a. Petersson (2011) och Christiansson (2020). Försvarsberedningen har analyserats av Haldén (2007) och då främst kopplat till försvarstransformation. Även Edström (2020) har studerat beredningen men då specifikt inför ett kommande försvarsbeslut. Slutligen har Edström m.fl. (2019) analyserat Sveriges respons på olika potentiella strategiska chocker, däribland Rysslands angrepp på Georgien respektive Ukraina. Wieslander (2022) är den vars forskning ligger närmast denna artikel. Hon fokuserar emellertid på den s.k. Hultqvist doktrinen, dvs. enbart S och hennes resultat handlar om perioden före februari 2022. Ingen av ovan nämnda forskning har således, såsom denna artikel, fokuserat på upplevda ryska militära hot och den svenska försvarsmaktens tillväxtproblematik kopplat därtill.

textanalys av riksdagspartiernas överväganden i anslutning till försvarsbesluten 2009 (FB09), 2015 (FB15) och 2020 (FB20), samt partiernas ställningstaganden 2022 i anslutning till den svenska Natoansökan.

I nästa avsnitt presenteras ytterligare teoretiska och metodologiska utgångspunkter. Den empiriska analysen föregås av en prolog som sammanfattar utgångsläget inför undersökningsperioden. Därefter följer vår analys av politiska åsiktsskillnader för vart och ett av de tre empiriska nedslagen FB09, FB15 och FB20. Det senare nedslaget inkluderar även den svenska ansökan om medlemskap i Nato. I det avslutande avsnittet presenteras våra slutsatser.

Teoretiska och metodologiska utgångspunkter

Försvarspolitiska beslut utformas inte i ett vakuum. Strategiska prioriteringar är beroende av både interna och externa miljöfaktorer. Exempel på de förra är nationella geografiska karaktäristika och historiska erfarenheter. Exempel på de senare är maktfördelningen mellan stormakterna i det regionala respektive globala systemet samt förekomsten av fungerande institutioner för kollektiv säkerhet (Westberg 2023; se även Edström m.fl. 2019 samt Edström & Westberg 2020). I denna artikel avgränsas analysen till två externa faktorer: (i) uppfattningar rörande Ryssland som ett hot mot svensk säkerhet och (ii) uppfattningar om Sveriges relationer till Nato.

Uppfattningar av *hotet från Ryssland* rymmer två huvudsakliga dimensioner: rysk intention och militär förmåga att rikta ett militärt angrepp mot Sverige samt hotets närhet i tid.³ I de fall som de partier som står bakom majoritetens uppfattning i Försvarsberedningen eller riksdagsomröstningen, framför uppfattningen att Ryssland saknar både intention och förmåga och hotet inte anses nära i tid, kommer det uppfattade hotet att klassificeras som "lågt". Partier som avviker från denna majoritetsuppfattning kan uppfatta hotet som antingen "lägre" eller "högre". I de fall som majoriteten av partierna uppfattar att Ryssland har både intentioner och förmåga att rikta ett angrepp mot Sverige eller någon stat som omfattas av svenska solidaritetsåtaganden, klassificeras hotet istället som "högt" och om hotet dessutom uppfattas som nära i tid klassificeras det som "påtagligt". Även med detta utfall kan partier som inte ansluter sig till majoritetens åsikt uppfatta hoten som lägre, högre eller mindre omedelbara. Rörande Sveriges *relation till Nato* använder vi tre huvudsakliga utfall för klassificeringen av partiernas ställningstaganden: "utanförskap" då partiet förordar ett minimalt samarbete med alliansen, "partnerskap" då partiet

3 "Hotbild" har bl.a. studerats av Lindberg (1994), Edström (2003) och Eriksson (2004). Beståndsdelarna i en militär hotbild består av (1) motståndarens politiska vilja att använda väpnat våld i sina internationella relationer, (2) motståndarens militär förmåga att effektivt utöva den politiska viljan, samt (3) geografiskt, dvs. militärstrategiskt avstånd mellan motståndaren och den egna staten.

förordar mer omfattande samarbete med, men inte inträde i, alliansen samt ”medlemskap” då partiet eftersträvar svensk ansökan och sedermera inträde.

I analysen av försvarspolitik kan en åtskillnad göras mellan interna åtgärder, dvs. staters utvecklande och nyttjande av nationellt kontrollerade militära resurser, och externa åtgärder, dvs. staters strategier för samverkan med andra aktörer för att främja gemensamma mål och stärka en gemensam förmåga att uppnå dessa (Edström & Westberg 2020: 27). Medan relationen till Nato omfattas av det senare inriktas analysen av det förra mot riksdagspartiernas uppfattningar om vilka militära förband och system Sveriges militära försvar anses behöva för att kunna lösa sina uppgifter. På en övergripande nivå handlar detta om *försvarsprofil*, dvs. om medlen främst är framtagna för det nationella försvarets behov eller sammanhörande med bidrag till internationella militära insatser. Medan det förra främst handlar om försvarets storlek och anskaffning av vapensystem för territoriellt försvar, handlar det senare bl.a. om förmåga att projicera militär makt bortom den egna regionen, s.k. expeditionär krigföring.⁴

Tillgången till skriftliga primärkällor är god. Inför försvarsbesluten presenterar Försvarsberedningen rapporter till vilka partiernas representanter kan samtycka eller avge särskilda yttranden och reservationer. Riksdagens beslut utgår från regeringens proposition som i huvudsak bygger på beredningens rapporter. I Försvarsutskottets betänkanden återges dessutom partiernas motioner som kan ge uttryck för avvikande uppfattningar. Beredningen av FB09 och FB15 sammanföll i tid med ryska militära angrepp på Georgien respektive Ukraina på ett sätt som möjliggör analyser av ståndpunkterna både före och efter angreppen. FB20 är på motsvarande sätt en källa till partiernas uppfattningar före den ryska invasionen 2022. Den 16 februari 2022 hölls riksdagens utrikesdebatt som utgör ett bra underlag för att bedöma hur säkerhetsläget uppfattades innan invasionen inleddes och vilka åtgärder som då ansågs vara påkallade. I maj 2022 presenterades en rapport som redovisade resultatet från de överläggningar regeringen haft med samtliga riksdagspartier med anledning av det försämrade säkerhetspolitiska läget. I anslutning till regeringens beslut att ansöka om Natomedlemskap genomfördes, avslutningsvis, en extra utrikesdebatt i riksdagen där regeringen presenterade en ny utrikesdeklaration. Vår kartläggning av reaktionerna på Rysslands invasion kommer att utgå från 2022 års utrikesdebatter samt rapporten från maj 2022 som även den erbjöd partierna möjligheter att lämna in reservationer.⁵

4 För ett djupare resonemang kring definitionen och operationaliseringen av *strategi* se t.ex. Edström & Gyllensporre 2013; Edström & Westberg 2022.

5 Vi är medvetna om att beredningens rapporter är ett uttryck för majoritetens uppfattning och att formuleringarna är framtagna i samförstånd mellan de partier som väljer att inte reservera sig mot dessa. I de fall vi använt beredningens formulering för att åskådliggöra ett synsätt så anses detta således motsvara samtliga partiets ställningstagande såvida partiet inte reserverat sig eller avgett särskilt yttrande.

Prolog

Då FBo4 fattades stod följderna av terroristattacker 11 september 2001 i fokus för övervägandena (Riksdagen 2004). Sammantaget framträder en bild där S, Miljöpartiet (MP) och Vänsterpartiet (V) företräder majoritetsuppfattningen om att det *militära hotet från Ryssland* i detta skede var relativt lågt medan de fyra borgerliga partierna önskade tona ned hotet än mer. Avseende *försvarsprofil* synes samtliga partier ha slutit upp bakom ambitionen att transformera Försvarsmakten i riktning mot en expeditionär tyngdpunkt. Vad avser *relationen till Nato* förordades fortsatt partnerskap av Centerpartiet (C), Kristdemokraterna (KD) och S. Medan Liberalerna⁶ (L) och Moderaterna (M) i reservationer förordade ett svenskt Natomedlemskap argumenterade MP och V för utanförskap (Försvarsberedningen 2003a; 2003b; 2004; Regeringen 2004a; 2004b; Försvarsutskottet 2004a; 2004b).

En första larmklocka

Då FBo9 fattades styrdes Sverige av en borgerlig majoritetsregering ledd av moderaten Fredrik Reinfeldt (Riksdagen 2009). Beslutet föregicks av tre rapporter av Försvarsberedningen.

Avseende *hotet från Ryssland* är det noterbart att beredningen i sin första rapport överhuvudtaget inte nämnde Ryssland (Försvarsberedningen 2006). I en andra rapport konstaterades dock att Rysslands militärutgifter ökat under 2000-talet, vilket resulterat i en modernisering och intensifierad övningsverksamhet som ökat den operativa förmågan. Likväl bedömde beredningen att Ryssland, inom överskådlig tid, endast skulle ha begränsad förmåga till konventionella militära aktioner utanför det egna territoriet och att den ryska kapaciteten endast skulle räcka till militära aktioner riktade mot grannländer med en begränsad försvarsförmåga (Försvarsberedningen 2007). I rapporten från juni 2008 framhölls dock att Rysslands agerande i Kaukasus var oroväckande. När det gäller det uppfattade hotet från Ryssland förefaller det alltså som att partierna före det ryska angreppet mot Georgien var eniga i bedömningen att Ryssland var militärt svagt och att det militära hotet mot Sverige var lågt (Försvarsberedningen 2008).

Rysslands väpnade angrepp mot Georgien i augusti 2008 medförde att framläggandet av den kommande försvarspropositionen sköts fram. Då regeringen i mars 2009 presenterade propositionen konstaterades att kriget "visat att den ryska tröskeln för att använda militärt våld i närområdet har sänkts", men att tröskeln "varierar med den politiska och strategiska situationen i varje enskilt fall." Ryssland ansågs även fortsatt ha "en begränsad förmåga att driva

6 "Liberalerna" benämndes 1990–2015 "Folkpartiet liberalerna". För att undvika att ha olika benämningar på partiet har vi valt att konsekvent använda dagens partinamn.

omfattande militära operationer utanför federationens territorium och dess närområde” och en låg förmåga att möta en högteknologisk statlig motståndare (Regeringen 2009: 24). Rörande de ryska intentionerna konstaterades att den ryska hotbilden inte utgår från ”länder i Sveriges närområde” och att landet ”främst dimensionerat sina konventionella stridskrafter mot de upplevda hoten i Kaukasus” (Regeringen 2009: 28). Samtidigt konstaterades dock att Ryssland sedan 2008 lägger en stor vikt ”geopolitiska utgångspunkter” och att erkännandet av utbrytarrepubliker i Georgien visade på en vilja att behålla och utöka sitt inflytande i det som ”Moskva betraktar som sin strategiska intressesfär”. Regeringen varnade också för att Natos löften om att Georgien och Ukraina ska bli medlemmar i alliansen kan leda till att principen om att varje land ska ha rätt att göra sina egna säkerhetspolitiska vägval ställs på sin spets (Regeringen 2009: 25).

