



**KUNGL
KRIGSVETENSKAPS-
AKADEMIENS
Handlingar och Tidskrift
NR 1/2016**

Publicerad sedan 1797

**THE ROYAL
SWEDISH ACADEMY
OF WAR SCIENCES
Proceedings and Journal
NR 1/2016**

Published since 1797

Mobilisering mot ett fientligt väst¹
– Den ryska nationella säkerhets-
strategin

*av Gudrun Persson, Jakob Hedenskog,
Susanne Oxenstierna och Carolina
Vendil Pallin*

Rysk civil-militär samverkan
av Jörgen Elfving och Niklas Eklund

Försvaret av Sverige: Vem kan leda
operationer... och vem bör?
*av Håkan Edström och Anders
Josefsson*

WWW.KKRVA.SE

Ur Svenska Krigsmanna Sällskapets Handlingar
1797 Carl Deléns Tryckeri Stockholm

VI GUSTAF ADOLPH med Guds nåde, Sveriges,
Götes och Vendes Konung, m m. Arfving till
Danmark och Norrige, Hertig till Schleswig,
Holstein, m m.

Göre veterligt: att såsom Vi med mycket nöje
inhämtat den berömliga omsorg, som det inrät-
tade Svenska Krigsmanna Sällskapet föresatt sig
att hafva ospard, till förbättrande och utvid-
gande af de till Krigs Vettenskapen hörande
delar, hvarigenom så väl Krigsmän, hvilka
dels grånat under vapnen, dels jemte dessa på
stridens bana af ära och mandom sig utmärkt,
som ock andre Embets- och Tjenstemän, kände
för deras grundliga insigter, nu beflita sig, att
under fredens lugn bidraga till allmänt väl;
Alltså, och emedan Vi anse Oss böra ett så
nyttigt och hedrande företag uppmuntra; ty
vele Vi härmedelst icke allenast för Sällskapet
betyga det nådiga välbehag, hvarmed Vi sådant
upptagit, utan ock försäkra Sällskapet, att
såsom dess Höge beskyddare, detsamma med
Vårt nådiga hägn städse omfatta. Det alla som
vederbör hafva sig hörsammeligen att efterrätta.
Till yttermera visso hafve Vi detta med egen
hand underskrifvit och med Vårt Kongl. Sigill
bekräfta låtit. Stockholms slott den 23 Novem-
ber 1796.

KKRVA'S HANDLINGAR OCH TIDSKRIFT NR 1 2016

REDAKTÖR OCH ANSVARIG UTGIVARE
(MATERIAL TILL TIDSKRIFTEN)

Överstelöjtnant Tommy Jeppsson
Bodängsvägen 23, 761 13 Riala
KKRVA TFN: 076-760 96 45
E-POST: tommy.jeppsson@kkrva.se

PRENUMERATIONSÄRENDEN
OCH ADRESSÄNDRINGAR

Marie Brunnberg
MOBIL: 073-656 09 03
E-POST: admin@kkrva.se

KKrVAHT utges fyra gånger per år och prenumeration kan påbörjas när som helst under året. Prenumerationspriset per helår är 400 kronor (Sverige), 500 kronor (Europa), 600 kronor (övriga länder)

Lösnummer kostar 105 kronor, äldre nummer kostar 70 kronor och kan i mån av tillgång beställas från redaktionen. Avgift för porto tillkommer.

Bankgirokonto (pren): 760-1487

Kungl Krigsvetenskapsakademien
Teatergatan 3, 1 tr. 111 48 Stockholm
TFN: se resp person
FAX: 08-667 22 53
E-POST: info@kkrva.se
HEMSIDA: www.kkrva.se

AKADEMIENS VERKSAMHET,
HEMSIDA, LEDAMOTSÄRENDEN

Björn Anderson (för kontaktuppgifter se t h under rubrik ständig sekr)

LOKALBOKNINGAR, EKONOMI,
BELÖNINGAR, BIDRAG M M

Gunnar Magnusson (för kontaktuppgifter se t h under rubrik andre sekr)

AKADEMIENS ÄMBETSMÄN

Styresman

Generaldirektör Mikael Odenberg
Skeppargatan 56, 114 59 Stockholm
MOBIL: 070-206 14 75
E-POST: mikael@odenberg.se

Andre styresman

Generalmajor Bo Waldemarsson
Skogsmyragatan 4, 749 45 Enköping
TFN: 0171-44 17 23
MOBIL: 073-546 72 47
E-POST: bowald49@gmail.com

Ständig sekreterare

Generalmajor Björn Anderson
Västra Finnbodavägen 7B 1 tr,
131 71 Nacka
TFN: 076-760 96 40
E-POST: bjorn.anderson@kkrva.se
Skrivelser adresseras till sekreteraren

Andre sekreterare

Överstelöjtnant Gunnar Magnusson
Lugnets allé 69, 120 67 Stockholm
TFN: 076-760 96 41
E-POST: gunnar.magnusson@kkrva.se

Skattmästare

Direktör Sven-Christer Nilsson
Utsiktsvägen 2, 266 54 Vejbystrand
TFN: 0431-45 29 00
MOBIL: 0708-99 66 11
E-POST: christer@nilsson.eu

AVDELNINGARNA

AVD I (LANTKRIGSVETENSKAP)

Ordförande:

Överste Jan Mörtberg
Östermalmsgatan 78, 114 50 Stockholm
TFN: 08-660 06 37
MOBIL: 070-556 56 45
E-POST: jan.mortberg@fhs.se

Sekreterare:

Överstelöjtnant Henrik Sjövall
Övre Slottsgatan 8 A, 753 10 Uppsala
TFN A: 0171-15 71 16, B: 018-12 72 82
MOBIL: 073-329 34 56
E-POST: henrik.sjovall@globalnet.net

AVD II (SJÖKRIGSVETENSKAP)

Ordförande:

Kommendör Bengt Lundgren
Starrängsringen 60, 115 50 Stockholm
TFN: 08-788 77 44
MOBIL: 076-626 02 80
E-POST: bengt.e.lundgren@hotmail.com

Sekreterare:

Brigadgeneral Lars-Olof Corneliusson
Enstavägen 5, 187 35 Täby
TFN: 08-122 077 66
E-POST: larsolof.corneliusson@gmail.com

AVD III (LUFTKRIGSVETENSKAP)

Ordförande:

Generalmajor Jan Andersson
Tilskogsvägen 13, 193 40 Sigtuna
MOBIL: 070-887 00 00
E-POST: jan.and@me.com

Sekreterare:

Överstelöjtnant Claes Bergström
Tallflyvägen 9, 313 50 Åled
TFN: 035-398 93
MOBIL: 070-818 83 93
E-POST: claes.bergstrom@hotmail.com

AVD IV (MILITÄRTEKNISK VETENSKAP)

Ordförande:

Överste Jan-Erik Lövgren
Starrängsringen 10, 115 50 Stockholm
MOBIL: 070-676 31 27
E-POST: familjen.lovgren@comhem.se

Sekreterare:

Tekn dr Magnus Ruding
Styrmansgatan 19, 114 54 Stockholm
TFN: 08-782 41 17
MOBIL: 070-682 41 17
E-POST: magnus.ruding@fmv.se

AVD V (ANNAN VETENSKAP AV BETYDELSE FÖR RIKETS SÄKERHET OCH FÖRSVAR)

Ordförande:

Generaldirektör Marie Hafström
Gårdsvägen 9, 182 75 Stocksund
MOBIL: 0708-553 441
E-POST: marie.hafstrom@hotmail.com

Sekreterare:

Fil dr Thomas Hörberg
Sköndalsbrovägen 41, 128 69 Sköndal
TFN: 08-604 93 91
MOBIL: 070-343 95 06
E-POST: th.horberg@gmail.com

AVD VI (SÄKERHETSPOLITISK VETENSKAP)

Ordförande:

Ambassadör Mats Bergquist
Bergsgatan 16, 4 tr, 112 23 Stockholm
TFN: 08-651 60 64
MOBIL: 073-339 33 60
E-POST: mats.bergquist@lnu.se

Sekreterare:

Forskningsledare Niklas Granholm
FOI Försvarsanalys, 164 90 Stockholm
TFN: 08-555 038 36
MOBIL: 0709-27 73 70
E-POST: niklas.granholm@foi.se

Innehåll

Handlingar

Mellan krig och fred – ryskt militärt tänkande nu och då.....	6
<i>Inträdeshandling i KKrVA avd VI den 12 mars 2014 av Gudrun Persson</i>	
Kungl Krigsvetenskapsakademiens tävlingsskrifter 2016.....	13

Analys & perspektiv

Akademins heder på spel	14
<i>av Arvid Cronenberg</i>	
Styresmannens svar om Natofrågan	18
<i>av Mikael Odenberg</i>	
Icke-frågan har blivit en problematisk fråga.....	20
<i>Natodebatten i Sverige</i>	
<i>av Michael Sahlin</i>	
Om värdet av Natomedlemskap.....	29
<i>av Lennart Uller</i>	
Mobilisering mot ett fientligt väst.....	32
<i>Den ryska nationella säkerhetsstrategin</i>	
<i>av Gudrun Persson, Jakob Hedenskog, Susanne Oxenstierna och Carolina Vendil Pallin</i>	
Rysk civil-militär samverkan	41
<i>av Jörgen Elfving och Niklas Eklund</i>	
Submarine Intrusions in Swedish Waters	52
<i>Past and Present</i>	
<i>by Nils-Ove Jansson</i>	
Terrorism och krig: dags för begreppsbestämningar	60
<i>av Mats Bergquist</i>	
Försvaret av Sverige: Vem kan leda operationer... och vem bör?.....	67
<i>av Håkan Edström och Anders Josefsson</i>	
Kunglig medalj till akademins ständige sekreterare	86
Det strategiska överfallet.....	87
<i>Överraskning och vilseledning</i>	
<i>av Anders Westberg</i>	

Återta offensiven	94
<i>Kontroll av luftrum ur ett gemensamt perspektiv</i>	
<i>av Peter Greberg</i>	
Om oenighet och oklarhet.....	103
<i>Neutralitet, civilförsvar och försörjningstrygghet</i>	
<i>av Ingolf Kiesow</i>	
Uppgårelsen om Irans nukleära program	116
<i>Folkrättslig analys av FN:s säkerhetsråds resolution 2231 (2015)</i>	
<i>av Dirk Roland Haupt</i>	
CTBT – av central roll utan att ha trätt i kraft	143
<i>av Nils Daag och Erik Lindfors †</i>	
Personlig utveckling börjar där komfortzonen slutar.....	147
<i>Fallskärmstjänsten vid officersutbildningen 1956–2016</i>	
<i>av David Bergman</i>	
Försvarsmaktens personalförsörjning – nuläge och framtid.....	157
<i>av Callis Amid</i>	
Lost in Transition	164
<i>The Swedish Navy and air power in the interwar years</i>	
<i>by Petter Wulff</i>	

Litteratur

Att se om Sveriges hus	177
<i>Från kärnvapenrisk till nedrustning</i>	
<i>av Olof Santesson</i>	
INF-fördraget tjänar allas intressen.....	181
<i>En efterlevnadskris och insikter om fördragets alternativlöshet</i>	
<i>av Dirk Roland Haupt</i>	
Litteraturöversikt	188

Tibellska fonden

Kungl Krigsvetenskapsakademien grundades 1796 av generallöjtnanten, friherre Gustaf Wilhelm af Tibell. Akademien ska, enligt sina stadgar, främja vetenskaper av betydelse för fäderneslandets försvar samt följa och bevaka forskning och utveckling av betydelse för rikets säkerhet och försvar. Akademiens vilja är att, som en oberoende institution, bidra till och delta i försvars- och säkerhetsdebatten.