Det ryska angreppet mot Georgien ledde inte till att enigheten mellan riksdagspartierna ökade. Samtliga tre röd-gröna oppositionspartier yrkade på avslag på 2009 års försvarsproposition. I synen på hotet från Ryssland var dock oenigheten inte så stor i förhållande till regeringspartierna. I motionerna från S och V hävdades med likalydande formuleringar att ”Rysslands alltmer auktoritära styre kombinerat med ett alltmer aggressivt beteende mot vissa länder inger oro”. De båda partierna meddelade dock att de trots detta delar regeringens bedömning att ”ett enskilt väpnat angrepp mot Sverige är fortsatt osannolikt under en överskådlig framtid” (Karlsson m.fl. (S) 2009: 8-9; Wahlén m.fl. (V) 2009: 7). MP:s motion förmedlar intrycket att partiet ansåg att regeringen medvetet förstörde hotet från ett plötsligt ryskt militärt angrepp mot Sverige för att legitimera en inriktning mot stående militära förband bestående av heltidsanställd personal (Rådberg m.fl. (MP) 2009: 4).

I rapporten från 2008 presenterade Försvarsberedningen sin grundsyn avseende *försvarsprofil*. Försvarsmaktens nya organisation skulle bestå av stående förband, kontraktsförband samt nationella skyddsstyrkor. Personal-försörjningen skulle baseras på frivillighet utan användande av pliktpersonal. Den nya insatsorganisationen skulle, enligt beredningens majoritet, ”i första hand vara tillgänglig för att kunna möta utmaningar här och nu” (Försvarsberedningen 2008: 12). Efter den genomförda transformeringen var ambitionen att Försvarsmakten över tid skulle kunna hålla upp till 2 000 soldater ur markstridskrafterna insatta nationellt och/eller internationellt. Därutöver skulle ytterligare 300 soldater kunna sättas in för snabba och kortvariga evakuerings- eller förstärkningsinsatser. Ambitionen för flyg- och marinstridskrafterna var lägre. Här sträckte sig beredningen inte längre än till att ”relevanta delar” skulle hållas ”tillgängliga för insatser och snabbinsatsberedskap.” Som ett led i denna omställning skulle delar av det markbaserade luftvärnet avvecklas och antalet stridsvagnar och tunga stridsfordon reduceras. Vidare skulle antalet stridsflygplan ”i väsentlig grad” reduceras (Försvarsberedningen 2008: 12 och 14). Valet

av resurser för avveckling visar att det var just förmågor för nationellt försvar av eget territorium mot ett angrepp från en annan stat som prioriterades ned.

I en avvikande uppfattning meddelade Gunilla Wahlén (V) att hennes parti motsatte sig målsättningarna om insats- respektive förstärkningsberedda soldater och samarbetet inom EU:s stridsgruppkoncept (Wahlén 2008: 94). Övriga oppositionspartier lämnade inga reservationer till beredningens rapport från juni 2008. Det förefaller därför som att det före Georgienkriget fanns en relativt bred enighet om den expeditionära inriktning på försvaret som rapporten huvudsakligen förordade.

I propositionen från mars 2009 föreslog den borgerliga majoritetsregeringen att arméstridskrafterna främst skulle bestå av två brigadstaber, sju manöverbataljoner och en jägarbataljon. Marinen skulle bl.a. bestå av två korvettdivisioner och en ubåtsflottilj medan fyra JAS-divisioner och två basbataljoner skulle utgöra kärnan av luftstridskrafterna (Regeringen 2009). Dessa delar av beslutet fick stöd av S och V, men propositionen innehöll även ett förslag om en ökad andel heltidsanställd personal och att den tidigare pliktlagstiftningen skulle avaktiveras. Dock bevarades möjligheten att vid behov utnyttja lagstiftningen om totalförsvarspflicht om försvarsberedskapen skulle kräva det. Beslutet att göra värnplikten vilande motiverades i propositionen med att ett "enskilt angrepp mot Sverige bedömdes osannolikt under överskådlig tid" och att det därför inte fanns något behov av en "insatsorganisation som först efter mobilisering kan försvara Sverige" (Regeringen 2009: 77).

Dessa förslag visade sig vara betydligt mer kontroversiella och samtliga oppositionspartier presenterade motioner som förordade avslag på propositionen. De framhöll med identiska formuleringar att regeringen "gjort sin egen tolkning och konkretisering av Försvarsberedningens slutsatser och krävt att alla som vill se en bred uppgörelse om försvarets inriktning måste ansluta sig till denna" (Rådberg m.fl. (MP) 2009: 2; Karlsson m.fl. (S) 2009: 5; Wahlén m.fl. (V) 2009: 3). S och V uppgav sig fortsatt stödja Försvarsberedningens förslag om en övergång till en bemanning av insatsförbanden baserad på frivillighet, men till skillnad från regeringen förordade man att personalförsörjningen även fortsatt skulle bygga på "en könsneutral mönstringsplikt i vilken samtliga ungdomar mönstrar via dator". En mycket liten andel soldater skulle behöva vara heltidsanställda. Genom ett sådant system "bibehålls försvaret som en angelägenhet för hela folket" och "fler får insyn i det militära försvaret samtidigt som det blir lättare att hitta, och attrahera, rätt kvinna/man till försvarets olika befattningar" (Karlsson m.fl. (S) 2009: 16-17; Wahlén m.fl. (V) 2009: 14-15). S och V betonade även att de senaste årens omvärldshändelser "påmint oss om den fortsatta vikten av den nationella komponenten i det militära försvaret". I motionen från S hävdades vidare att försvaret skulle byggas "inifrån och ut" och att "de nationella behoven ska utgöra grunden för prioritering och utveckling av förmågor". Båda partierna kritiserade också regeringen för att underskatta

värdet av en inhemsk försvarsindustri med "spjutspetskompetens" (Karlsson m.fl. (S) 2009: 7, 11 och 19; Wahlén m.fl. (V) 2009: 4-5).

I likhet med övriga oppositionspartier ansåg MP att antalet heltidsanställda soldater bör vara färre än de som regeringen föreslog, men från detta partis sida formulerades ingen kritik mot att värnplikten gjordes vilande. Till skillnad från övriga oppositionspartier var MP också kritisk mot regeringens "ominriktning av försvaret från en dimensionering utifrån internationell krishantering till fokus på det nationella territorialförsvaret". Med utgångspunkt i "en realistisk hotbildsanalys" borde försvarets operativa behov istället "under överskådlig tid" vara inriktade mot deltagande i internationella krishanteringsuppgifter med markförband (Rådberg m.fl. (MP) 2009: 6-7).

Avseende *relationen till Nato* konstaterade beredningen i sin rapport från 2007 att det låg i Sveriges "intresse att upprätthålla och utveckla bilaterala och multilaterala relationer och strukturer." EU:s säkerhetsstrategi och solidaritetsklausul, föregångaren till Lissabonfördragets artikel 42:7, betonades särskilt, men vikten av samarbetet med Nato underströks också. I rapporten presenterades även för första gången Sveriges unilaterala solidaritetsdeklaration där det meddelades att Sverige inte kommer att "förhålla sig passivt om en katastrof eller ett angrepp skulle drabba ett annat medlemsland eller nordiskt land. Vi förväntar oss att dessa länder agerar på samma sätt om Sverige drabbas" (Försvarsberedningen 2007: 10-11).

I den enda avvikande uppfattning som presenterades i rapporten från 2007 meddelade Gunilla Wahlén (V) att hennes parti var "en stark förespråkare av den svenska alliansfriheten" och motsatte sig ytterligare närmande till Nato samt att partiet förespråkar ett utträde ur Partnership for Peace (PfP) (Wahlén 2007: 51-52).

I anslutning till 2008 års rapport presenterades två avvikande uppfattningar. I den ena framförde Allan Widman (L) att tron på att nordiskt samarbete kan utgöra "ett självständigt, säkerhetspolitiskt alternativ saknar förankring i verkligheten". Den svenska oviljan att gå med i Nato ansågs även leda till att det nordiska samarbetet skulle sakna "verkligt djup och förtroende" (Widman 2008: 91). I den andra avvikande uppfattningen meddelade Gunilla Wahlén (V) hennes partis syn på det fortsatta värdet av att Sverige bevarar sin alliansfrihet (Wahlén 2008: 93-94).

I 2009 års försvarsproposition betonades att regeringen ställde sig bakom den av Försvarsberedningen deklarerade solidaritetsförklaringen. I direkt anslutning till detta påmindes även om riksdagens ratificering av Lissabonfördraget, inklusive artikel 42:7 där medlemsländerna förpliktigar sig att med alla till buds stående medel bistå medlemsländer som utsatts för ett militärt angrepp. Rörande Nato konstateras att organisationens verksamhet genomgått omfattande förändringar sedan mitten av 1990-talet och att "militär krishantering utanför det egna territoriet" i praktiken blivit "alliansens huvuduppgift".

I linje med detta hävdades även att den hotbild som ligger till grund för Natos agerande är inriktad mot ”asymmetriska hot, massförstörelsevapen, terrorism och sönderfallande stater”. Det framhölls dock även att kriget i Georgien kan komma att påverka Natos ”interna agenda” samt att Nato fortfarande var Europas främsta samarbetsstruktur för kollektivt försvar (Regeringen 2009: 20).

I de motioner som yrkade på avslag för 2009 års försvarsproposition ifrågasattes inte regeringens bild av Nato, men samtliga tre oppositionspartier fann anledning att markera ett stöd för fortsatt militär alliansfrihet. I den socialdemokratiska motionen framhölls att man finner det anmärkningsvärt att regeringen i sin proposition inte nämner Sveriges militära alliansfrihet.

I motionen presenterades även ett antal skäl till att partiet slår vakt om den militära alliansfriheten: att Sverige ”bör bibehålla sin handlingsfrihet” och att det är troligt att vi som medlemsland i Nato skulle ”utsättas för starka politiska påtryckningar”, att den militära alliansfriheten stärker våra möjligheter att vara pådrivande i det internationella nedrustningssamarbetet, att Sverige bör förbehålla sig rätten att själva besluta om storleken och inriktningen på vårt försvar samt att den militära alliansfriheten har ett starkt stöd hos det svenska folket (Karlsson m.fl. (S) 2009: 9-10). Av Försvarsutskottets betänkande framgår att vare sig MP, S eller V delade den borgerliga alliansregeringens positiva syn på svenskt deltagande i Natos snabbinsatsstyrka Nato Response Force (NRF) och svenska bidrag till EU:s stridsgrupper (Försvarsutskottet 2009: 64-65).

Tabell 1. Riksdagspartiernas uppfattningar vid FBo9

	Hotet från Ryssland	Försvarsprofil	Relation till Nato
C	Lågt	Expeditionär	Partnerskap
KD	Lågt	Expeditionär	Partnerskap
L	Lågt	Expeditionär	Medlemskap
MP	Lägre	Expeditionär	Utanförskap
M	Lågt	Expeditionär	Medlemskap
S	Lågt	Expeditionär & Nationellt försvar	Partnerskap & Utanförskap
V	Lågt	Expeditionär & Nationellt försvar	Utanförskap

Vid tiden för FBo9 framstår det som att samtliga riksdagspartier även efter Georgienkriget betraktade det militära *hotet från Ryssland* som lågt. Längst i denna riktning gick MP som tydligt markerade att Försvarsmaktens operativa behov inom överskådlig tid borde koncentreras till internationell krishantering. Även avseende *försvarsprofil* var samsynen relativt stor och oenigheten gällde främst hur militära förmågor ska skapas. Motionerna från S och V visar dock på en starkare betoning av att Försvarsmakten ska bevara och utveckla förmågor sammanhörande med nationellt försvar. Åsiktsskillnaderna i synen

på *relationen till Nato* bestod. Motståndet från S till att delta i NRF visade även på tydliga gränser när det gäller samarbete med Nato med kopplingar till kollektivt försvar. Det Nato som S ville samarbeta med var det partnerskapande och krishanterande Nato, inte den del av Nato som handlar om kollektivt försvar och artikel 5.

När det gäller frågan om ökade spänningar leder till ökad eller minskad samsyn så är det svårt att hävda att Georgienkriget skapade en större enighet. De ovan redovisade meningsmotsättningarna mellan regeringen och oppositionen och det faktum att en enad opposition röstade mot regeringens försvarsproposition tyder snarare på motsatsen. Men de beskrivningar som både regeringen och oppositionen presenterade rörande hotet från Ryssland och även beskrivningarna av Nato möjliggör också en annan tolkning av de svenska partiernas reaktion på Georgienkriget: att de inte uppfattade Rysslands angrepp mot Georgien som ett omedelbart hot mot vare sig svensk säkerhet eller den europeiska säkerhetsordningen i stort. På grund av det så saknades ett behov av enighet och uppslutning kring gemensamma försvarsansträngningar. Partierna var vid denna tid också rörande eniga om att försvarsutgifterna kunde fortsätta att ligga på historiskt låga nivåer.

En andra varning

Då FB15 fattades styrdes Sverige av en koalitions- och minoritetsregering ledd av Stefan Löfven (S) bestående av S och MP (Riksdagen 2015). Beslutet föregicks av två rapporter av Försvarsberedningen.

Rörande *hotet från Ryssland* konstaterades i rapporten från 2013 att den interna utvecklingen i landet gått i en "auktoritär och repressiv riktning". Beredningen noterade att Rysslands utrikespolitiska koncept ger uttryck för målsättningen att "skydda ryska medborgares och landsmäns rättigheter utomlands". I fråga om omvärldsrelationer ansågs landet prioritera relationerna med staterna inom Oberoende Staters Samväldet (OSS). Beredningen uppmärksammade även att Ryssland avsåg att placera ut "den ballistiska roboten Iskander-M med cirka 400 km räckvidd till Kaliningradregionen" (Försvarsberedningen 2013: 148). Rörande rysk militär förmåga hävdades att Georgienkriget visat på brister som "inskräpte behovet av en accelererad modernisering". Beredningen gjorde bedömningen att transformeringen av Rysslands väpnade styrkor fokuserade på strategiska och taktiska kärnvapen, fjärrbekämpningsförmåga, avancerade luftförsvarssystem samt på strategisk rörlighet inom Ryssland. De konventionella styrkorna förväntades främst "användas för försvar av ryskt territorium" (Försvarsberedningen 2013: 147 och 149).

Beredningens analys av Ryssland föranledde tre avvikande uppfattningar. Allan Widman (L) menade att rapporten i ännu högre utsträckning borde ha poängterat "den alltmer avancerade ryska övningsverksamheten i Sveriges

närhet” (Widman 2013: 229). Mikael Jansson (SD) ansåg att takten i den ryska militära upprustningen var mer oroande än vad beredningen givit uttryck för och underströk att Ryssland varit ”våldigt tydliga med att de ser OSS som sin intressesfär och att de inte tolererar yttre inblandning” (Jansson 2013: 232). Torbjörn Björlund (V) var av motsatt uppfattning. Han varnade istället för att ”blåsa upp Ryssland till ett större hot än vad det är” och menade att den ryska militära upprustningen inte var ”oroande under överskådlig tid” (Björlund 2013: 240).

Året efter, dvs. 2014, konstaterade beredningen att den ”ryska aggressionen mot Ukraina och den illegala annekteringen av Krim är den största utmaningen mot den europeiska säkerhetsordningen sedan den etablerades för ett kvarts sekel sedan”. Det framhölls vidare att synen ”på Rysslands politiska intentioner måste förändras och därmed även vår syn på den säkerhetspolitiska utvecklingen i vår del av världen”. Det ryska agerandet uppgavs ”befästa bilden av en statsledning med en ökande ambition att bygga upp Ryssland till en stormakt, med kontroll över så stora delar av före detta Sovjetunionen som möjligt”. Angreppet mot Ukraina uppvisade även en förmåga att ”kombinera användningen av militära maktmedel med en bred palett av andra maktmedel bl.a. ekonomiska påtryckningsmedel inklusive energisektorn och handel, propaganda, historieförfalskning och kvalificerade informationsoperationer” (Försvarsberedningen 2014: 14-16).

Beredningens analyser av Ryssland förefaller ha samlat en bred majoritet. Torbjörn Björlund (V) var ensam om att öppet kritisera analysen av det ryska angreppet. Enligt honom var det ryska agerandet visserligen oacceptabelt, men beredningens hade tjänat ”på att belysa inte bara Rysslands agerande utan även hur situationen i Ukraina eskalerat under de senaste åren” där högerextrema rörelser spelat en tydligt ”destruktiv roll och har bidragit till våldet i Ukraina” (Björlund 2014: 137).

När det gäller *försvarsprofil* ansåg Försvarsberedningen 2013 att ”en insatsorganisation med omedelbart gripbara förband, tillgängliga utan föregående återtagning [...] bäst tillgodoser behovet av handlingsfrihet och förmåga att uppnå målen för vår säkerhet (Försvarsberedningen 2013: 227). 2014 framhövdes att ”den enskilt viktigaste delen i den kommande försvarsinriktningsperioden är att öka den operativa förmågan i krigsförbanden” och att Försvarsmaktens ”förmåga ska svara mot operativa behov i Sverige, i närområdet och när det anses lämpligt utanför närområdet”. Rörande inriktningen på försvaret förtydligades att ”Försvarsmakten ska vara utformad och dimensionerad för att kunna försvara Sverige och främja svenska intressen. Försvarsmakten ska därför enskilt och tillsammans med andra kunna försvara Sverige mot väpnat angrepp från statliga och icke-statliga aktörer var de än kommer ifrån” (Försvarsberedningen 2014: 35-36 och 38).

Beredningen framhöll även Gotlands betydelse och betonade behovet av utökade övningar med manöver- och luftvärnsförband, ökade ambitioner

avseende tillfällig basering av flyg- och marinstridskrafter och en ”utökning av Försvarsmaktens detachment på Gotland” (Försvarsberedningen 2014: 52-53). Beredningens majoritet enades om att antalet JAS39E skulle utökas till 70 från det planerade 60 och att kärnan ”i de sjögående förbanden ska utgöras av sju korvetter, fem ubåtar och sju minröjningsfartyg.” Två till tre av arméns manöverbataljoner förordades i huvudsak bestå av stående förband samtidigt som en förbandsreserv om fyra mekaniserade bataljoner skulle skapas (Försvarsberedningen 2014: 48-49 och 58).

Återgången till en inriktning mot nationellt försvar förefaller ha haft ett brett stöd bland partierna i beredningen. I en avvikande uppfattning uppgav dock Peter Rådberg (MP) att hans parti hade invändningar mot att utöka beställningen av JAS39E till 70 plan (Rådberg 2014: 115). Mikael Jansson (SD) presenterade en avvikande uppfattning som omfattade 14 sidor med en mängd detaljerade förslag. Dessa var dock huvudsakligen ägnade åt att förstärka den inriktning mot nationellt försvar som beredningens rapport hade. Bland annat ansåg Jansson att antalet JAS39E borde ”höjas till minst 100” organiserade i åtta stridsflygdivisioner och att flottan bl.a. skulle segla elva korvetter och åtta ubåtar medan markstridskrafternas kärna skulle bestå av ”sex mekaniserade brigader och tre kustartilleribrigader” (Jansson 2014: 121 och 124-125). Torbjörn Björlund (V) var kritisk till att överhuvudtaget införskaffa JAS39E och förordade istället ”utvecklandet av ett modernt och starkt luftvärn” och han uttalade även en avvikande mening mot att fasta förband skulle placeras på Gotland och återupprepade partiets motstånd till ett utökat användande av ”yrkessoldater” (Björlund 2014: 137-140).

Den försvarsproposition som presenterades 2015 fullföljde i huvudsak den nationella inriktning på försvaret som förordats av Försvarsberedningen. Den hade föregåtts av diskussion mellan partierna om hur stora tillskott försvaret skulle ges. L valde dock att lämna samtalen kort innan en överenskommelse nåddes då partiet ansåg att tillskotten var alltför låga (Dickson & Granlund 2015). Propositionen kom likväl att få ett förhållandevis brett parlamentariskt stöd omfattande de båda regeringspartierna samt M, C och KD. Överenskommelsen innebar att försvarsanslagen för perioden 2016 till 2020 utökades med sammantaget 10,2 miljarder kronor utöver de förstärkningar regeringen redan fattat beslut om (Regeringen 2015: 6-9).

Rörande det militära försvaret betonades att ”stridskrafterna bör vara anpassade för uppgifter i Sverige och närområdet” och det förordades att arméstridskrafternas fem mekaniserade och två motoriserade bataljoner skulle organiseras i två brigader. För arméstridskrafterna var även hemvärnsförbanden centrala för att ”upprätthålla militär närvaro i hela Sverige”. Vidare framhölls att ubåtsjaktförmågan borde stärkas och att ”stridsflygets samtliga resurser bör krigsorganiseras i fyra flottiljer med sex divisioner”. För att säkerställa en ”rimlig tillgänglighet i fred i arméstridskrafterna” skulle dock två mekaniserade

bataljoner och en motoriserad skyttebataljon huvudsakligen bestå av stående förband. Dessutom skulle en stridsgrupp på Gotland organiseras (Regeringen 2015: 2 och 73).

Avseende *relationen till Nato* underströk beredningen redan 2013 behovet av att "utveckla förutsättningarna för att ge och ta emot stöd, som också kan vara militärt." Samtidigt betonades att det nordiska samarbetet skulle ses som ett komplement till samarbetet med EU och Nato (Försvarsberedningen 2013: 227).

2014 konstaterades att Nato "uteslutit användandet av militära resurser till Ukrainas försvar" och att alliansens kollektiva säkerhetsgarantier endast omfattar medlemsländer, "inte partnerländer och stater som ansökt om medlemskap". Händelseutvecklingen ansågs även ha förstärkt Natos "omfokusering från krishantering till betoning av det kollektiva försvaret". Beredningen menade att konsekvenserna av detta för svensk del kunde gå i två riktningar: å ena sidan kunde detta leda till att Sveriges möjligheter till insyn och inflytande minskade. Å andra sidan kunde ett ökat fokus på Sveriges närområde göra samarbete med Sverige mer intressant. Beredningen konstaterade även att Försvarmaktens förmåga att ge och ta emot militärt stöd behövde förbättras och förutsatte att detta s.k. värdlandsstöd "beaktas i försvarsplaneringen" (Försvarsberedningen 2014: 17–18 och 39). Beredningen förordade att Sverige skulle sträva efter ett "differentierat partnerskap" med Nato som skulle göra det möjligt att fördjupa samarbetet ytterligare. Beredningen välkomnade även planerna på ett fördjupat försvarssamarbete mellan Finland och Sverige (Försvarsberedningen 2014: 92 och 97).