Den 12 november 2012 har Akademien antagit föreskrifter för en nyinrättad fond, Tibellska fonden. Ändamålet med fonden är att stödja Akademiens verksamhet som ett vetenskapligt instrument inom säkerhets- och försvarsområdet.

Kungl Krigsvetenskapsakademien tar tacksamt emot bidrag till den Tibellska fonden. Gåvor kan ges i form av kontanta medel, värdepapper m m från enskilda och juridiska personer.

För detta ändamål ska fondens bankgiro användas:



Akademiens grundare Gustaf Wilhelm af Tibell.

III-3075

*För välvilligt bidrag tackar
Kungl Krigsvetenskapsakademien särskilt;*

Björn Anderson

Carl Björemann

Kerstin Fredga

Marie Hafström

Inge Jonsson

Sven-Christer Nilsson

Militärlitteraturföreningen

Jan Mörtberg

Erik Norberg

Björn von Sydow

Bengt Gustafsson

Mellan krig och fred – ryskt militärt tänkande nu och då

*Inträdesanförande i KKrVA avd VI den 12 mars 2014 av
Gudrun Persson*

Résumé

What do future wars look like? What is driving the development? What is most important on the battlefield – man or technology? These are not new questions but very much on today's agenda. Are we experiencing a paradigm shift? I am exploring Russian military thinking at the time of the Crimean War in the mid- 19th century. This was a time marked by rapid change – political, social, economic, and technological. The army was one of the pillars on which the Russian regime built its power, and it was crucial for the survival of the regime both in domestic and foreign affairs. The reactions and thinking of the military at a time of rapid change therefore, tell us a lot about the regime's ability to adjust, develop, and ultimately survive. Special attention is given to two members of the Royal Swedish Academy of War Sciences from that period, Michail Dragomirov and Genrikh [Henrik] Leer. This provides a background to the contemporary Russian military thinking on future wars. The aim is to show that the Russian military theoretical debate deals with relevant issues and tells us something important about our time. This knowledge is vital in order to avoid future 'sleepwalking' and rude awakenings.

HUR SER NÄSTA krig ut? Vad är det som driver utvecklingen? Förändrar ny teknik framtidens slagfält – i så fall hur? Står vi inför ett paradigmskifte?

Frågorna är inte nya, och jag skulle vilja uppmärksamma hur några av de ryska militära teoretikerna såg på dessa frågor vid tiden efter det förra Krimkriget, dvs 1860- och 1870-talen – några av dem medlemmar i Kungliga Krigsvetenskapsakademien. Ett antal exempel ur debatten från den tiden får utgöra en bakgrund till dagens ryska diskussion om det framtida kriget. Jag vill visa att det ryska militärteoretiska samtalet mycket väl knyter an till aktuella frågor och säger något viktigt om vår samtid – en kunskap av vikt för att i framtiden undvika ”sömngångeri” och bryska uppvaknanden.

Två av de främsta ryska militära tänkarna under 1800-talets andra hälft var också kallade medlemmar i denna akademi: Genrich [Henrik] Antonovitj Leer (1829–1904) invald år 1876 och Michail Ivanovitj Dragomirov (1830–1905) invald år 1896. Leer var vid sitt inval professor i strategi vid Generalstabsakademien, sedermera dess chef. Dragomirov hade tidigare varit chef för samma akademi och var när han valdes in i Kungl Krigsvetenskapsakademien chef för Kievs militärområde.

En förändringens tid

Förlusten i Krimkriget var smärtsam för tsarens armé. De tjugo år som följde präglades av eftertanke, reform och förnyelse. De tyska föreningskrigen (1864, 1866, 1870–71) och

det amerikanska inbördeskriget (1861–65) pekade på att slagfältet höll på att förändras och att en snabb anpassning var av nöden.¹ Det var en tid av snabb utveckling: ökad nationalism, industrialisering och högre krav på utbildning, särskilt bland enskilda soldater. Ryssland koncentrerade sig på inrikes reformer, inte minst i den militära sfären, enligt utrikesminister Aleksandr Gortjakovs kända fras: "Ryssland surar inte, hon återhämtar sig".

De ryska militärreformerna under 1860- och 70-talen var omfattande och genomgripande. De leddes av Alexander II:s krigsminister Dmitrij Aleksejevitj Miljutin (1816–1912) och berörde såväl organisation (till militär-områden) som utbildning och de kulminerade år 1874 då allmän värnplikt infördes.

Det här var en tid då den moderna nationalstaten tog form och då både nationalism och krav på liberalism i den politiska sfären växte. Lev Tolstoj publicerade *Krig och fred* 1865–1869. Michail Dragomirov recenserade också boken från en militär horisont. De räfflade gevären medförde en kraftigt ökad eldkraft, vilket inte minst utmanade den traditionella uppställningen på slagfältet. Ytterst handlade det om en ständigt aktuell fråga: vad är viktigast i den framtida striden, människan eller teknologin?

Moral och eldkraft

En av de stora frågorna i debatten handlade om konsekvenserna av ökad eldkraft. Att den påverkade taktik och utbildning stod klart, men på vilket sätt och hur mycket? Hur påverkades truppernas moral och stridsvilja? Bekant från denna tid är Dragomirovs ofta citerade ord från generalen Alekandr Suvorov (1729–1800): "Kulan är en idiot, men bajonetten är bra". Dragomirov får kritik både i Ryssland och i väst även idag

för att ha lagt alltför stor vikt vid moral och inte tillräckligt vid eldkraft.

Just efter det fransk-preussiska krigets slut 1871 blossade en livlig debatt upp på detta tema. Lev Bajkov, nyutexaminerad officer från Generalstabsakademien, kritiserade Dragomirov, för att inte ha lärt läxan från slaget vid Königgrätz (den 3 juli 1866 mellan Preussen och Österrike). Bajkov menade att den traditionella infanteriuppställningen på slagfältet – infanteri i slutna formationer – hade blivit omöjlig i ljuset av de räfflade gevärens eldkraft. Königgrätz, menade han, hade lett till en ny taktisk era – "eldkraftens taktik" i motsats till "bajonetts taktik." Detta betydde, enligt honom, att många, små formationer skulle utgöra uppställningen för anfall. Infanteriet var den i särklass viktigaste enheten på det nya slagfältet, medan artilleri och kavalleri hade fått rollen som stödfunktioner.

Detta för tankarna till dagens debatt om det moderna kriget och vilket vapenslag som är viktigast i ljuset av den senaste utvecklingen.

Dragomirov fick också kritik av den ryske observatör som var "inbäddad" i den preussiska armén i kriget mot Frankrike 1870–71, L. L. Zeddeler. Han var försiktigare i sina ordval, men udden var riktad mot Dragomirov. Zeddeler uppmärksammade den ökande betydelsen av eldkraft på slagfältet och ställde sig frågan om Suvorov skulle ha ställt upp sina styrkor i slutna formation. Han menade att det fransk-preussiska kriget tydligt visat att frontal-angreppet hade blivit mycket svårt att genomföra och dessutom ledde till enorma förluster. I ljuset av detta drog han slutsatsen att "åtminstone i krig, har skjutvapnen ersatt bajonetthanfallet."

Dragomirov svarade på båda artiklarna. Han anklagade Bajkov för att vara oförmögen att göra en objektiv analys – "en kulans riddare". Dragomirov menade att ingenting

i grunden hade förändrats som utmanade den etablerade sanningen att eldkraft beredde vägen för bajonett-anfallet. Han underströk att kulan och bajonetten på intet vis uteslöt varandra, utan kompletterade varandra. Således, enligt Dragomirov, var den öppna formationen ett komplement till den slutna.

Syftet i krig, påpekade Dragomirov, var inte att döda och skada så många som möjligt, utan att "tvinga fienden att ge upp". Därför, menade han, var moralen i trupperna (d v s bajonettanfallet) den avgörande faktorn på slagfältet och således var det meningslöst att tala om "eldkraftens taktik" och "bajonettens taktik". Den enda taktik värd namnet var "klok taktik".

Zeddelers tvivel på Suvorovs eventuella övningsmetoder på 1870-talet, avfärdade Dragomirov kallsinnigt. "Förändrad beväpning kan leda till ändrade övningsmetoder i att hantera vapnen, men det har knappast någonting alls att göra med den moraliska styrkan i trupperna."

Ännu en illustration av debatten om eldkraftens betydelse rörde befästningar. Här stod belägringen av Metz i fokus. Metz var en stad och en befästning som de tyska styrkorna belägrade mellan 19 augusti och 29 oktober 1870 när den franske befälhavaren, general Bazaine, kapitulerade utan att ha försökt bryta sig ut. Zeddeler var övertygad om att en utbrytning varit omöjlig med tanke på de solida tyska fältfortifikationerna runt befästningen, kombinerat med eldkraften i det räfflade artilleriet. En utbrytning hade varit dömd att misslyckas eftersom de tyska styrkorna hade fullständig kontroll över befästningen, menade han.

Att tillmäta de materiella förutsättningarna så mycket betydelse avfärdades av Leer. Han ansåg att en utbrytning mycket väl hade kunnat lyckas om det inte varit för att den franska armén var helt demoraliserad.

Det var bristen på moral som hade bestämt utgången av Metz. Framförallt, ansåg Leer, präglades generalitetet i den franska armén av demoralisering på grund av en alltför bristfällig militär organisation.