2015 fick det finsk-svenska försvarssamarbetet en än mer framskjuten betydelse i försvarspropositionen och regeringen förordade att samarbetet "bör utvecklas till att omfatta operativ planering och förberedelser för ett gemensamt användande av civila och militära resurser". Detta samarbete kunde även omfatta situationer där länderna utövade "rätten till självförsvar enligt artikel 51 i FN:s stadga". Det betonades att "samarbetet innebär en möjlighet till gemensamt agerande, men inte några utfästelser" (Regeringen 2015: 24 och 77).

I propositionen meddelades även att Finlands och Sveriges strävan att utveckla *relationerna till Nato* genom ett differentierat partnerskap krönts med framgång då länderna vid Natos toppmöte i Wales 2014 inbjudits att fördjupa och skraddarsy samarbetet "utifrån respektive lands individuella utgångspunkter inom ramen för ett särskilt program (Enhanced Opportunities Programme – EOP)". I anslutning till detta meddelades att Sverige ingått ett avtal med Nato om värdlandsstöd (Regeringen 2015: 37–38).

Närmandena till Nato tillfredsställde dock inte alla. I en avvikande åsikt till rapporten från 2014 kritiserade Allan Widman (L) beredningen för att den inte framhöll ett svenskt Natomedlemskap som en potentiell option. Ett svenskt medlemskap i Nato skulle, hävdade Widman, skapa förutsättningar för "ett

djupt och förtroendefullt samarbete med de övriga nordiska och baltiska länderna” och vi skulle kunna ”forma vårt militära försvar med utgångspunkt från andras bidrag, istället för att utsiktslöst försöka att upprätthålla en förmågebredd på egen hand” (Widman 2014: 119. Se även Björklund m.fl. (L) 2015). Mikael Oscarsson (KD) förordade i sin avvikande uppfattning att det skulle ”tillsättas en parlamentarisk utredning som förutsättningslöst granskar de för- och nackdelar som kan vara förknippade med ett svenskt Natomedlemskap” (Oscarsson 2014: 145-146). Mikael Jansson (SD) hävdade istället att tiden var ”mogen för att ta initiativ till en nordisk försvarsallians”, men han var ändå positiv till ett Natopartnerskap (Jansson 2014: 122-124. Se även Jansson m.fl. (SD) 2015). Torbjörn Björlund (V) hävdade att Nato ”är en försvarsallians som till del bygger på kärnvapen, något vi är kritiska emot.” Han anförde dessutom att Nato ”som organisation är till stor del beroende av supermakten USA.” Björlund motsatte sig även ett svenskt deltagande i NRF (Björlund 2014: 137-140).

Tabell 2. Riksdagspartiernas uppfattningar vid FB15

	Hotet från Ryssland	Försvarsprofil	Relation till Nato
C	Högt	Nationellt försvar	Fördjupat partnerskap
KD	Högt	Nationellt försvar	Utred medlemskap
L	Högre	Nationellt försvar	Medlemskap
MP	Högt, men inte omedelbart	Nationellt försvar	Fördjupat partnerskap
M	Högt	Nationellt försvar	Medlemskap?
S	Högt	Nationellt försvar	Fördjupat partnerskap
SD	Högre	Nationellt försvar	Fördjupat partnerskap
V	Efterlyser nyanserad analys	Nationellt försvar	Utanförskap

Rörande det uppfattade *hotet från Ryssland* så tenderar samsynen mellan partierna att öka efter det ryska angreppet mot Ukraina 2014. I beredningens rapport från maj 2014 förefaller samtliga partier i huvudsak dela den mörka bild av Ryssland som rapporten presenterar. Dock efterlyste V en mer nyanserad analys av konflikten och motsatte sig införskaftet av en ny generation stridsflyg samt en förstärkt militär närvaro på Gotland. MP föreföll inte anse att hotet från Ryssland är så omedelbart att de behöver föranleda de snabba förstärkningar som andra partier förordade, särskilt inte när det gäller flygstridskrafterna. L och SD förefaller ha sett allvarligare på situationen än majoritetspartierna C, KD, M och S. MP förefaller inte ha uppfattat hotet som lika omedelbart som övriga partier och V efterlyste en mer nyanserad analys.

Avseende *försvarsprofilen* hade partierna redan i maj 2014 enats om att prioritera förmågor sammanhörande med försvaret av det egna territoriet. Att V förordade införskaftet av ett modernt luftvärn tolkas som att även

detta parti delade de övriga partiernas inställning om en nationellt inriktad försvarsprofil. Med undantag för V förefaller samtliga partier efter Rysslands angrepp mot Ukraina också stödja ett *fördjupat partnerskap med Nato* i form av NRF, utökat övnings-samarbete, värdlandsavtal och en utveckling av Sveriges partnerskap med Nato. KD:s förslag om att utreda konsekvenserna av ett medlemskap kan ses som ett steg i riktningen mot ett öppet förordande av detta och L vidmakthöll sin tidigare ståndpunkt. M presenterade däremot inte någon avvikande mening till förmån för Natomedlemskap i FB15.

Rysslands angrepp mot Ukraina 2014 förefaller, till skillnad från Georgien-kriget 2008, ha skakat om de svenska partierna och skapat en samsyn rörande ökade spänningsnivåer och hotet mot den europeiska säkerhetsordning som etablerats efter kalla krigets slut. Med undantag för V förefaller också samtliga partier stödja ett ytterligare närmande till Nato även i frågor som gäller förberedelser för kollektivt försvar. Detta innebar att både S och MP närmade sig de borgerliga partier som förordat ett Natomedlemskap eller att frågan bör utredas. Men i frågan om Natomedlemskap kvarstod fortfarande tidigare motsättningar. I frågor som rör samarbete om kollektivt försvar och gemensam försvarsplanering prioriterades istället samarbetet med Finland.

Alliansfriheten når vägs ände

Då FB20 fattades styrdes Sverige av en koalitions- och minoritetsregering bestående av S och MP under ledning av Stefan Löfven (Riksdagen 2020). Beslutet föregicks av två rapporter av Försvarsberedningen. Då Ryssland anföll Ukraina 24 februari 2022 styrdes Sverige av en socialdemokratisk minoritetsregering ledd av Magdalena Andersson.

Den säkerhetspolitiska miljön har ”försämrats i Sveriges närområde och i Europa” konstaterade Försvarsberedningen 2017. Rörande *hotet från Ryssland* konstaterades att Östersjön, vid sidan av Svarta havet, var ”den region i Europa där ryska intressen tydligast ställs mot övriga europeiska länders och USA:s intressen” och att landets säkerhetspolitik ”blivit alltmer konfrontatorisk”. Den ryska militära förmågan bedömdes fortsätta att växa den kommande tioårsperioden och det konstaterades att ”Rysslands relativa militära styrkeövertag i vårt närområde” skulle bestå. Beredningen framhöll även att kärnvapen spelar ”en central roll i rysk säkerhetspolitik” (Försvarsberedningen 2017: 19-20). 2019 konstaterades att den ryska retoriken skärpts gentemot Sverige och att ryska företrädare vid upprepade tillfällen ”varnat för att ett svenskt Nato-medlemskap skulle tvinga Ryssland att vidta svarsåtgärder” och att även Sveriges och Finlands existerande samarbete med Nato kan komma att leda till svarsåtgärder (Försvarsberedningen 2019: 45-46).

Hotet från Ryssland beskrivs på ett likartat sätt i försvarspropositionen från december 2020 (Regeringen 2020: 38). I denna fråga förefaller alltså partierna

i huvudsak ha varit eniga redan innan det ryska angreppet mot Ukraina 2022. Lotta Johnsson Fornarve (V) fann dock anledning att anmäla en avvikande uppfattning till rapporten från 2017 där hon hävdade att beredningens rapport "till vissa delar beskriver ett upptrissat läge som inte helt stämmer" och som bidrar till "upprustning snarare än avspänning". Fornarve förordade också att den tidigare formuleringen "ett enskilt militärt angrepp skulle riktas mot Sverige att fortsatt osannolikt" skulle kvarstå som samlad bedömning av det hot som riktades mot landet (Johnsson Fornarve 2017: 65-66).

Den 16 februari 2022 hölls riksdagens utrikesdebatt. Utrikesminister Ann Linde inledde denna debatt med att konstatera att "vi befinner oss i ett allvarligt säkerhetspolitiskt läge" och att "Rysslands ökande konfrontativa retorik och militära aktiviteter, både synliga och dolda, är oacceptabla". Den upptrappade ryska militära närvaron vid Ukrainas gräns och den ryska utrikesledningens krav på säkerhetsgarantier ansågs hota "kärnan i den europeiska säkerhetsordningen" (Linde 2022a). I sitt inledningsanförande konstaterade Hans Wallmark (M) att "Ryssland kommer att vara ett hot mot Europas fred under överstående lång tid. Vi måste också gradera upp vår säkerhetspolitik. En alliansfrihet som inte har något säkerhetspolitiskt syfte är enbart farlig". I ett senare anförande påminde Wallmark även om att den ryske ambassadören några dagar tidigare uttalat sig "hotfullt i Aftonbladet" och antytt att "det inte är möjligt för Sverige och Finland att bli Natomedlemmar" (Wallmark 2022a; 2022b). Även Lars Adaktusson (KD) uppmärksammade den ryska ambassadörens uttalande och konstaterade att "för första gången under efterkrigstiden har det från Moskva uttalats att Sverige och Finland betraktas som en del av det som kallas rysk intressesfär" (Adaktusson 2022). Aron Emilsson (SD) lyfte i sitt inlägg fram hotet från "den ryska björnen, som ryter i snart sagt alla väderstreck" (Emilsson 2022).

Flera av talarna från de forna allianspartierna, bland annat Kerstin Lundgren (C), efterlyste att Sverige skulle skicka försvarsmateriel till Ukraina och Joar Forsell (L) framhöll att "hoten mot Ukraina och den ryska aggressionen är en aggression mot alla länder som omfattas av den europeiska säkerhetsordningen" och att ett hot mot Ukraina därmed också var ett hot mot Sverige (Lundgren 2022; Forsell 2022). En stor del av inläggen dominerades av frågan om hotet från Ryssland och tänkbara svenska motåtgärder, men två av riksdagspartierna valde att fokusera sina inledande anföranden på andra frågor. Håkan Svenneling (V) koncentrerade sitt anförande till att argumentera för att Sverige borde verka för att EU:s medlemskapsförhandlingar med Turkiet skulle avbrytas om Erdogans regim upplöser det inhemska oppositionspartiet HPD eller "dömer andra ledande företrädare i massrättegångar" (Svenneling 2022a). Maria Ferm (MP) valde också att lyfta fram ett annat tema, "den plötsliga terroristklassningen av sex palestinska civilsamhällesorganisationer", i sitt första inlägg i debatten (Ferm 2022).

Rörande synen på hotet från Ryssland förefaller det en vecka före den ryska invasionen ha rått en relativt stor enighet mellan partierna, med ett visst undantag för V och MP. De ytterligare förhöjda spänningsnivåerna verkar m.a.o. i detta skede inte ha skapat ett behov av att markera nationell enighet.

I rapporten av den säkerhetspolitiska arbetsgruppen från maj 2022 rådde dock full enighet kring analysen av Ryssland. Invasion av Ukraina ansågs vara "den mest omfattande militära aggressionen i Europa sedan det andra världskriget" och att den ryska statsledningen "förnekar den ukrainska statens och nationens existensberättigande". Det framhölls att den ryska krigföringen omfattar krigsförbrytelser och överträdelser av den internationella humanitära rätten. Den ryska statsledningen hävdades företräda "en auktoritär samhällssyn med en målsättning att skapa inflytelsesfärer, inklusive med militära medel". Det ryska agerandet ansågs medföra att "den säkerhetspolitiska situationen i Sveriges närområde och övriga Europa på ett fundamentalt sätt försämrats" jämfört med läget då FB20 beslutades. Vidare konstaterades att Ryssland sedan länge "betraktat Sverige som en integrerad del av det västliga säkerhets- och försvarssamarbetet" och att ryska företrädare hotat med "militärpolitiska åtgärder" och "svarsåtgärder" i händelse av ett svenskt Natomedlemskap (Utrikesdepartementet 2022: 9-19).

Avseende *försvarsprofil* tycks försvarsberedningen haft svårt att ta ställning. "Huvuddelen av krigsförbanden ska kunna kraftsamlas i en operativ riktning eller utgångsgrupperas för att initialt kunna möta ett väpnat angrepp i flera geografiska riktningar samtidigt" resonerade man (Försvarsberedningen 2019: 154). Likväl föreslogs en krigsorganisation där kärnan av armén skulle utgöras av tre mekaniserade brigader, en reducerad motoriserad brigad samt en förstärkt mekaniserad bataljon på Gotland. Flottan skulle främst segla fem Visby-korvetter och lika många ubåtar medan flygvapnet bl.a. skulle organisera sex stridsflygdivisioner. Beredningen konstaterade också att "inget av de militära samarbeten som Sverige deltar i skapar förutsättningar för att minska förmågebredden i det nationella militära försvaret" (Försvarsberedningen 2019: 162 och 296). Lotta Johnsson Fornarve (V) ansåg att beredningen förslag om ekonomiska ramar var för stora, att det finns möjligheter att spara in på materielkostnader och att utvecklingen av Försvarsmakten borde ske under en längre tidsperiod (Johnsson Fornarve 2019: 349).

Regeringen följde de förslag som presenterats i beredningens rapporter. När det gäller armén gjordes sålunda åtskillnad mellan fält- och territoriella förband. Fältförband med "hög eldkraft, gott skydd och god rörlighet" skulle enligt dessa resonemang, "lösa uppgifter överallt i landet och organiseras i brigader och andra fristående förband". Regeringen betonade även betydelsen av organiserandet av en armédivision med motiveringen att "divisionsnivån är nödvändig för att kunna kraftsamla arméförbanden i en operativ riktning och förbättrar möjligheterna till samordning med eventuellt tillkommande

markförband från tredje part”. Utöver lokalförsvarsförbanden förordades även upprättandet av ytterligare jägarbataljoner samt divisionsartilleri. Beredningens förslag om amfibieförband vid Västkusten för att bidra till skyddet av de viktiga sjöförbindelserna erhöll också regeringens stöd. Vad avser flygstridskrafterna skulle fyra stridsflygdivisioner bestå av JAS39E och två av JAS39C/D (Regeringen 2020: 102-103). Den tydliga profilen mot nationellt försvar är således kvar i FB20 och förefaller ha samlat en bred enighet bland riksdagspartierna. Utrikesdebatterna 2022 och den säkerhetspolitiska arbetsgruppens rapport innehöll inga nya förslag avseende försvarsprofil.

Avseende *relationerna till NATO* meddelade representanter för KD, L och M en gemensam avvikande mening till Försvarsberedningens rapport från 2017 där de ansåg att det var ”hög tid för Sverige att nu ansöka om medlemskap i den transatlantiska försvarsalliansen Nato”. I anslutning till detta framhölls att de många olika försvarssamarbeten som Sverige ingått sedan 2014 saknar ”ömsesidiga försvarsförpliktelser” och de kan därför inte utgöra ”ersättning för de kollektiva åtaganden som finns för medlemmarna i Nato”.

I denna avvikande mening betonades även att 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” (Widman m.fl. 2017: 221-222. Se även t.ex. Oscarsson m.fl. (KD) 2018).

Även C hade svängt i medlemskapsfrågan men föredrog att avge en egen reservation där Daniel Bäckström (C) meddelade att det nu var partiets åsikt att ”Sverige ska ansöka om medlemskap i Nato”. Avsaknaden av bindande försvarsförpliktelser i övriga samarbeten uppgavs vara ett viktigt motiv för ett svenskt medlemskap, men medlemskapet beskrevs även som ett sätt att visa ”solidaritet med våra baltiska vänner och resten av Europa” och markera ett Sveriges stöd för ”demokrati, frihet och varje lands rätt att själv fatta beslut om sitt lands säkerhet” (Bäckström 2017: 231; se även Löf, m.fl. (C) 2018).

Ett svenskt medlemskap i Nato var alltså enligt de forna Allianspartierna inte bara nödvändigt, det var också önskvärt och ett sätt att visa samhörighet med länder som Sverige ansågs dela en värdegemenskap med. Lotta Johnsson Fornarve (V) hävdade, å sin sida, att ”Sveriges militära alliansfrihet har tjänat oss och vår omvärld väl och har möjlighet att göra det under lång tid framöver”. I denna avvikande mening framhölls även att värdlandsavtalet med Nato bör rivas upp eftersom det ”minskar trovärdigheten i vår militära alliansfrihet” (Johnsson Fornarve 2017: 236). Mikael Jansson (SD) framhöll att regeringen tydligare borde ”slå fast Sveriges militära alliansfrihet och att samarbetet med EU och Nato inte får urholka denna” samt att vår ”alliansfrihet verkar avspännande mellan stormakterna”. I denna avvikande mening framhölls dock samtidigt att ett ”säkerhetspolitiskt statsförbund” mellan Sverige och Finland medför en möjlighet till en optimering av försvarsmakternas resurser (Jansson 2017:

224-226). För V och SD framstod 2017 ett svenskt Natomedlemskap således som vare sig nödvändigt eller önskvärt. I Förvarsberedningens rapport från 2019 var det dock endast Lotta Johnsson Fornarve (V) som berörde alliansfriheten (Johnsson Fornarve 2019).

Förvarsutskottet delade regeringens bedömningar om önskvärdheten i ett fördjupat försvarssamarbete med andra länder och organisationer och betonade att Nato "är en central aktör för europeisk säkerhet och integration samt för internationell krishantering" varför samarbetet med Nato enligt utskottets åsikt borde "utvecklas inom ramen för partnerskapet" (Förvarsutskottet 2020: 71-72).

I utrikesdebatten den 16 februari 2022 betonade utrikesminister Ann Linde (S) att Ukraina hade rätt att göra sina egna säkerhetspolitiska val och att det inte är upp till Ryssland att diktera dessa genom hot och våld (Linde 2022a). Uttalandet skedde mot bakgrunden av de ryska förslag som riktats till USA och Nato och som bl.a. syftade till att förhindra att Nato genom antaganden av nya medlemmar flyttade fram sina gränser österut. I debatten pressades Linde av krav på att Sverige ska uttala en Nato-option liknande den som Finland antagit, dvs. att man meddelar en beredskap att ompröva den militära alliansfriheten om yttre omständigheter motiverar det.

När debatten hölls hade även SD anslutit sig till kravet om en sådan option. I debatten var det dock främst M och KD som drev frågan. Linde försvarade regeringens motstånd till en svensk Nato-option genom att hävda att en sådan inte skulle göra "någon som helst skillnad" i medlemskapsfrågan, men att det riskerade att sätta igång "spekulationer och frågetecken om vart vår säkerhetspolitik är på väg", något som i sin tur riskerade att försämra "vår möjlighet att hålla Sverige fredligt i ett lågspänningsområde". I ett senare replikskifte hävdade Linde att det skulle vara "direkt oansvarigt" att just nu ändra vår säkerhetspolitiska linje och att Sverige, precis som Finland, värnar om stabiliteten och förutsägbarhet (Linde 2022b, 2022c).

Den 16 mars beslutade regeringen att tillsätta en arbetsgrupp under ledning av utrikesministern med uppgift att analysera förändringarna av det säkerhetspolitiska läget till följd av Rysslands aggression mot Ukraina. Resultatet av arbetsgruppens överläggningar presenterades den 13 maj. I rapporten betonades att den främsta konsekvensen av ett svenskt Natomedlemskap vore att Sverige skulle omfattas av säkerhetsgarantier enligt det Nordatlantiska fördragets artikel 5. Rörande svenska bidrag till Natos arbete för kollektivt försvar konstaterades att landet som medlem i första hand förväntas "bidra till Nato genom försvar av svenskt territorium och vårt närområde" och att ett svenskt Natomedlemskap skulle "höja tröskeln för militära konflikter och därmed ge en konfliktavhållande effekt i norra Europa" (Utrikesdepartementet 2022: 32-33).

Trots den tämligen omfattande positionsförflyttningen från den socialdemokratiska regeringens sida i frågan presenterade Allan Widman (L) och Mikael Oscarsson (KD) ett särskilt yttrande där de motsatte sig en formulering i texten

som framhöll att alliansfriheten tidigare ”tjänat Sverige väl” (Widman och Oscarsson: 2022). I ett annat yttrande framhöll Håkan Svenneling (V) en motsatt uppfattning och hävdade att en fortsatt militär alliansfrihet skulle skapa bättre möjligheter för att hålla Sverige utanför krig samt att ”Sveriges militära alliansfrihet har tjänat oss och vår omvärld väl och har möjlighet att göra det under lång tid framöver”. Ett medlemskap i ”kärnvapenalliansen” Nato skulle däremot försämra vårt säkerhetspolitiska läge och leda till ökade risker för att Sverige blir indraget i konflikter och krig som Natoländer och särskilt USA bedriver. Även V uppgav sig dock stå bakom ”de beskrivande delarna i departementsskrivelsen av Rysslands agerande” (Svenneling 2022b: 45-47). Elisabeth Falkhaven (MP) uppgav att hennes parti kommit till andra ”slutsatser vad gäller ett Natomedlemskap”. Ett skäl som angavs för detta var att ett medlemskap skulle innebära att Sverige ”skriver under på att använda kärnvapen som hot, som en del i en försvarsstrategi” och att arbete för kärnvapenedrustning då blir betydligt svårare. Ett svenskt medlemskap ansågs även försämra landets möjligheter att ”fortsätta främja våra grundvärden som demokrati och mänskliga rättigheter i svensk utrikes- och säkerhetspolitik” (Falkhaven 2022: 53).

Den 17 maj undertecknade utrikesminister Linde (S) den svenska ansökan om Natomedlemskap. Dagen efter överlämnades ansökan till Natos generalsekreterare Jens Stoltenberg. Den 10 juni 2022 presenterade Linde årets andra utrikesdeklaration. Hon konstaterade att regeringen gjort ”bedömningen att ett svenskt Natomedlemskap är det bästa sättet att värna Sveriges säkerhet”. Vidare framhölls att ansökan om medlemskap sker ”hand i hand” med Finland, att de både ländernas medlemskap ”stärker säkerheten för Natoländerna”, att Sverige är beredd att åta sig ”helheten i Washingtonfördraget, inklusive Natos doktriner” och att medlemskapet kan förändra förutsättningarna för svensk vapenexport (Linde 2022d). Med undantag för den socialdemokratiska regeringens hållning i fråga om Natomedlemskap innehöll utrikesdebatten inga förändringar i förhållande till partiernas ställningstaganden i anslutning till den säkerhetspolitiska gruppens rapport från maj.