I anslutning till detta meningsutbyte vill jag beröra den påstått djupa konflikt i ryskt militärt tänkande som ibland sägs råda. Den har under århundraden beskrivits som en strid mellan huvudsakligen två grupper – en som betonat behovet av modern teknologi, den andra som betonat den ryske soldatens särskilda kvaliteter. I sin studie om ryskt militärt tänkande under tsartiden drog von Wahlde skiljelinjen mellan "nationalister" och "akademiker", d v s han applicerade 1800-talets debatt mellan "slavofiler" och "västerlänningar" på det militära tänkandet.² Fuller ansåg att denna distinktion var otillräcklig och menade att skiljelinjen i stället gick mellan "magiker" och "tekniker" – en bredare tolkning, enligt Fuller, där en "tekniker" också kunde vara "slavofil."³ Sovjetiska militära tänkare drog skiljelinjen mellan "akademiker" och representanter för en nationell rysk skola.

Emellertid är denna påstådda konflikt överdriven och har skapat en konstgjord motsättning mellan, t ex Dmitrij Miljutin och Michail Dragomirov eller Dragomirov och Leer. Det finns mer som förenar dem än skiljer dem åt. Både Leer och Dragomirov betonar truppernas moral som det viktigaste i framtidens krig och att den nya eldkraften var ett komplement till bajonettanfallet. Trots detta har Dragomirov beskrivits som en förespråkare för "militär nihilism" medan Leer getts epitet som "den mest betydande militär-vetenskapliga tänkaren i den ryska armén."⁴

Vad gäller Miljutin hade han redan sagt mycket av det Dragomirov skrev, tjugo år tidigare i en artikel från 1839 där han hyllade Suvorov. Den artikeln var dock inte så

mycket en glorifiering av Suvorov, som en skickligt dold kritik mot Nikolaj I:s armé. Där argumenterade Miljutin för vikten av att officerare och soldater kunde agera självständigt i befälhavarens anda. Han betonade särskilt att soldaterna skulle behandlas väl. Detta gick på tvärs mot rådande axiom i Nikolajs armé, som var att sträng disciplin var bestämmande för militär framgång.

Att Dragomirov hyllade Suvorov kan således ha varit ett sätt att försöka legitimera en del av dessa tankar som kunde uppfattas som kontroversiella eller radikala i de mer traditionella delarna av den ryska officerskåren. Självständigt agerande mindre grupper på slagfältet ställde ökade krav på bl a utbildning, något som Miljutin ägnade mycken kraft åt i de militära reformernas 1860-tal, trots motstånd från bl a utbildningsministeriet.

Komplexiteten och utrikespolitikens roll

Genrich Leer lade även ut texten om förhållandet mellan försvaret och politiken – till skillnad från sina samtida ryska kollegor. Han undersökte förhållandet mellan en stats politiska system och vilken sorts krig staten skulle komma att föra i framtiden. Varje stats militära organisation påverkades både av utrikespolitisk situation och inrikes förhållanden. Enligt Leer var det troligast att despotiska regimer skulle föra anfallskrig i framtiden. Dessa regimer karaktäriserades av en centraliserad makt i händerna på en enda härskare, samt avsaknad av medborgerliga rättigheter.

Ett exempel på en sådan regim var, enligt Leer, Turkiet under 1700-talet. Demokratiska republiker (d v s de antika grekiska stadsstaterna) utgjorde raka motsatsen till despotiska regimer och förkroppsligade allas likhet i både politik och medborgerliga ting. Dessa

system förde i allmänhet inte anfallskrig, utan var osedvanligt starka i att försvara sig. Monarkier – som utgjorde en kombination av en centraliserad statsmakt, med viss grad av frihet och rättigheter – var följaktligen bra för både anfalls- och försvarskrig.

Vad gäller utrikespolitiken, menade Leer, påverkades den av en stats militära organisation på ett kompletterande vis. Utrikespolitikens uppgift var att skapa koalitioner eller förbli neutral och därmed påverka frågan om flankernas och de bakre linjernas säkerhet, d v s operationslinjerna. Han underströk att det var lättare och bättre att säkra operationslinjerna via utrikespolitiken än att enbart lita till militär styrka.

Leer försökte också formulera en försvarspolitisk linje för Ryssland. Eftersom det var Rysslands politiska mål att föra den västeuropeiska civilisationen – förädlad av Ryssland – till de asiatiska folken – skulle Ryssland fortsätta på den väg Peter den Store slagit in på, d v s försvar i väst och offensiv i öst. Leer påpekade också att de offensiver Ryssland utfört i väst hade varit offensiva enbart från ett militärt perspektiv men hade förblivit försvarskrig från en utrikespolitisk ståndpunkt. Uppenbarligen definierade Leer ett anfallskrig som ett krig med någon slags civiliserande syfte, och därtill räknade han uppenbarligen inte Peter I:s offensiv mot Sverige i Baltikum.

Dagens debatt

Idag står vi inför frågor om hur kriget förändrats. Ser vi ett paradigmskifte med tanke på de många tekniska innovationerna? Här i Akademien noterade jag vid vintersymposiet den 13 februari 2014 meningar som ”Train the cadets as thinking soldiers” och ”Ohne Menschen gibt es keine Armée.”⁵

I Ryssland har också dessa frågor diskuterats livligt under de senaste tjugo åren.

När börjar kriget och när ska de väpnade styrkorna sättas in? Den ryska politiska ledningens hotbild har de senaste åren präglats av en fruktan för att landet ska bryta samman. En initierad rysk bedömare uttryckte det i denna akademi på följande vis: "Traumat efter Sovjetunionens upplösning är i högsta grad levande."⁶ Några nedslag i den ryska militärstrategiska debatten kan illustrera vilka utmaningar också den ryska militära ledningen står inför.

Det framtida kriget

I det utrikespolitiska konceptet från 2013 slås fast att hotet från storskaliga krig, inklusive kärnvapenkrig, har minskat. Samtidigt noteras att moderniseringen, som lett till nya sorters vapen, underminerar den globala säkerhetsstrukturen.

Ryska militära tänkare är högst medvetna om komplexiteten i dagens väpnade konflikter. Inte minst det faktum att antalet rekryter minskar i de ryska väpnade styrkorna har tvingat militärteoretikerna att tänka om.⁷ I den gällande militärdoktrinen från år 2010 sägs en militär konflikt omfatta alla sorters väpnad strid, inklusive storskaliga, regionala eller lokala krig och väpnade konflikter. En väpnad konflikt är en väpnad sammandrabbning av begränsad storlek mellan stater eller motsatta parter inom en enskild stats territorium.

Ett lokalt krig har begränsade militärpolitiska mål och berör huvudsakligen de stater som står emot varandra. Ett regionalt krig berör flera stater i en region och förs med nationella väpnade styrkor eller i en koalition av väpnade styrkor. Parterna strävar mot viktiga militärpolitiska mål. Det storskaliga kriget förs mellan koalitioner av stater eller mellan världens stormakter. Det kan vara ett resultat av en eskalerande väpnad konflikt, ett lokalt eller regionalt krig. Det storska-

liga kriget kräver mobilisering av ländernas samtliga materiella och andliga resurser.

Nutida militära konflikter karaktäriseras av bl a en integrerad användning av militär styrka och icke-militära medel samt ett ökat inslag av informationskrigföring. Utmärkande för samtida militära konflikter är den oförutsägbarhet med vilken de börjar och förekomsten av ett brett spektrum av militärpolitiska, ekonomiska, strategiska och andra mål. Särskilt bruk av informationsåtgärder i syfte att nå politiska mål utan användning av det militära instrumentet, nämns också.

I framtiden kommer, enligt militärdoktrinen, militära konflikter att utmärkas av hastiga förlopp, selektivitet, en hög grad av målförstörelse, snabb manövrering av förband och eldkraft, samt användning av olika mobila förband. Avgörande faktorer för att uppnå målen kommer att vara innehav och behållande av det strategiska initiativet, upprätthållande av landets civila och militära ledning, samt herravälde över land, hav, luft och rymd. I doktrinen förutses också att betydelsen av precisionsvapen kommer att öka, liksom vikten av elektromagnetiska vapen, laser- och infrajudsvapen, datorstyrda system, "drönare" och självständiga marina pjäser, samt robotstyrda modeller.

Strategisk avskräckning – med betoning på nukleär avskräckning – är fortfarande vital i ryskt militärstrategiskt tänkande. Emellertid börjar ryska militärteoretiker att blicka bortom den nukleära avskräckningens princip.

Andrej Kokosjin är en av de mest insiktsfulla tänkarna på området. Idag finns inget alternativ till nukleär avskräckning för Ryssland, skriver han, men viktiga förändringar är på gång. "Överdriven tilltro till nukleär avskräckning i nationell säkerhetspolitik är förödande och till och med farligt för Ryssland", hävdar han. Icke-nukleär avskräckning, enligt Kokosjin, omfattar kon-

ventionella högprecisions- och långräckvidiga vapen, baserade på nya fysiska principer, samt avancerade informations- och kommunikationssystem. Att besitta sådana förmågor skulle ge ”medel att förhindra en motståndare från upptrappning för att dominera i ett akut politiskt och militärt läge.” Kokosjin anser att en icke-nukleär princip bör tas fram till Rysslands militärdoktrin och andra strategiska dokument som reglerar de väpnade styrkorna.

Generalstabschefen, Valerij Gerasimov, menar att Ryssland står inför ett paradigmskifte. Han påpekade i februari 2013 att ”den arabiska våren” skulle kunna vara ett exempel på framtidens krig, och att det finns viktiga lärdomar att dra från konflikterna i Nordafrika och Mellanöstern. Han har noterat att krigets förutsättningar dramatiskt har ändrats. Icke-militära medel har i flera fall visat sig mycket effektivare än vapenstyrka för att uppnå politiska och strategiska mål. Enligt Gerasimov påverkas nu ”befolkningens protestpotential” av politiska, ekonomiska, informationsrelaterade, humanitära och andra icke-militära medel. Förhållandet mellan icke-militära insatser och militära är, enligt honom, 4:1, dvs de icke-militära insatserna uppgår till fyra gånger så många som de strikt militära. Framtidens krig karaktäriseras av ett slagfält utan direktkontakt mellan de stridande enheterna. ”Vad gör vi mot en helt robotstyrd fiende?”, frågar han. Vad asymmetrisk krigsföring beträffar fastslår han att rysk krigsvetenskap ligger efter den amerikanska, samt att det behövs en ny militärteori inom detta fält.

Ytterligare ett område där de väpnade styrkorna måste höja sin kompetens är konfliktlösning efter den väpnade konfliktens slut. Regler om ansvarsfördelning måste utarbetas mellan en stor mängd ministerier samt inom de väpnade styrkorna. Mer forskning behövs

inom områdena gemensamma operationer och samverkan, enligt Gerasimov.