Tabell 3. Riksdagspartiernas uppfattningar efter den svenska Nato-ansökan 2022

	Hotet från Ryssland	Försvarsprofil	Relation till Nato
C	Påtagligt	Nationellt försvar	Medlemskap
KD	Påtagligt	Nationellt försvar	Medlemskap
L	Påtagligt	Nationellt försvar	Medlemskap
MP	Påtagligt	Nationellt försvar	Partnerskap
M	Påtagligt	Nationellt försvar	Medlemskap
S	Påtagligt	Nationellt försvar	Medlemskap
SD	Påtagligt	Nationellt försvar	Medlemskap
V	Påtagligt	Nationellt försvar	Utanförskap

Sammantaget framträder kring riksdagsvalet 2022 en bild där samtliga partier bedömer det militära *hotet från Ryssland* som påtagligt, dvs. att Ryssland både har intentioner och förmåga att rikta militära angrepp mot Sverige eller länder som omfattas av svenska solidaritetsåtaganden. Dessutom ansågs detta hot också kunna omsättas i handling mycket nära i tiden. Inte minst de illa förtäckta hoten från Putin-regimen om nyttjandet av kärnvapen medförde att hotet från Ryssland plötsligt fick en påtagligt existentiell dimension.

Partierna var även fortsatt eniga om att den svenska *försvarsprofilen* skulle fokusera på nationellt försvar. Utmaningen låg snarast i om de interna svenska åtgärderna också kunde anses vara erforderliga för att på egen hand kunna avskräcka Ryssland från att angripa Sverige militärt och ytterst den svenska förmågan att ensamt stå emot ett eventuellt ryskt angrepp. Uppenbart var det enbart MP och V som fortsatt gjorde bedömningen att så var fallet.

En annan kvarvarande skillnad mellan partierna återfinns i *relationen till Nato* där MP och V således stod fast vid sina tidigare ställningstaganden. Även i denna fråga har dock enigheten mellan partierna ökat i förhållande till situationen före den ryska invasionen 2022, eftersom både S och SD svängt i frågan om medlemskap. Vi anser att denna svängning bottenar i bedömningen att Sverige på egen hand inte skulle kunna förmå att avskräcka Ryssland från militär aggression, än mindre stå emot ett sådant angrepp. Just ensamheten blev allt mer påtagligt då Finland öppet prioriterade finskt medlemskap före fortsatt bilateralt försvarssamarbete med Sverige. Allianslösheten blev m.a.o. en belastning och en påtaglig säkerhetspolitisk kuliss.

Konsensus eller fortsatt käbbel?

Hur har då graden av samsyn inom försvarspolitikerna under 2000-talet i frågor om hotet från Ryssland, Sveriges relationer till Nato respektive Försvarsmaktens huvudsakliga inriktning gestaltat sig det senaste dryga decenniet? Kan man se en tilltagande samsyn mellan partierna i tider av ökade spänningar? Är det tvärtom så att samsynen avtar då spänningarna ökar? Vilka aspekter är man eniga respektive oeniga om och hur kan detta förklaras?

Förändrade uppfattningar rörande hotet från Ryssland framstår, kanske inte så överraskande, som den enskilt mest betydelsefulla faktorn bakom de ominriktningar som gjorts under 2000-talet när det gäller både försvarsprofil och landets relationer till Nato. Detta hot har dock i liten utsträckning varit föremål för olikartade analyser bland partierna. En uppfattad låg hotnivå var utgångspunkten för såväl FBo4 som FBo9. Ryssland ansågs vid denna tid ha en begränsad förmåga att projicera militär makt utanför det egna territoriet annat än mot mycket svaga stater och Sverige kunde därför fortsätta att avveckla förmågor sammanhängande med nationellt försvar och fortsätta att utveckla förmågor som behövdes för att snabbt kunna bidra till internationella insatser.

Rysslands krig mot Georgien var en varningssignal, men de svenska partierna förefaller ha valt att inte dra några långtgående slutsatser av detta krig, även om S och V visade vissa tecken på att vilja lyfta upp försvarets nationella dimension.

När Ryssland annekterade Krim 2014 hade dock pendeln i den svenska försvarsdebatten redan börjat svänga i spåren av debatten om det svenska 7-dagarsförsvaret som initierades av en intervju med den dåvarande svenska överbefälhavaren Sverker Göransson på nyårsafton 2012 (Holmström 2012), samt de ryska flyganfallsövningarna påsken 2013 (Eriksson 2013). I FB 2015 ser vi en motsvarande bred enighet omfattandes de forna allianspartierna, SD och S om att hotet är tilltagande och rörades både intentioner och förmågor. Det rådde även fullständig enighet bland partierna om en försvarsprofil inriktad mot nationellt försvar innefattande både militärt och civilt försvar och det fanns även ett brett stöd för ökade försvarsutgifter. FB20 förstärkte ytterligare den inriktning mot nationellt försvar som påbörjades med FB15 och åter rådde stor enighet kring en försvarsprofil inriktad mot nationellt försvar.

Före den storskaliga ryska invasionen av Ukraina verkar det dock inte som att hotet från Ryssland uppfattas som omedelbart. FB20 tillförde ytterligare medel till försvaret och presenterade planer för en volymmässig tillväxt av arméstridskrafter, en återaktiverad värnplikt, en återtagen förmåga för luftförsvar och nya vapenplattformar för både sjö- och luftstridskrafter. Men dessa förstärkningar av det nationella försvaret förväntades vara färdigutvecklade först 2030.

Den storskaliga invasionen och den ryska regimens uppvisade beredskap att bruka urskillningslöst militärt våld i politiska syften, medförde att hotet från Ryssland nu även uppfattades som påtagligt och mycket nära i tid, vilket gjorde avsaknaden av förmågor för nationellt försvar än mer bekymmersam. De ryska misslyckandena under operationerna mot Ukraina har emellertid lett till ifrågasättanden av den ryska militära förmågan. Samtidigt har dock de ryska anspelningarna till kärnvapen fått politikerna att inse att Ryssland trots allt är en militär stormakt med eskalationsdominans.

Frågan om Sveriges relationer till Nato har präglats av en betydligt lägre grad av enighet mellan partierna och även efter att medlemskapsansökan skickats in förordar MP fortsatt partnerskap och V utanförskap. Det var i denna fråga som enighetens gränser ytterst stod fram tills att den socialdemokratiska regeringen omprövade sin hållning i frågan. Även efter S-regeringens omprövning i medlemskapsfrågan kan vi dock ana att de partier som nu kommit att förorda ett Natomedlemskap gör detta utifrån olika preferenser. Medan de forna allianspartierna, först L och M samt sedermera även C och KD, under en längre tid ansett att medlemskapet är *önskvärt* med hänvisning till gemensam värdegrund, så har S och SD snarare kommit att inta denna position med hänvisning till *nödvändighet*. Båda dessa partier har kommit till denna insikt bl.a. med hänvisning till Finlands förordande av medlemskap vilket ansetts eliminera trovärdigheten i ett fördjupat finsk-svenskt samarbete och ytterst en potentiell

försvarsallians. De fyra förra skulle således, med Niklas Eklunds definition (2005), kunna betraktas som entusiaster och de två senare som pragmatiker medan såväl MP som V är skeptiker.

Vad kan man då sägas i frågan om tilltagande spänningar leder till ökad samsyn och nationell uppslutning bakom regeringens linje? Vår analys av den svenska försvarsdebatten ger inte ett entydigt stöd för att den ökade grad av samsyn Posen tyckte sig finna när det gällde samsynen mellan den militära och den politiska nivån, även gäller partier. I riksdagens omröstning om 2009 års försvarsproposition röstade samtliga oppositionspartier mot förslaget. Det främsta skälet till att S och V röstade mot förslaget var att dessa partier motsatte sig att värnplikten skulle avaktiveras. S riktade även kritik mot att Sveriges militära alliansfrihet inte nämndes i propositionen. L, å den andra sidan, fann även i regeringsställning anledning att lämna in reservationer mot Försvarsberedningens rapporter inför FB09 eftersom dessa inte i tillräcklig utsträckning förordade ett svenskt Natomedlemskap.

Rörande FB09 är det dock som tidigare nämnts oklart om partierna verkligen uppfattade att omvärldsläget för svensk del präglades av ökade spänningar. I anslutning till FB15 upprepade dock L samma krav och vid detta försvarsbeslut presenterade även KD en reservation till förmån för att medlemskapsfrågan skulle utredas. När FB20 beslutades förordade samtliga forna allianspartier ett svenskt Natomedlemskap och i utrikesdebatten i februari 2022 hade dessa partier fått med sig även SD i kravet på en svensk Nato-option. Det finns i denna debatt inga spår kvar av kalla krigets beröringsskräck i fråga om att diskutera ett svenskt medlemskap i Nato, så i denna fråga framstår meningsmotsättningarna rörande Sveriges externa åtgärder för att trygga sin säkerhet som större vid tiden för FB09, FB15 och FB20 än de var under kalla kriget.

Den socialdemokratiska regeringens omsvängning i medlemskapsfrågan innebär dock att samsynen i frågan om Natomedlemskap ökat, vilket skulle kunna anses stödja hypotesen om att samsynen ökar i situationer där hoten mot den egna nationen upplevs som påtagliga och nära i tid. En reservation mot en sådan tolkning är dock att denna nyfunna enighet verken handlade om en uppslutning kring regeringens linje, vilket var bevekelsegrunden för kraven på enighet under kalla krigets debatter, eller avsaknad av fortsatt politiskt käbbel. I den säkerhetspolitiska gruppens rapport från maj 2022 och i riksdagsdebatten efter att medlemskapsansökan skickats in ser vi t.ex. L, KD och M gör sitt yttersta för att hålla liv i debatten om den svenska alliansfriheten medan man från S-regeringens sida framhäver alliansfrihetens tidigare bidrag till svensk säkerhet. Behovet av inrikespolitisk positionering tenderar alltså att kvarstå även när sakpolitisk enighet uppstått. Det som debatteras nu är dock alliansfrihetens historiska roll, inte dess betydelse för framtida svensk säkerhet.

Hur ska då ovanstående resultat förklaras? I vår tidigare forskning (se t.ex. Edström & Westberg 2020; 2023) har vi utvecklat ett begrepp som vi benämnt

”uppfattad strategisk utsatthet” (*perceived strategic exposure*). Begreppet rymmer tre dimensioner: (1) geografisk närhet till såväl hotande stat/stater som potentiella hjälpande dito, (2) historiska erfarenheter av väpnade konflikter och krig, respektive (3) tillgång till resurser för nationellt försvar.

Hotet från Ryssland kan i detta sammanhang således ses som en av flera påverkansfaktorer vilken ligger till grund för säkerhetspolitiska målsättningar kopplade till att avskräcka Ryssland från att angripa Sverige militärt och, om detta misslyckas, försvara Sverige vid ett väpnat angrepp. Hotbilden består främst av uppfattningar om Rysslands militära förmåga samt av den ryska politiska ledningens vilja att använda väpnat våld i sina internationella relationer (Edström 2003).