Det förefaller klart att vägen framåt för de ryska väpnade styrkorna är införandet av nya system och rutiner för ledning, kommunikation, underrättelser, övervakning och spaning (C4ISR). Men Ryssland ligger efter i teknologisk utveckling. Dmitrij Rogozin, vice premiärminister med ansvar för försvarsindustrin, har påpekat att Ryssland riskerar att ”försova sig under en pågående militärtekniska revolution.”

Pågår därmed ett paradigmskifte? I Ryssland, som är en kontinent, understryks – föga förvånande – markstridskrafternas betydelse. Samtidigt finns insikter om informationsteknologins betydelse för det framtida kriget. En av de mest inflytelserika militärstrategerna är Machmut Garejev, preses i Krigsvetenskapsakademien och veteran från andra världskriget. Han betonar komplexiteten i modern krigsföring och är väl medveten om den nya teknologins påverkan på det framtida slagfältet, vilket inte hindrar att han – sett från Rysslands horisont – också understryker stridsvagnens roll. I Desert Storm 1991 användes, enligt Garejev, fler än 10 000 stridsvagnar, vilket vida överskrider det antal som Sovjetunionen använde för att besätta Berlin 1945. Då användes 6 300 stridsvagnar. Han anser också att principen om nukleär avskräckning håller på att bli föråldrad, men han ser för närvarande inga alternativ till denna princip. Samtidigt argumenterar han för en anpassning av de väpnade styrkorna till modern krigsföring. Och det är ett krig som karaktäriseras av: medel för informationskrigföring – UAV:er, robotteknisk utveckling och utvecklade ledningssystem.

Kort sagt, ett slagfält utan soldater – men med robotar. I så måtto kan Garejev sägas personifiera både den uttalade osäkerheten

och det aktuella dilemmat för ryskt militärt tänkande.

De ryska militärteoretiska tänkarna står inför en formidabel utmaning, liksom deras kollegor gör överallt i världen. Det finns idag ingen samsyn kring hur morgondagens slagfält ser ut. Förra sommaren 2013 kunde man läsa en artikel i *New York Times* skriven av generalmajor H. R. McMaster, chef vid Fort Benning i Georgia med rubriken "The Pipe Dream of Easy War."⁸ I artikeln kritiserade han övertron på avancerad teknik. Hans slutsatser var:

1. Krig är politik.
2. Krig är mänskligt, d v s det är människor som strider.
3. Krig är osäkert – just för att det är politik och mänskligt.

Således råder inte enighet ens i USA kring frågorna om det framtida slagfältet.

Från den ryska horisonten är den teknologiska klyftan mot omvärlden det kanske mest akuta problemet. En annan brännande fråga är det minskande antalet rekryter i de väpnade styrkorna. På lång sikt kommer debatten om

principen bortom nukleär avskräckning och det ökande antalet icke-militära medel som kan användas för att vinna inflytande att bli allt viktigare. Detta är komplexa frågor och några snabba svar finns inte – inte heller kan enstaka länder lösa dem på egen hand. Hur ett lands väpnade styrkor ska se ut är en avspeglning av ett lands samhälls- och styrelseskick – och därmed ytterst en fråga om nationens överlevnad.

Idag ser vi i Ukraina hur Ryssland använder politiska, informationsmässiga, ekonomiska och militära medel – i ett slags spegelbild av den ryska föreställningen om hur väst, främst USA, fört krig de senaste tio åren.

Slutsatsen här är tydlig: det vore ett stort misstag att underskatta ryska militära tänkare och att i stället fastna i okunnighetens fördomar. I slutet av 1800-talet fanns denna vetskap i Sverige – och inte minst i Krigsvetenskapsakademien. Utan denna insikt och kunskap riskerar vi att hamna i ett yrvaket uppvaknande med en raserad världsbild.

Författaren är docent, forskningsledare vid FOI och ledamot av KKrVA.

Noter

1. Persson, Gudrun: *Learning from Foreign Wars. Russian Military Thinking 1859–1873*, Helion, Solihull 2010/2013.
2. von Wahlde, Peter: *Military Thought in Imperial Russia*, opublicerad Ph D, Indiana University, 1966.
3. Fuller, William C Jr: *Strategy and Power in Russia 1600–1914*, Free Press, New York 1992.
4. Kersnovskij, A A: *Istoriia russkoi armii* 4 vol, (nyutgåva, red), Golos, Moscow 1992-94, vol 3, s 23-24.
5. Ett referat återfinns på <http://kkrrva.se/vintersymposium-om-militart-tankandel/>.
6. Ett sammanfattande referat av Akademisammankomsten den 14 mars 2013 finns här: <http://kkrrva.se/valbesokt-och-intresseavackande-akademisammankomst/>.
7. "Security Policy and Military Strategic Thinking" i Jakob Hedenskog och Carolina Vendil Pallin (red): *Russian Military Capability in a Ten-Year Perspective – 2013*, FOI, Stockholm, s 71-88.
8. http://www.nytimes.com/2013/07/21/opinion/sunday/the-pipe-dream-of-easy-war.html?_r=0

Kungl Krigsvetenskapsakademiens tävlingsskrifter 2016

Allmänt

Bestämmelserna för tävlingsskrifter år 2016 är fastställda av Akademiens presidium som valt att hålla ämnesvalet öppet även detta år.

Akademiens granskningsutskott är den instans som kommer att värdera inkomna bidrag. De bidrag som passerar den av utskottet accepterade kvalitetsnivån kommer att belönas. Beslut om belöning fattas av Akademiens presidium.

Bestämmelserna finns publicerade i Handlingar och Tidskrift liksom på hemsidan och tjänar som utlysning.

Bestämmelser

Tävlingsskrift får omfatta valfritt ämne inom de områden som täcks in av Kungl Krigsvetenskapsakademiens verksamhetsområden. Således det militära försvaret, teknik med applikation inom Akademiens verksamhetsområde, samhälls-/totalförsvarets civila delar liksom civil krishantering, militärhistoria, samt utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik jämte strategi.

Tävlingsskrift får vara utarbetad av en, alternativt högst två författare. Den upptas ej till bedömning om författaren (-arna) i den samma röjer sin identitet. Alla intresserade kan insända bidrag för bedömning.

Observera att tävlingsskrift får omfatta högst 20 A4-sidor i Times New Roman med 12 punkters storlek och 1,5 i radavstånd. Bibliografi och notapparat inräknas inte dessa sidor.

Tävlingsskrift ska vara skriven på svenska, norska, danska eller engelska.

Tävlingsskrift får ej vara tidigare utgiven som separat skrift, i artikelform alternativt som kapitel i en essäsamling.

Uppsatser författade av studerande vid FHS/MHS välkomnas.

Tävlingsskrift för 2015 ska vara inkommen till Akademien senast den 25 november 2016. Skriften ska vara åtföljd av namnsedel med författarens (-arnas) namn, bostadsadress, e-postadress jämte telefonnummer i ett slutet kuvert, fritt från text.

Akademien tilldelar författare av tävlingsskrift, som Akademien finner vara därav förtjänt, belöningsmedalj i silver eller guld, 8. storleken jämte penningpris om lägst 10 000 kronor. Belönad tävlingsskrift införs i Akademiens Handlingar och Tidskrift.

Tävlingsskrift som ej anses vara av sådan kvalitet att den bör belönas men ändå anses ha en kvalitet som gör den lämplig att publicera, kan antas för publicering i Kungl Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift under Analys & perspektiv.

Akademins heder på spel

av Arvid Cronenberg

Résumé

With great surprise I have studied the contents of a speech at the formal assembly held by the President of the Royal Swedish Academy of War Sciences, Mr. Mikael Odenberg, on 11 November, 2015. The speech was a strong appeal for Sweden joining NATO. The Academy is not a political body, but is to be regarded as a "learned society", the statutes of which determine the promotion of research and science within subjects that are of importance for the nation's security and defence. The article discusses the dividing line between political and scientific issues, and states that the Academy embraces a special competence in areas related to human science such as, among other things, strategy, operational art, tactics, logistics and training. The article also discusses the historical developments within our defence from the 19th century up to the situation after the Cold War and into the present day, and questions the fact that a pressure group within the Academy is trying to use its authority to promote Swedish membership of NATO. This puts the Academy's honor and credibility at stake.

MED FÖRVÅNING HAR jag tagit del av det tal som Kungl Krigsvetenskapsakademiens styresman, Mikael Odenberg, höll vid akademins högtidssammankomst den 11 november 2015. Talet var nämligen utformat som en flammande appell för en svensk anslutning till Nato med alla dess fördelar beträffande rikets säkerhet och försvar. Vad har hänt? frågar jag mig. Vad har Akademien med detta politiska spörsmål att göra? Som enskild person har självfallet Odenberg liksom vilken annan medborgare som helst rätt att utveckla åsikter han själv väljer. Men som styresman för en akademi och vid ett tillfälle som detta bör han vakta sin tunga. I det här sammanhanget uppfattas han självklart som akademins talesman och talet som ett akademins ställningstagande. Så får det inte vara.

Vad akademien är

Krigsvetenskapsakademien är nämligen ingen politisk förening utan uppfattas liksom övriga akademier av motsvarande slag som ett "lärt

samfund", där man inte sysslar med åsikter utan med insikter. Som institution betraktas akademien som en frivillig, enskild förening utan uttalat uppdrag från statlig myndighet. Enligt sina egna stadgar har akademien syftet att främja forskning och vetenskap inom ämnen av betydelse för rikets säkerhet och försvar. Utifrån denna grund skall akademien följa och bevaka militärvetenskaplig utveckling genom att anordna symposier, diskussionsseminarier, föreläsningar samt publicera vetenskapliga rön och utdela belöningar.

För att upptas som ledamot förutsätts vidare att man besitter en god och dokumenterad förmåga för vetenskapligt tänkande, där vederbörandes kreativitet och analysförmåga kommit till uttryck. De genomgående nyckelorden beträffande såväl verksamhet som ledamöter är forskning och vetenskap.

Politik och vetenskap

Var går då rågången mellan politiska och vetenskapliga spörsmål? Frågan är intrikat och många gånger svår att avgöra. Här ska

jag göra ett försök i all enkelhet och jag ska betona att jag motser gärna en debatt i frågan.

Aristoteles beskrev en gång politiken som ett samhällens gemensamma strävan efter "ett gott liv". Numera ser man hellre politik som en process, genom vilken makt utövas och politiska beslut fattas, vilket innebär att politiken förutsätter motsättningar beträffande mål och medel.