Vi har i dessa sammanhang även gjort distinktioner mellan en stats externa och interna åtgärder för att uppfylla de politiskt definierade säkerhetsintressena och vid behov bemöta det som uppfattas som hotande. Medlemskap i och partnerskap med allianser samt andra bi- och multilaterala försvarssamarbeten, inklusive försvarsallianser, är kärnan i de externa åtgärderna. De interna åtgärderna handlar om de egna nationella resurserna. Å ena sidan avses här de resurser en stat omedelbart disponerar, dvs. de medel som är tillgängliga här och nu. Det handlar då om insatsstrategier. Å andra sidan handlar det om de resurser en stat anser sig tvungen att utveckla och införskaffa för att möta framtida hot. Det handlar då om resursstrategi (Edström & Gyllensporre 2014a; Westberg 2023).

Vi menar att samtliga riksdagspartier fram till och med FB20, angreppet mot Georgien och annekteringen av Krim till trots, bedömde att den ryska viljan att använda väpnat våld var låg, åtminstone kopplat till Sverige, även om den ryska militära förmågan i sig ansågs vara relativt hög. Mot den bakgrunden bedömdes att de interna åtgärderna var erforderliga för att möta rysk militär aggression om den politiska viljan att angripa Sverige likväl skulle infinna sig i ett längre tidsperspektiv.

Det ansågs således inte nödvändigt på kort sikt att vidta externa åtgärder såsom att ansöka om ett medlemskap i Nato. De borgerliga partier som trots allt förordade en sådan linje motiverade heller inte sina ståndpunkter med hänvisning till nödvändighet, de var entusiastiska av andra anledningar. Rysslands fullskaliga angrepp på Ukraina i februari 2022 visade emellertid att de tidigare bedömningarna var felaktiga. Medan den politiska viljan var hög kom det efterhand att bli uppenbart att den ryska militära förmågan var låg.

Det senare togs dock inte som intäkt för att Ryssland skulle vara oförmöget att åstadkomma enorm skada om det beslutades att angripa även Sverige. Inte minst de illa förtäckta ryska anspelningarna på nyttjande av kärnvapen torde accentuerat den ökade hotuppfattningen bland riksdagspartierna. Mot sådana hot ansåg helt enkelt de allra flesta partier att de interna åtgärderna i sig själva varandes otillräckliga oavsett försvarsprofil, de behövdes kompletteras med

externa dito. Här menar vi att det inte går att bortse från tidsdimensionen. De interna åtgärder som beslutats i FB20 skulle helt enkelt ta för lång tid att förverkligas för att vara relevanta att hantera de akuta behoven. Återskapandet av en försvarsprofil fokuserad på nationellt försvar skulle ju inte vara på plats förrän om närmare ett decennium!

Det är i sammanhanget även viktigt att ta fasta på såväl Natos som Finlands agerande. I det förra fallet klargjordes med all önskvärd tydlighet att försvarsgarantierna endast omfattade medlemmar, partners gjorde sig inte besvär. I det senare fallet markerade Finland att det bilaterala finsk-svenska försvarssamarbetet inte längre ansågs som ett trovärdigt substitut till ett Natomedlemskap.

Då en dramatiskt ökad hotbild, insikten om otillräckliga, tillgängliga, nationella resurser samt avsaknad av erforderliga försvarsgarantier inföll samtidigt, blev obalansen mellan mål, medel och metoder plågsamt uppenbara. Det fanns helt enkelt ingen annan omedelbar utväg än att justera de externa åtgärderna. Härmed drabbades således den svenska alliansfriheten 200-åriga historia slutligen av nådastöten.

I och med att både S och SD härvid ändrade uppfattning erhöles också den breda majoritet som erfordrades för att ta steget att ansöka om medlemskap i Nato. Ytterst handlar den avgörande samsynsfrågan således om avvägningen mellan interna och externa åtgärder för att på ett trovärdigt sätt bemöta det uppfattade hotet. Samsynen avseende hot behöver således inte vara total, det är tillräckligt att samsynen är erforderligt stor för att generera samsyn i avvägningen mellan åtgärderna.

Epilog

Vilka rekommendationer kan, baserat på resultatet av vår forskning, vi då ge våra politiker avseende den framtida utformningen av svensk försvarspolitik? Vi menar att dessa bör ges med utgångspunkt i det begrepp som traditionellt legat som grund för försvarspolitik, dvs. "hotbild". Såsom nämndes i fotnot 3 anses begreppet bestå av tre delar: (1) motståndarens politiska vilja att använda väpnat våld i sina internationella relationer, (2) motståndarens militära förmåga att effektuera den politiska viljan, samt (3) militärstrategiskt avstånd mellan den egna staten och motståndaren. Vi menar att den svenska hotbildsuppfattningen kopplat till Ryssland före våren 2022 bevarade dessa frågor:

- (1) Låg
- (2) Hög
- (3) Begränsat

Det senare utfallet beror på att svensk militär alliansfrihet inte medgav större strategiskt djup. Vi hävdar att dessa variabler genom Rysslands anfall på Ukraina och ansökan om medlemskap i Nato kommit att få utfallen:

- (1) Hög
- (2) Låg
- (3) Utökat

Medan ansökan om medlemskap motiverats av (1) återstår nu att hantera de operativa konsekvenserna av (2) och (3). Kopplat till (2) menar vi att det är dags för partierna att ifrågasätta tidigare ingångsvärden. Om t.ex. den ryska marinen inte klarar av att genomföra en landstigning mot Ukraina trots att det endast är ca 300 km fågelvägen mellan Sevastopol och Odessa, och trots att Nato inte har sjöoperativ dominans i Svarta havet, hur ska den klara av att genomföra en kustinvasion mot Sverige m.h.t. att det är ca 700 km fågelvägen mellan St. Petersburg och Stockholm, och när Östersjön domineras av Nato? Och om Ryssland inte klarar av att genomföra luftlandsättningar i grannlandet Ukraina, och knappt klarar av att underhålla sina förband i Ukraina landvägen, hur ska man kunna genomföra en strategisk luftlandsättning mot Sverige och dessutom underhålla de luftlandsatta styrkorna?

Avseende (3) menar vi att det är hög tid att aktualisera den slutsats Gustav II Adolf drog redan för 400 år sedan, dvs. att antingen försvaras Sverige på andra sidan Östersjön eller på egen mark bakom en stark flotta. Längre kom det förra att eftersträvas. Krister Wahlbäck (1987) menar dock att sedan 1814 har det senare alternativet tillämpats. Vi anser att det strategiska djup Natomedlemskapet medför såväl i Östersjöområdet som på Nordkalotten måste tas tillvara. Således bör t.ex. armén inte hållas avvaktande på svensk mark utan nyttjas i Finland och kanske även i Baltikum. Marinen och flygvapnet bör på liknande sätt nyttjas längre österut än vad som var praxis under alliansfrihetens dagar. Vi rekommenderar således en proaktiv svensk försvarspolitik som till fullo nyttjar det strategiska djup Natomedlemskapet bibringat. Vi förordar m.a.o. en återgång till den svenska uppdämningsstrategi som tillämpades fram till förlusten av Finland 1809 och som vi menar är i harmoni med Natos *forward defence* (Anderson & Edström 2004; Westberg 2023).

Referenser

- Adaktusson, Lars (KD), 2022. Anförande 18 vid riksdagens utrikespolitiska debatt 2022-02-16.
- Anderson, Björn & Edström, Håkan, 2004. "Norra bottens betydelse för Sveriges säkerhetspolitik", s. 68-78 i Hult, Heikki, Kotro, Aro, Rapila, Pekka & Haltina, Jukka (red.), *Suunta pysyy – Perinteitä kunnioittaen ajassa mukana*. Jyväskylä: Gummerus.
- Andrén, Nils, 1985. "Säkerhetspolitikens grunder och enighetens gränser", s. 139-163 i Hult, Bo (red.), *Fred och säkerhet debatt och analys 1984-1985*. Stockholm: Utrikespolitiska Institutet.
- Axelsson, Jörgen, Sörenson, Karl & Ångström, Jan, 2016. "Strategisk teorier bidrag till förståelse av svensk säkerhets- och försvarspolitik", *Statsvetenskaplig tidskrift* 118(4), s. 445-470.

- Bengtsson, Rickard, 2020. "Nordic Security and Defence Cooperation: Differentiated Integration in Uncertain Times", *Politics and Governance* 8(4), s. 100-109.
- Bjereld, Ulf, 1997. *Hjalmarsonaffären. Ett politiskt drama i tre akter*. Stockholm: Nerenius & Santérus Förlag.
- Bjereld, Ulf & Demker, Marie, 1995. *Utrikespolitiken som slagfält. De svenska partierna och utrikesfrågorna*. Stockholm: Nerenius & Santérus.
- Björklund, Fredrika, 1992. *Samförstånd under oenighet. Svensk säkerhetspolitisk debatt under kalla kriget*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis. Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 114.
- Björklund, Jan m.fl. (samtliga L), 2015. Motion till riksdagen 2014/15:3094.
- Björklund, Torbjörn (V), 2013. Avvikande uppfattning till Försvarsberedningens rapport Ds 2013:33.
- Björklund, Torbjörn (V), 2014. Avvikande uppfattning till Försvarsberedningens rapport Ds 2014:20.
- Bäckström, Daniel (C), 2017. Avvikande uppfattning till Försvarsberedningens rapport Ds 2017:66.
- Christiansson, Magnus, 2020. *Defence transformation in Sweden: The strategic governance of pivoting projects 2000-2010*. Stockholm: Santérus Academic Press.
- Dahl, Ann-Sofie, 2021. "Back to the Future: Nordefco's First Decade and Prospects for the Next", *Scandinavian Journal of Military Studies* 4(1), s. 172-182.
- Dalsjö, Robert, 2017. "Trapped in the Twilight Zone. Sweden between neutrality and NATO", *Krigsvetenskapsakademien Handlingar och Tidskrift* 3/2017, s. 41-68.
- Dickson, Staffan & Granlund, John, 2015. "Folkpartiet lämnar försvarsförhandlingar" i *Aftonbladet* 2015-04-13. Tillgänglig på <https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/ddrxo/folkpartiet-lamnar-forsvarsforhandlingar>, citerad 2022-10-31.
- Doeser, Fredrik, 2014. "Sweden's Participation in Operation Unified Protector: Obligations and Interest", *International Peacekeeping* 21(5), s. 642-657.
- Edström, Håkan, 2003. *Hur styrs Försvarsmakten? – Politisk och militär syn på försvarsdoktrin under 1990-talet*. Umeå: Umeå Universitet.
- Edström, Håkan, 2011. "Sweden and NATO – Partnership in the Shadow of Coalitions and Concepts" s. 131-162 i Edström, Håkan, Haaland Matlary, Janne & Petersson, Magnus (red.), *NATO: The Power of Partnerships*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Edström, Håkan, 2015. "Med alla till buds stående metoder? – Strategi i den politiska styrningen av Försvarsmakten", *Kungliga Krigsvetenskapsakademiens Handlingar & Tidskrift* 1/2015, s. 15-36.
- Edström, Håkan, 2017. *Tradition eller förnyelse? – Svensk utrikespolitik före och efter EU-inträdet*. Lund: Studentlitteratur.
- Edström, Håkan, 2020. "Inför det kommande försvarsbeslutet – Reflektion kring några tänkbara militärstrategiska konsekvenser", *Statsvetenskaplig tidskrift* 122(2), s. 219-235.
- Edström, Håkan & Gyllensporre, Dennis, 2013. *Political aspirations and perils of security – Unpacking the military strategy of the United Nations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Edström, Håkan & Gyllensporre, Dennis, 2014a. *Svensk försvarsdoktrin efter kalla kriget: förlorade decennier eller vunna insikter?* Stockholm: Santérus Academic Press.