Vetenskapen är något helt annat. Om politik förutsätter motsättningar och kompromiss förutsätter vetenskapen samverkan och insikt. Vanligen brukar man definiera vetenskap som ett organiserat, systematiskt och metodiskt sökande inom ett begränsat område, där arbetet går ut på att samla in data som sedan utvärderas, tolkas och analyseras. Man reser vidare hypoteser och verkställer experiment i akt och mening att belägga eller falsifiera uppnådda resultat, vilka sedan betraktas som sanna, inte genom formella beslut utan på faktiska belägg. Det yttersta syftet är att frilägga lagbundenheter i naturens beteende (naturlagar) och på så sätt förutse kommande händelser. Dessa lagar anses giltiga så länge de inte falsifieras genom nya insikter.

I äldre tid förstods med begreppet "vetenskap" studiet av naturen. I modernare tid har såsom ett slags komplement till vetenskapen också vuxit fram ett studium av människan och hennes beteende, som därvid benämnts humanvetenskap. Dit räknar man numera även ämnen som ekonomivetenskap, sociologi, statsvetenskap, psykologi och språkvetenskap m fl. Även här har man primärt sökt finna lagbundenheter på motsvarande sätt som inom naturvetenskapen, men med ringa framgång. Det är nämligen så att människor ofta förändrar sitt beteende i takt med förändringar i förutsättningar och nyvunnen erfarenhet. I den mån man kan tala om lagbundenhet blir den ofta kortva-

rig till sin karaktär, vilket välvilligt kan ses som att varje generation skapar sina egna "beteendelagar". I humanvetenskapens beläggs-kriterier ersätts med vagare begrepp som "gott omdöme", "sunt förnuft" och "beprövad erfarenhet".

Krigsvetenskap

Var hör då krigsvetenskapen hemma, och vilka ämnen anses Kungl Krigsvetenskapsakademien med hänsyn till dess kompetens särskild skickad att studera? Beträffande krigsmaterielens utveckling, t ex vapen- och stridsfordonsutveckling, tillverkning av stridsflyg, örlogsfartyg, missiler etc ligger verksamheten huvudsakligen på det naturvetenskapliga området, där såväl grundforskning och tillverkning handhas av kommersiella och resursstarka, ofta statsunderstödda, industrikomplex med tillgång på framstående vetenskapsmän och kunniga experter. Där har akademien på sin höjd endast en informativ roll.

Däremot finns på den humanvetenskapliga sidan ett vidsträckt fält att beta av såsom strategi, operationskonst, taktik och strids-teknik, organisation, logistik, utrustning, härordningslära och utbildning m m. För studier i dessa ämnen bör akademien med all sin samlade kunskap och erfarenhet vara särskilt lämpad.

Milstolpar i historien

I Napoleonkrigens spår följde ett remarkabelt uppsving för ämnena krigskonst och krigsteori med framstående tänkare som Antoine Henri de Jomini och Carl von Clausewitz som portalgestalter. I Sverige följdes dessa tätt i härlarna av framstående krigsteoretiker som generalerna Franc-Sparre och Johan Petter Lefrén, vars föreläsningar blev vitt berömda. Under senare halvan av 1800-talet

följdes deras verksamhet upp av teoretiskt skolade generaler som Hugo Raab, Axel Rappe d ä, Jesper Crusebjörn, Gustaf Björlin, Carl Otto Nordensvan, Knut Gillis Bildt och Lars Tingsten, vilka alla verkade för krigsmaktens omdaning från föråldrat och förgubbat indelningsverk till en modern försvarsorganisation baserad på stam och beväring med internationellt vedertagna övningstider. I denna omvandlingsprocess spelade Kungl Krigsvetenskapsakademien en betydande roll som bevakare och förmedlare av internationell utveckling och krigserfarenhet. Värdefulla bidrag till att hålla intresset för krigsteorin levande lämnades också av den närstående Militärhistoriska föreningens litteraturutgivning.

Första världskriget med sina utdragna artilleridueller, eländiga skyttegravsstrider och bristande rörlighet har alltid betraktats som en krigskonstens förfallperiod. Även i Sverige drabbades krigsmakten av motgångar. Den ganska väl genomtänkta kompletteringen av armén med sex reservfördelningar 1914 fullföljdes aldrig utan ersattes av en kraftig nedrustning med förlamande verkan på allt militärt tänkande. Mellankrigstiden präglades av antimilitarism, ”Ådalstänkande” och militär vanmakt. Detta tillstånd varade i stort till krigsutbrottet och det finsk-ryska vinterkriget, då även Sverige tidvis kände sig hårt hotat. En ny anda, ”beredskapsanda”, svepte fram över Sveriges folk.

Freden 1945 ledde tyvärr aldrig fram till någon riktig avspänning. En ny konflikt mellan de båda segrande supermakterna USA och Sovjetunionen var under uppsegling. Sverige behöll sitt beredskapsförsvar jämte ett kostnadskrävande ”miniberedskap”, som innebar satsning på kortsiktig beredskap i stället för långsiktig utbyggnad. När Sovjetunionen efter hårt ekonomiskt tryck till sist kollapsade hade även den svenska krigsmakten urholkats dithän att reformer ansågs nödvändiga.

Redan tidigare hade försvarsdebatten kommit att präglats av frågor som soldaternas härnät, kvinnlig värnplikt, de värnpliktigas permissionsresor samt befälskategoriernas sammanslagning, allt av föga betydelse för krigsmaktens stridsduglighet. Nu talade man om ”ominriktning”, varmed man i de flesta fall menade stridskrafternas omdaning från invasionsförsvar till insatsförsvar.

När tanken skenar

Statsmakterna beslöt sig 1996 för ett anpassningsinriktat existensförsvar, vilket redan efter ett år sopades undan för ett militärt krav på ett s k ”nätverksbaserat insatsförsvar”, som ingen riktigt visste vad det var. Det spelade nu ingen roll då det tämligen snart ersattes med ett internationellt insatsförsvar avsett för krig i Afghanistan eller något annat för oss exotiskt land. Under tiden hade för övrigt regeringen i samråd med militärledningen utan svenska folkets kännedom sänt trupper till Afghanistan för strid med därvarande talibaner. Analogt med insattänkandet reste till råga på allt 17 generaler med tidigare ÖB:n Bengt Gustafsson i spetsen krav på att ersätta värnpliktsförsvaret med ett yrkesförsvar, vilket fann anklag hos statsmakterna några år senare.

Sammanfattningsvis kan konstateras att vårt flygvapen decimerats till ca 60 JAS-plan, marinen till ett par ubåtar, några korvetter och en amfibiebataljon, medan armén praktiskt taget lagts ned. Någon ljusning ställs inte i sikte.

I detta rätt upprörande apspel har dessbättre akademien inte haft någon del. Men den har inte heller använt sin auktoritet att som ”lärt samfund” göra något åt det hela. Och nu har det gått så långt att en junta inom akademien försöker använda dess auktoritet för att som simpel ”påtryckningsgrupp” stödja juntans politiska ambition att föra Sverige in

i Nato. Vad juntan inte tänker på är att de därmed också sätter akademins heder och trovärdighet som "lärt samfund" på spel.

Författaren är överstelöjtnant, fil kand och ledamot av KKrVA.

Styresmannens svar om Natofrågan

av Mikael Odenberg

Résumé

The academy may be regarded as “a learned society that does not involve itself with opinions, but with insights”. But as Mr. Cronenberg himself states, it is not always obvious where the difference lies between political and scientific issues. The Royal Swedish Academy of War Sciences cannot carry out its scientific activities within a vacuum. Even military-technological development, strategy, operational art, organization and logistics must be put into a context. Hence it is obvious that Sweden’s security-political doctrines and doctrine development are of greatest interest. Sweden’s relationship to NATO is a vital issue and something that one must be able to discuss within the framework of the Academy’s activities. And the point made by the President of the Academy was not that Sweden should become a member of NATO but that Sweden and Finland together should evaluate the pros and cons of such a membership.

EN KUNGLIG AKADEMI kan förvisso ses som ett ”lärt samfund som inte sysslar med åsikter utan med insikter”. Men som ledamoten Cronenberg också konstaterar är det inte alltid självklart var rågången går mellan politiska och vetenskapliga spörsmål.

Detta förhållande illustrerar ledamoten Cronenberg själv genom att först förmedla insikter om svensk försvarsutveckling från första världskriget till våra dagar för att sedan snabbt avfärda större delen av den med åsikten att den varit ett ”apspel”. Och det kan man ju tycka, även om det inte låter så vetenskapligt.

Kungl Krigsvetenskapsakademien kan inte bedriva den vetenskapliga verksamhet som Arvid Cronenberg efterlyser i ett vacuum. Även militärvetenskaplig utveckling, strategi, operationskonst, organisation, logistik etc måste kunna sättas in i sitt sammanhang. Och då är självfallet Sveriges säkerhetspolitiska doktriner och vår doktrinutveckling av största intresse.

I det sammanhanget är Sveriges förhållande till Nato en mycket central fråga. Den

kan inte tillåtas bli en elefant i rummet som ingen ser, utan måste kunna diskuteras inom ramen för Akademiens verksamhet. Det innebär inte att Akademien tar ställning och självfallet ryms inom Akademien, liksom i samhället i övrigt, diametralt olika uppfattningar i frågan.

Om jag, med Cronenbergs ord, hade lett ”en junta inom Akademien” med syfte att använda ”dess auktoritet för att som simpel påtryckningsgrupp ... föra Sverige in i Nato” och varit beredd att sätta ”akademiens heder och trovärdighet ... på spel” för detta syfte så håller jag med om att Akademien vore att beklaga. Och om jag som styresman verkligen hade framfört en ”flammande appell för en svensk anslutning till Nato” så hade jag kunnat förstå Arvid Cronenbergs indignation. Ingenting av detta har emellertid varit för handen.

I slutet av mitt högtidstal förmedlade jag några ovedersägliga fakta; att Sverige har lämnat alliansfriheten bakom sig, att vi ingår i en politisk allians (EU), att flera partier omorienterat sig i Natofrågan, att Sverige

har skrivit under EU:s solidaritetsförklaring i Lissabonfördraget och att Sveriges riksdag gjort en nationell solidaritetsförklaring med andra EU-länder och nordiska grannländer. Idel insikter, inga åsikter!

Utiifrån detta tillät jag mig att göra vad som numera så populärt brukar kallas en ”spaning”. Den utmynnade i min – inte akademins – bedömning att Sverige i sinom tid kommer att bli en medlem i Nato, helt enkelt därför att det ter sig som en logisk konsekvens av riksdagens beslut om att Sverige fortsättningsvis ska söka sin säkerhet tillsammans med andra.

Jag noterar f ö att tre tunga socialdemokrater och f d ambassadörer med 40 års erfarenhet av säkerhetspolitik i *Aftonbladet*

den 12 februari ansåg att det nu var dags att slänga gamla doktriner och gå med i Nato.

Det var emellertid inte något som jag krävde i mitt tal på Akademiens högtids-sammankomst. Där var min slutsats i stället att Sverige och Finland tillsammans bör värdera de fördelar och nackdelar som ett Natomedlemskap skulle innebära. Och om ett önskemål om ökad och fördjupad kunskap är att anse som förgripligt, ja då vore Kungl Krigsvetenskapsakademien verkligen att beklaga.

Författaren är generaldirektör, KKrVA:s styresman och tidigare försvarsminister.

Icke-frågan har blivit en problematisk fråga

Natodebatten i Sverige

av Michael Sahlin

Résumé

“The most serious challenge to European security since the end of the Cold War”. This is how the Prime Ministers of Finland and Sweden recently described the current security situation – so we are dealing with security policy “for real”. In Sweden there is broad consensus on situation analysis and on the need for finding a national defence response to the worsening security climate. But other than that, no consensus on a basic security policy line, non-alignment or alignment, or yes or no to NATO membership. But this former non-issue has unavoidably become an issue, and a problematic one, where one basic question is whether close cooperation with but continued abstention from joining NATO is tenable, whether continuing on that line risks “the worst of worlds” or could be “the best of worlds”. In the given policy conditions, affecting the increasingly upbeat Swedish policy debate, one issue pertains to how best to harmonize “Finland solidarity” with “Baltics solidarity”. With Finland there is a clear need for a high-level, honest and discrete bilateral dialogue on many joint issues. And, moving forward towards upcoming elections, there is a similar need for dialogue between the main parties, hopefully in an atmosphere less polarized than the current open debate. Anything less would risk being detrimental to Swedish security. The “elephant in the room” is not going away. A probing and very serious conversation is called for.

DET HANDLAR OM säkerhetspolitik ”på riktigt.” Som ”den allvarligaste utmaningen mot europeisk säkerhet sedan det kalla krigets slut”, beskriver statsministrarna Stefan Löfven och Juha Sipilä det aktuella säkerhetspolitiska läget i Europa, inklusive Nordeuropa, i *Dagens Nyheter* 2016-01-10, med tillägget att Sverige och Finland numera utsätts för utmaningar ”från alla håll”. Alltså förvisso inte bara det ryska hållet, men inte minst det.

Det råder en egentligen anmärkningsvärt stor konsensus i Sverige, liksom såvitt bekant i Finland, om att en rätt dramatisk säkerhetspolitisk – och försvarspolitisk – klimatförbistring inträffat på senare år (och som det nu står rätt klart att vi borde ha ”tagit höjd” för). Likaså råder bred enighet om behovet av

ett nationellt svenskt försvarspolitiskt svar på närområdesutvecklingen, en relativ enighet som manifesterades av ”trendbrottet” genom förra årets breda försvarsöverenskommelse – dock med efterföljande debatt huruvida och i vilken grad överenskommelsens satsningar är tillräckliga och relevanta i förhållande till insikten om behovet: att sent omsider och snarast möjligt återskapa en fredsfrämjande, krigsavhållande nationell försvarsförmåga. En grannlaga politisk uppgift i tider av hård konkurrens från andra utsatta politikområden i bl a flyktingkrisens spår – och i en parlamentariskt oklar situation där motiven spretar.

Men där ungefär slutar enigheten. Under vad som måste betecknas som tilltagande polarisering diskuteras därutöver alliansfrågan,

frågan om huruvida det nya säkerhetspolitiska läget – med svårbedömd varaktighet och utvecklingstakt – därutöver motiverar omprövning i valet av säkerhetspolitisk linje, Natoanslutning eller fortsatt militär alliansfrihet i nu aktuell tappning.

Argumentationen, på båda sidor, i den nu – särskilt efter Krim och Ukraina – intensifierade debatten är välkänd och väldokumenterad. Finge man tillåta sig en översiktlig sammanfattning så kunde man i största korthet tala om en ”sidans” stigande övertygelse om att endast en Natoanslutning för svensk del kan ge det tillskott av tröskeleffekt och avskräckningskapacitet som vårt läge och vår Baltikum-solidaritet faktiskt kräver, och den andra ”sidans” motsatta övertygelse att vårt utsatta läge gör det desto mer nödvändigt – också av hänsyn till och i solidaritet med Finland – att undvika en destabiliserande kurskorrigering. Samma lägesanalys, diametralt motsatta recept.

En huvudfråga

En huvudfråga här, nu än mer än tidigare, är om gränser finns för hur nära Sveriges samarbete med Nato och enskilda Natoländer kan utvecklas utan att vi riskerar att hamna i ”den sämsta av världar”, genom att det *antingen* hemma och utomlands framstår som obegripligt att vi likväl undandrar oss medlemskapets fulla mix av rättigheter och skyldigheter, *och/eller* att vi i Moskvas militärstrategiska kalkyler inräknas som de facto-medlem utan att åtnjuta ett medlemskaps säkerhetsgarantier. Eller tror vi att det finns sätt att reducera eller kompensera för den risknackdelen genom utrikespolitiska ”beroligelse”-initiativ av olika slag? Finns det en gräns för när ett fortsatt vidareutvecklat samarbete inte längre trovärdigt fungerar som metod att politiskt hålla undan ”elefanten i rummet”, medlemskapsfrågan?

Eller: kan det möjligtvis trovärdigt hävdas att det nära samarbetet västerut kombinerat med bibehållen alliansfrihet som gest österut i själva verket försätter oss i ”den bästa av världar” i en orolig tid?

Det är tydligt att Natofrågan tränger sig på på ett kvalitativt nytt sätt, att känsliga beslut förestår – nu närmast riksdagsbehandlingen av världlandsavtalet, och i sommar vankas det Natotoppmöte igen –, att frågans parlamentariska status sedermera ändrats genom att de fyra allianspartierna numera förordar inte bara opartiskt utredande utan också medlemskap rätt och slätt, och att ty åtföljande eller pådrivande debatt nu kännetecknas av polarisering, polemisering och cementering. Vilket i sin tur lär få konsekvenser för sakens vidare politiska hantering, nu när Natofrågan (oavsett debattörsvärdering av arten och graden av det ryska hotet) inte längre lär kunna betraktas och behandlas – eller ignoreras – som en s k icke-fråga. Omständigheten att allianspartierna nu säger sig förorda alliansansökan (så snart som möjligt?) skapar om inte annat konturerna av en nästa valrörelse där Natofrågan kan komma att dominera. I en säkerhetspolitiskt dramatisk omvärld är det måhända naturligt och ofrånkomligt att retorisk dramatik präglar också svensk Natodebatt, i sin tur ledande till betydande beslutssvårigheter i det svenska politiska systemet.

Vår säkerhetspolitiska omvärld i olika geografiska riktningar lär hursomhelst undra hur och när det splittrade och polariserade Sverige kommer att landa i denna vägvalsfråga: beslut om ändring, beslut om icke-ändring eller icke-beslut? Icke-beslut skulle här betyda ett tillstånd av systemisk obeslutsamhet, ett tillstånd där kraft, samling och samförstånd till stöd för en ändring av den förda alliansfria politiken uteblir men där samtidigt uppslutningen bakom en fortsatt alliansfrihet uppenbart krackelerar, inför

folket och omvärlden, bli till följd av den polariserade debatten.

Polariserad debatt

Här blir det angeläget att något ytterligare precisera och problematisera vad som i detta sammanhang bör menas med polarisering. Med begreppet avses här det tillstånd av ömsesidig mobilisering vi nu ser i Sverige mellan Natovänner och Natomotståndare, i sig ett uttryck för grundtesen att icke-frågan har blivit en fråga, en säkerhetspolitisk fråga ”på riktigt”. Allteftersom argument och ton skärps, och antalet inlägg och publikationer växer, uppstår ett mått av insinuant oförsonlighet – med misstänkliggörande av motiv, intresse och sakunderlag – som fjärrar sig från svensk samförståndstradition och försvårar vägen vidare, i nationens intresse i ett utsatt läge. Observera att även detta konstaterande numera enkelt kan avfärdas som ett debattfientligt försök att återföra frågan till en icke-fråga. Men det handlar nu, inför förestående beslutssituationer och viktiga händelser, om att kunna resonera om processen vidare, utifrån tesen att det verkligen handlar om en fråga som måste avdömas.

En utgångspunkt för det följande resonemanget kan vara att alla, såväl debattörer som partiföreträdare, anser och inser att ett beslut om en så betydande säkerhetspolitisk ändring måste ske i konsensus mellan i varje fall de stora partierna i landet (hur man nuförtiden ska definiera ”de stora partierna”!) – den valda säkerhetspolitiska linjen kan förstås inte tillåtas riskera omkastning vid kommande riksdagsval, det vore orimligt, oansvarigt och därför farligt. Det betyder i den svenska politiska praktiken att (S) måste vara införstått med, del av, t o m ha huvudansvaret för, ett sådant beslut, inklusive den minst sagt grannliga

frågan om huruvida en sådan fråga måste eller bör underställas en folkomröstning för att säkerställa erforderlig legitimitet. Sådan är den politiska kultur som har sin grund i ett tidigare skede då (S) såsom det erkänt statsbärande partiet bar huvudansvaret för den samlade säkerhetspolitiken.

En annan utgångspunkt kan alltså vara att man samtidigt konstaterar att samtliga fyra allianspartier nu förflyttat sig från att som tidigare kräva en (helst) parlamentrisk utredning om för och emot ett svensk medlemskap till att nu aktivt förorda en ansökan om medlemskap. Då uppstår som sagt frågan om detta innebär att Natofrågan avses bli en valfråga, och i så fall kanske ofrånkomligen en dominerande valfråga i nästa riksdagsval.

Och då uppstår ett antal frågor om hur detta förvals- och förbeslutsperspektiv ska påverka våra diplomatiska och säkerhetspolitiska relationer dels till Finland, dels till Baltikum-Polen, dels till Ryssland och dels till USA/Natoländerna. Redan i närtid aktualiseras den polariserade Natodebatten som nämnts av det värdlandsavtal med Nato som av ena sidan välkomnas som det ”näst sista” steget, av andra sidan kritiseras av just det skälet (”smygvägen” in i Nato) men som av regeringen (S) försvaras som komplementärt till fortsatt alliansfrihet, fortsatt ett alternativ till snarare än en väg till medlemskap. Den konstruktiva tvetydigheten ställs på nya prov, liksom begreppet och företeelsen *trovärdighet*, i teori och praktik.