- Edström, Håkan & Gyllensporre, Dennis, 2014b. "Minority Cabinets and Military Interventions: The Case of Sweden" s. 157-195 i Edström, Håkan & Gyllensporre, Dennis (red.), *Alike or Different? – Scandinavian approaches to Military Interventions*. Stockholm, Santérus Academic Press.
- Edström, Håkan, Gyllensporre, Dennis & Westberg, Jacob, 2019. *Military Strategy of Small States – Responding to External Shocks in the 21st century*. Abingdon: Routledge.
- Edström, Håkan & Westberg, Jacob, 2020. *Military Strategy of Middle Powers – Competing for Security, Influence and Status in the 21st Century*. Abingdon: Routledge.
- Edström, Håkan & Westberg, Jacob, 2022. *Military Strategy of Great Powers – Managing Power Asymmetries & Structural Changes in the 21st Century*. Abingdon: Routledge.
- Edström, Håkan & Westberg, Jacob, 2023. *Military Strategies of the New European Allies – A Comparative Study*. Abingdon: Routledge.
- Eklund, Niklas, 2005. *Sweden and Poland Entering the EU: Comparative Patterns of Adaptive Organization and Cognition*. Umeå: Umeå universitet.
- Emilsson, Aron (SD), 2022. Anförande 6 vid riksdagens utrikespolitiska debatt 2022-02-16.
- Eriksson, Johan, 2004. *Kampen om hotbilden: rutin och drama i svensk säkerhetspolitik*. Stockholm: Santérus Förlag.
- Eriksson, Niklas, 2013. "Ryska plan övade attack mot Sverige", *Aftonbladet*, 2013-04-22, tillgänglig på <https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/gPp96A/ryska-plan-ovade-attack-mot-sverige>, citerad 2022-10-31
- Falkhaven, Elisabeth (MP), 2022. Särskilt yttrande till Utrikesdepartementets rapport Ds 2022:7.
- Ferm, Maria (MP), 2022. Anförande 26 vid riksdagens utrikespolitiska debatt 2022-02-16.
- Forsell, Joar (L), 2022. Anförande 22 vid riksdagens utrikespolitiska debatt 2022-02-16.
- Försvarsberedningen, 2003a. *Säkrare grannskap – osäker värld* (Ds 2003:8).
- Försvarsberedningen, 2003b. *Vårt militära försvar – vilja och vägval* (Ds 2003:34).
- Försvarsberedningen, 2004. *Försvar för en ny tid* (Ds 2004:30).
- Försvarsberedningen, 2006. *En strategi för Sveriges säkerhet* (Ds 2006:1).
- Försvarsberedningen, 2007. *Säkerhet i samverkan* (Ds 2007:46).
- Försvarsberedningen, 2008. *Försvar i användning* (Ds 2008:48).
- Försvarsberedningen, 2013. *Vägval i en globaliserad värld* (Ds 2013:33).
- Försvarsberedningen, 2014. *Försvaret av Sverige – Starkare försvar för en osäker tid* (Ds 2014:20).
- Försvarsberedningen, 2017. *Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021-2025* (Ds 2017:66).
- Försvarsberedningen, 2019. *Värnkraft – Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021-2025* (Ds 2019:8).
- Försvarsutskottet, 2004a. *Sveriges försvarspolitik 2005-2007* (Betänkande 2004/05:FöU4).
- Försvarsutskottet, 2004b. *Sveriges försvarspolitik 2005-2007 – Förnyad behandling* (Betänkande 2004/05:FöU5).

- Försvarsutskottet, 2009. *Försvarets inriktning* (Betänkande 2008/09:FöU10).
- Försvarsutskottet, 2020. *Totalförsvaret 2021–2025* (Betänkande 2020/21:FöU4).
- Gyllensporre, Dennis, 2016. "Den vetenskapliga analysen av svensk säkerhetspolitik – Dags för vitalisering och realism?", *Statsvetenskaplig tidskrift* 118(4), s. 471–496.
- Haldén, Eva, 2007. *Den svåra konsten att reformera*. Stockholm: Försvarshögskolan.
- Holmström, Mikael, 2012 "Försvar med tidsgräns", *Svenska Dagbladet*, 2012-12-30, tillgänglig på <https://www.svd.se/a/b159e181-3974-35b4-a472-f279cafc159/forsvar-med-tidsgrans>, citerad 2022-10-31.
- Jansson, Mikael (SD), 2013. Avvikande uppfattning till Försvarsberedningens rapport Ds 2013:33.
- Jansson, Mikael (SD), 2014. Avvikande uppfattning till Försvarsberedningens rapport Ds 2014:20.
- Jansson, Mikael m.fl. (samtliga SD), 2015. Motion till riksdagen 2014/15:3095.
- Johnsson Fornarve, Lotta (V), 2014. Avvikande uppfattning till Försvarsberedningens rapport Ds 2017:66.
- Johnsson Fornarve, Lotta (V), 2019. Avvikande uppfattning till Försvarsberedningens rapport Ds 2019:8.
- Karlsson Anders m.fl. (samtliga S), 2009. Motion till riksdagen 2008/09:Fö5.
- Lindberg, Steve, 1994. *Hotbilder för Finland*. Åbo: Åbo Akademis Förlag.
- Linde, Ann (S), 2022a. Anförande 1 vid riksdagens utrikespolitiska debatt 2022-02-16.
- Linde, Ann (S), 2022b. Anförande 5 vid riksdagens utrikespolitiska debatt 2022-02-16.
- Linde, Ann (S), 2022c. Anförande 21 vid riksdagens utrikespolitiska debatt 2022-02-16.
- Linde, Ann (S), 2022d. Anförande 1 vid riksdagens utrikespolitiska debatt 2022-06-10.
- Lundgren, Kerstin (C), 2022. Anförande 10 vid riksdagens utrikespolitiska debatt 2022-02-16.
- Lödén, Hans, 2012. "Reaching a vanishing point? Reflections on the future of neutrality norms in Sweden and Finland", *Cooperation and Conflict* 47(2), s. 271–284.
- Löf, Annie m.fl. (samtliga C), 2018. Motion till riksdagen 2017/18:3684.
- Noreen, Erik & Ångström, Jan, 2015. "A Catch-All Strategic Narrative: Target Audiences and Swedish Troop Contribution to ISAF in Afghanistan", s. 282–299 i de Graaf, Beatrice, Dimitriu, Georges & Ringsmose, Jens (red.), *Strategic Narratives, Public Opinion, and War: Winning Support for Foreign Military Missions*. Abingdon: Routledge.
- Oscarsson, Mikael (KD), 2014. Avvikande uppfattning till Försvarsberedningens rapport Ds 2014:20.
- Oscarsson, Mikael m.fl. (samtliga KD), 2018. Motion till riksdagen 2017/18:3829.
- Petersson, Magnus, 2011. "Defence Transformation and Legitimacy in Scandinavia after the Cold War: Theoretical and Practical Implications", *Armed Forces and Society* 37(4), s. 701–724.
- Posen, Barry, 1984. *The Sources of Military Doctrine*. Ithaca, NY.: Cornell University Press.
- Regeringen, 2004a. *Vårt framtida försvar* (Proposition 2004/05:5).
- Regeringen, 2004b. *Försvarsmaktens grundorganisation* (Proposition 2004/05:43).
- Regeringen, 2009. *Ett användbart försvar* (Proposition 2008/09:140).

- Regeringen, 2015. *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020* (Proposition 2014/15:109).
- Regeringen, 2020. *Totalförsvaret 2021–2025* (Proposition 2020/21:30).
- Riksdagen, 2004. Riksdagsskrivelse 2004/05:143.
- Riksdagen, 2009. Riksdagsskrivelse 2008/09:292.
- Riksdagen, 2015. Riksdagsskrivelse 2014/15:251.
- Riksdagen, 2020. Riksdagsskrivelse 2020/21:135.
- Rådberg, Peter (MP), 2014. Avvikande uppfattning till Försvarsberedningens rapport Ds 2014:20.
- Rådberg, Peter m.fl. (samtliga MP), 2009. Motion till riksdagen 2008/09:Fö6.
- Svenneling, Håkan (V), 2022a. Anförande 14 vid riksdagens utrikespolitiska debatt 2022-02-16.
- Svenneling, Håkan (V), 2022b. Särskilt yttrande till Utrikesdepartementets rapport Ds 2022:7.
- Utrikesdepartementet, 2022. *Ett försämrat säkerhetspolitiskt läge – konsekvenser för Sverige* (Ds 2022:7).
- Wagnsson, Charlotte, 2011. "A security community in the making? Sweden and NATO post-Libya", *European Security* 20(4), s. 585-603.
- Wahlbäck, Krister, 1987. "Karl Johan och Finland", s. 335-346 i Bergquist, Mats, Johansson, Alf W. & Wahlbäck, Krister (red.), *Utrikespolitik och historia*. Stockholm: Militärhistoriska förlaget.
- Wahlén, Gunilla (V), 2007. Avvikande uppfattning till Försvarsberedningens rapport Ds 2007:46.
- Wahlén, Gunilla (V), 2008. Avvikande uppfattning till Försvarsberedningens rapport Ds 2008:48.
- Wahlén, Gunilla m.fl. (samtliga V), 2009. Motion till riksdagen 2008/09:Fö4.
- Wallmark, Hans (M), 2022a. Anförande 2 vid riksdagens utrikespolitiska debatt 2022-02-16.
- Wallmark, Hans (M), 2022b. Anförande 4 vid riksdagens utrikespolitiska debatt 2022-02-16.
- Westberg, Jacob, 2003. *Den nationella drömträdgården: den stora berättelsen om den egna nationen i svensk och brittisk Europadebatt*. Stockholm: Stockholms universitet.
- Westberg, Jacob, 2016. "Säkerhet utan alliansfrihet – Svenska alliansstrategiers teori och praktik", *Statsvetenskaplig tidskrift* 118(4), s. 411-444.
- Westberg, Jacob, 2023. *Svenska säkerhetsstrategier – Från neutralitetspolitik till ansökan om Natomedlemskap*. Lund Studentlitteratur.
- Widman, Allan (L), 2008. Avvikande uppfattning till Försvarsberedningens rapport Ds 2008:48.
- Widman, Allan (L), 2013. Avvikande uppfattning till Försvarsberedningens rapport Ds 2013:33.
- Widman, Allan (L), 2014. Avvikande uppfattning till Försvarsberedningens rapport Ds 2014:20.
- Widman, Allan (L), Wallmark, Hans, Enström, Karin & Ask, Beatrice (M) & Mikael Oscarsson (KD), 2017. Avvikande uppfattning till Försvarsberedningens rapport Ds 2017:66.

- Widman, Allan (L) & Oscarsson, Mikael (KD), 2022. Särskilt yttrande till Utrikesdepartementets rapport Ds 2022:7.
- Wieslander, Anna, 2022. "‘The Hultqvist doctrine’ – Swedish security and defence policy after the Russian annexation of Crimea", *Defence Studies* 22(1), s. 35-59.
- Ångström, Jan, 2015. "Försvarsmaktens internationella insatser i den svenska säkerhetens eller identitetens tjänst", s. 233-264 i Engelbrekt, Kjell, Holmberg Arita & Ångström, Jan (red.), *Svensk säkerhetspolitik i Europa och världen*. Stockholm: Nordstedts Juridik.