Löfven och Sipilä – och gensagor

Givet dessa utgångspunkter är det av intresse, stort intresse, att återge vad statsministrarna Löfven och Sipilä den 10 januari, alltså Sälens-tid, hade att anföra på DN Debatt så-

som respektive lands gemensamma, gällande säkerhetspolitiska ståndpunkt.

Efter en rundmålning av händelseutvecklingen i världen skriver statsministrarna:

Sammantaget ser vi genom alla dessa händelser den allvarligaste utmaningen mot europeisk säkerhet sedan kalla krigets slut. Mot denna bakgrund vill vi båda markera betydelsen av att fullfölja en långsiktig strategi för fred och stabilitet i norra Europa och Östersjöområdet. Finland och Sverige är båda utanför militära allianser. Vi anser att alliansfriheten tjänar oss väl och är en erfarenhet att beakta också då vi bedömer de aktuella utmaningarna. Den bidrar också till stabilitet och säkerhet i norra Europa som helhet.

Men, fortsätter statsministrarna, ”vi har inte valt en isoleringslinje”, och nämner därefter de olika samarbeten, också med Nato och inte minst med varandra, som utvecklats. Löfven och Sipilä konstaterar avslutningsvis att de båda länderna ansätts av utmaningar ”från alla håll” och tillägger:

Då är det nödvändigt att agera ansvarsfullt och på sikt. Finlands och Sveriges alliansfrihet har hög trovärdighet. Vi tror inte på tvära kast i säkerhetspolitiken. Ryckighet och snabba omslag lämpar sig särskilt illa i frågor som rör våra länders säkerhet.

Det handlar som synes om ett nästan överraskande tydligt gemensamt uttalande av socialdemokraten Stefan Löfven och centerpartisten Juha Sipilä, tills vidare statsministrar i sina länders en aning bräckliga regeringskonstellationer i (i varje fall i Sverige) ett synnerligen svårbemästrat parlamentariskt läge. Det gemensamma uttalandet i artikeln har sitt speciella intresse mot bakgrund av allt som sagts, all tveksamhet och tvetydighet som ådagalagts, i den svenska Natodebatten om just Finlands intressen och roll. I den mån det är självklart för svensk del att en

svensk Natoansökan – eller för den delen en politik (eller en offentlig debatt) som ger intryck av en tydlig färdriktning mot en ansökan – knappast kan tänkas utan finskt sällskap, eller i varje fall full finsk politisk införståddhet, lämnas av statsministrarna ett dagsaktuellt, auktoritativt besked: alliansfriheten gäller alltså, som regeringspolitik i (S)-lett Sverige och centerlett Finland. Case closed! Eller...?

Mot detta synsätt står som vi sett, i både svensk och finsk debatt, ett radikalt annorlunda synsätt, representerat i Sverige av de fyra allianspartierna och artikulerat senast av ”de 25” (DN Debatt 2016-01-07), där man må dela statsministrarnas (faktiskt rätt dramatiska) bedömning att vi nu har ”den allvarligaste utmaningen mot europeisk säkerhet sedan kalla krigets slut” men där behovet av förstärkt militär avskräckning mot ett aggressivt Ryssland framhålls, inte minst i solidaritet mot de baltiska länderna, och där det slås fast att endast svenskt (och helst svensk-finskt) Natomedlemskap kan ge en i sammanhanget relevant avskräcknings- och tröskelhöjning, såsom nödvändigt bidrag till fred och stabilitet i vårt närområde.

Bred enighet må föreligga om behovet so-
wie-so av att förstärka det svenska försvaret, men det öppnar sig en rätt betydande avgrund mellan synsättet att fred, säkerhet och stabilitet i Östersjöområdet bäst eller endast tillhandahålls genom en bibehållen alliansfri politik som sägs ha ”hög trovärdighet” och som sägs representera ”ansvarsfullhet” i en orolig tid; och synsättet att fred, säkerhet och stabilitet i närområdet bäst eller endast tillhandahålls genom förstärkt avskräckning mot Putin-rysk aggressivitet vilket bäst eller endast kan ske genom Natoanslutning. Således en rimligt förenlig bakgrundsanalys/historik, men diametralt motsatta recept. Och denna avgrund, i förening med den ovisshet som ärliga analytiker och politiker

kan känna om det upplevda ryska hotets karaktär och fortsatta utveckling, är det som nu konstituerar en debattsituation som riskerar att få drag av både säkerhetspolitisk masochism, särskilt som i varje fall i Sverige det allmänna politiska läget främst till följd av flykting- och terrorkriserna är bräckligt, sårbart och ovisst.

Och här uppstår ett antal frågor att reflektera över, för svensk del.

Finlandsolidariteten möter Baltikumsolidariteten

Först detta: Hur ska (hur tänks) inlandssolidariteten vägas mot Baltikum- (och Polen-) solidariteten i en sammanhängande definition av vad som kärnmässigt utgör det specifikt *svenska* säkerhetspolitiska intresset – när vi på svensk sida söker hitta nutidsanpassad avvägning mellan de klassiska momenten som Johan Jörgen Holst kallade ”avskrekning” respektive ”beroligelse”?

Den frågans tyngd och viktighet bestäms av hur vi ställer oss till eventuella baltiska eller baltisk-polska krav på eller önskemål om svensk Natoanslutning såsom nödvändig militärpolitisk förutsättning för ett trovärdigt Natoförsvär av och stöd till dessa småstaters avskräckningssgard mot den mäktige och aggressiva grannen i öster; och till eventuella finska önskemål om att Sverige ska avstå från att driva alliansfrågan av (klassisk) hänsyn till Finlands fortsatta behov av avvaktan, försiktighet, handlingsfrihet. Det skrivs ”eventuella”, men intrycksvis förhåller det sig i dagsläget just så – att i varje fall balterna (senast, i viss kontrast mot det etablerade diplomatiska protokollet, genom lettiske presidenten Raimonds Vjonis i Sälen) aktivt efterfrågar svenskt alliansinträde, medan signalerna från det officiella Finland (jfr t ex Sipilä ovan) snarare innebär anmodan om varsamhet och återhållsam avvaktan.

Denna skillnad återspeglas i svensk debatt genom att somliga debattörer tydligt prioriterar Baltikum-solidariteten (såsom det mer akuta i rådande läge, och därtill ett moraliskt imperativ till följd av Sveriges ensidiga solidaritetsdeklaration) medan andra prioriterar Finlandssolidariteten, i långsiktig säkerhetspolitisk horisont. I en samlad och sammanhängande svensk politik utgör båda dera uppenbarligen realiteter som måste beaktas och vägas ihop.

Och den sammanvägningen blir naturligtvis svårare i den utsträckning att å ena sidan det rysk-baltiska och rysk-västliga förhållandet under åren framöver skulle dramatiseras/militariseras ytterligare (med i så fall dramatiseringskonsekvenser också för östersjöiska Sverige), å andra sidan det fortsätter att signaleras vara i finskt officiellt intresse att Sverige sitter still i (den alliansfria) båten – eftersom den finska statsledningen fortsätter att se större risker än fördelar med finsk Natoanslutning och eftersom finsk förväntan fortsätter att vara att svensk sida *inte* ska gå fram på egen hand och *inte* utsetta broderlandet för press. Ett sådant läge skulle ofrånkomligen ställa stora krav på klok svensk statskonst, oavsett regeringsinnehavets färgskala och parlamentariskt läge och oavsett bedömda säkerhetshot direkt mot Sverige – och oavsett hur vi parallellt utvecklar våra säkerhetspolitiska länkar västerut. Det skulle handla om säkerhetspolitik ”på riktigt”, helst något att i tid ”ta höjd” för.

Men utöver detta med en ansvarsfull avvägning mellan Finlandsolidaritet och Baltikumsolidaritet (i mån av diskrepans) i definitionen av det svenska intresset finns naturligtvis ett stort antal andra finstilta frågor som mer specifikt berör just det svensk-finska förhållandet, frågor som kan vara svåra att debattera i offentligheten men som man får utgå ifrån numera är föremål för förtrolig bilateral regeringsdialog. Den dialogen har

förstås att föras på de villkor som enligt gällande mandat följer av respektive lands regeringskonstellation, såsom legitima representanter för den säkerhetspolitiska ”djupa staten” i de båda länderna.

I förtrolig svensk-finsk dialog

Vad ska t ex det officiella svenska beskedet i den förtroliga dialogen (i den mån den finns) med finska motparter vara? Att Sverige, oavsett debattbruset, aldrig någonsin kommer att byta säkerhetspolitisk linje? Eller att det skulle krävas en stor säkerhetspolitisk miljöförbistring (läs: allvarlig rysk aggression/allvarlig konfrontation NatoRyssland) för att detta skulle kunna bli aktuellt? Att Sverige aldrig skulle kunna ta detta steg utan att det sker i finskt sällskap och/eller med full finsk införståddhet? Eller att svensk sida (med minnen från EU-beslutet 1991) aldrig kommer att företa några mått och steg i detta utan att hålla finsk sida helt i bilden, och i tid? Och hur ska den röd-gröna svenska regeringen svara på den centerledda finska regeringens diskreta frågor om vad det inför nästa riksdagsval innebär att alla fyra allianspartierna nu förordar svenskt Natointräde, och att svensk Natoopinion och svensk Natodebatt synes ha ändrat karaktär och riktning? Eller: kan finsk sida tänkas förmedla signalen att det i själva verket vore till (”objektiv”) fördel för Finland, givet alla låsningar och känsligheter, om Sverige uttryckligen skulle styra kosan mot Natomedlemskap, t ex för att undvika säkerhetspolitiska kostnader till följd av att de båda länderna bromsar varandra, över tiden växlande roller som hänsynskrävande bromskloss?

Är Sverige och Finland grovt överens i bedömningarna av säkerhetspolitiska konsekvenser (österut respektive västerut) av valet mellan fortsatt alliansfrihet eller alliansanslutning, av Baltikumsolidaritets

gemensamma innebörd och av nödvändiga villkor i samband med eventuella allianssonderingar. Spelar militärgeografiska skillnader roll i respektive bedömningar? Vad vet vi och vad tror vi om ryska bedömningar och ryska reaktioner, i ord respektive handling – reaktioner både på eventuella svenska och/eller finska kursändringar och på planerade Nato och amerikanska militära förstärkningar i bl a Baltikum?

Utgår vi, både i Sverige och i Finland, från att USA och till vidare norskledda Nato med respekt bejakar att särskilda svenska hänsyn till Finland (och möjligen vice versa) förblir en realitet att förhålla sig till? Finns enligt finsk respektive svensk bedömning skäl att utgå från att USA och Nato ser på finsk respektive svensk eventuell Natoanslutning på likartat eller likvärdigt sätt, i termer av angelägenhetsgrad och konsekvensanalys. Litar Sverige och Finland likartat på USA:s och Natos vilja och förmåga att i skarpt läge leva upp till utfärdade säkerhetsgarantier enligt kap 5? Hur gemensamt bedöma risker kopplade till tidsutdräkten mellan en ansökans exponeringsläge och till dess ratificeringsprocedurerna hunnit utmynna i konsensusbeslut och säkerhetsgarantins ikraftträdande?

Ska broderländerna i behörigt dialogformat samtala om det utökade svensk-finska försvarssamarbetet som tentativa steg mot alliansmedlemskap eller som metod att befästa de båda ländernas handlingsfrihet att kunna stå fast vid alliansfriheten? Eller är det också här den underförstådda konstruktiva tvetydigheten som föredras på båda sidor? Kräver Finland till syvende och sidst veto-makt, moralisk och/eller politisk, över detta slags svenska vägvalsbeslut?

Kort sagt: vad kan förmedlas vara Sveriges, respektive Finlands, egentliga säkerhetspolitiska intresse i den säkerhetssituation som nu råder? Vem är demandeur, och i vilket

avseende? Finns gränser för bilateral förtro-
lighet i dessa frågor mellan de båda stats-
ledningarna?

Här finns, vid närmare skärskådande och
med hänvisning till detta hypotetiska urval, en
mängd frågor, måhända svåra att behandla i
offentlig polemik, men rimligen nödvändiga
att adressera i förtrolig bilateral dialog, så
förtrolig som möjligt.

Vägen vidare i Sverige

Detta spår leder vidare till ett andra: det
om hur politiker och debattörer tänker sig
den vidare politiska processen i alliansfrå-
gan, alltså i Sverige – givet det föregående,
inklusive vad som sades inledningsvis om
den breda samsynen om att bred samsyn
måste präglade de säkerhetspolitiska vägvals-
frågorna, inklusive frågan om huruvida det
faktiskt handlar om en aktiv vägvalsfråga
som omöjlig kan ignoreras – eller om
Natofrågan möjligtvis trots allt kan länge
förbli en s k icke-fråga. Men premissen här
är, som framgår av rubriken, att optionen
icke-fråga har överspelats av utvecklingen.

Detta styrs givetvis av hur våra politiker
väljer att agera och hur den säkerhetspoli-
tiska utvecklingen i vårt närområde ser ut,
tolkas, bedöms, i spektrum mellan å ena
sidan till synes tillväxande hotbild och be-
dömd brådska, och å andra sidan en upplevd
tendens till (eller hopp om) stabilisering och
spänningsminskning. En annan faktor i sam-
manhanget är synen på det svenska försvarets
förstärkning och dess bedömda självständiga
relevans i balansen mellan avskräckning och
”återförsäkras”. Tillkommer så den poli-
tiska hanteringen, inom respektive mellan
partier och block, av frågan om huruvida
alla aktuella mått och steg för att förstärka
det svenska försvarssamarbetet, bilateralt
bl a med USA, Finland och Danmark och
multilateralt med inte minst Nato (värd-

landsavtalet, ”guldkortet” m m) väsentligen
är till för att neutralisera eller uppskjuta
Natomedlemskapsfrågan eller de facto är att
se som steg mot medlemskap, oavsett vad
som sägs i den öppna debatten. Vilja och
förmåga till konstruktiv tvetydighet kommer
säkert att manifesteras redan under vårens
behandling av värdlandsavtalsfrågan. Och
sedan nalkas vi, via nytt Natotoppmöte i
Polen, upptakten till nästa valrörelse som
alltså kan komma att i hög grad präglas av
Natofrågan – om allianspartierna väljer att
som innovation i svensk säkerhetspolitisk
tradition driva saken som valfråga.

Om så sker uppstår onekligen ett antal
grannlaga för att inte säga delikata frågor
som rör själva definitionen av långsiktigt
klok svensk säkerhetspolitik.

Ska ett vägval av denna magnitud tillåtas
politiserar som polariserande valfråga, vars
avgörande inför svenska folket och en und-
rande omvärld (bl a just Finland) antas ske
genom valutgången? Kan allianspartierna i
valrörelsen enas om vilka villkor som i en
gemensam valplattform tänks förknippas
med Natoanslutningen? Har man genom
egna utlandskontakter kännedom om vilka
villkor som det är möjligt respektive rimligt
att ställa? Vad har man, från respektive sida,
att säga om det väntade kravet på frågans
avgörande i en beslutande folkomröstning?
Krävs inte långtgående säkerhetspolitisk
masochism för att föreställa sig att ett säker-
hetspolitisk vägval skall kunna få avgöras
i en garanterat uppsplitande och ytterligare
polariserande folkomröstning? Om så, faller
alliansfrågan om folkomröstningskravet inte
kan motsås samtidigt som man ser det som
absurt riskfyllt att underkasta den en folk-
omröstning? Eller hoppas allianspartierna
och debatterande Natovänner, möjligen med
viss kvarvarande respekt för traditionen av
socialdemokratisk vetomakt och i insikt
om behovet – också inför en hypotetiskt

undrande omvärld – av brett parlamentariskt samförstånd, att kunna ”tvinga” in (S) i Natohörnet? Eller att Natodroppen ska urholka (S)tenen? Eller att Natovänner inom (S) – i den utsträckning de kan påstås finnas – i själva verket diskret välkomnar att debattörer och allianspartister driver på i alliansfrågan – jfr hypotesen om finskt välkomnande av svensk pådrivning?

Eller är det fortfarande möjligt för Nato-förespråkande allianspartister att ta steg tillbaka och bida tid, kanske i insikt om att (S) förblir splittrat och beslutoförmöget och/eller orubbligt linjefast och att öppen och utdragen strid om säkerhetspolitiken trots allt skadar landet mer än allehanda försvarspolitiska underlåtenhetssynder, och låta Natofrågan (om det är försvarspolitiskt försvarbart) återta högsätet på långbänken? Kanske i insikt också om att det socialdemokratiska dilemmat, såsom läget utvecklats, nu består i att minsta darr på stämman genast skulle tolkas utomlands som beredskap för förestående policyomsvängning. Att det i ett scenario, likt EU-frågan den gången (som man minns i Finland), därför ”måste förbli ett nej tills det blir ett ja!” Innebär det i så fall långfristig allianspartistisk kapitulation inför överlevande socialdemokratisk vetomakt, oavsett omvärldsförändringar? Det taktiska snubblar på det strategiska, och kanske vice versa.

Men detta och annat är svårt att veta. Det styrs som sagt väsentligen av utvecklingen i det säkerhetspolitiska närområdet, och även av den numera rätt stökiga svenska parlamentarismens närmaste framtid. Men för den som varit med att taga ter det sig nödvändigt att de ledande politikerna inser behovet av förtrolig dialog på hög eller högsta nivå, oavsett debattstormarna, en dialog som baseras på fakta i målet och ärligt syftar till samförstånd i rikets både kort- och långsiktiga säkerhetspolitiska intresse – en

kanske trivial eller t o m banal vädjan som påminner om samma (”objektiva”) behov vad gäller bl a Finland.

Men banalt eller inte – resonemanget här får konsekvenser också för den svenska Nato-debatten. Det är inte lätt att å ena sidan hävda vikten av en för en liberal demokrati självklar debatt även om viktiga, svåra och känsliga säkerhetspolitiska vägvalsfrågor och å andra sidan framhålla att en hätsk och oförsonlig debatt får reella säkerhetspolitiska konsekvenser genom att skada just trovärdigheten i den svenska politiken. Men lite så är det, inser man efter eftertanke. Och det gäller oavsett frågans slutliga landning, om och när det blir fråga om att landa.

”Sveriges och Finlands alliansfrihet har hög trovärdighet”, säger alltså de båda statsministrarna och motsägs på den viktiga punkten numera av både fyra allianspartier och en rätt betydande del av det svenska säkerhetspolitiska etablissemangen, i sin tur uppmuntrade av till synes uppåtgående opinionssiffror. Vem ska svenska folket och omvärlden lita på, om den rödgröna regeringens påståenden om trovärdighet uttryckligen tillmätts noll trovärdighet av ”den andra halvan”? Och vad betyder, och hur mäter man, trovärdighet i detta sammanhang och läge? Vad betyder detta för en eventuellt fortsatt väsentligen alliansfri politik, bortom nästa val, om detta blir utfallet till följd av beslut och/eller icke-beslut? Går det, kanske i ytterligare försämrat säkerhetspolitiskt läge, överhuvudtaget att bedriva en ansvarsfull svensk säkerhetspolitik med bibehållen, öppen oenighet på denna fundamentala punkt? Oavsett regeringskolorer? Minnen från säkerhetspolitiska tråtor inför öppen ridå på 80-talet väcks, för oss som varit med ett tag.

Och, i ett motsatt scenario, hur intresserat vore Nato av ett Sverige som medlemsansökare, om (säger om) scenariot skulle röra sig om en i nästa val segerrik allians som mot

socialdemokraternas vilja genomdriver steg mot medlemskap och där den svenska processen – med eller utan folkomröstning (och med eller utan finskt sällskap) – präglas av hård polemik och polarisering? Hur skulle i en sådan optik nettoresurstillskottet av ett svenskt medlemskap värderas, i Bryssel och Washington, och Moskva?

Det behöver knappast sägas att en på detta sätt manifesterad svensk säkerhetspolitisk masochism, oavsett scenario enligt ovan, skulle göra Sverige rätt vidöppet för allehanda inspel, syftande till destabilisering och intimidering, från ett Moskva vars strategier länge må ha betraktat Sverige som västsidans mjuka mage.

Debattens nödvändighet – och risker

Ändå: detta resonemang kan naturligtvis omöjligt innebära rekommendation om inskränkning i den fria svenska debatten, även i de delar där debatten faktiskt handlar om att påverka allmänheten att påverka politikerna och klimatet. Däremot innebär resonemanget, som framgår, ett modest varningsord för en alltför vildsint, hetsig och polariserad debatt. Problemet har blivit att ena sidan tycks kunna avfärda allt som sägs till förmån för fortsatt svensk alliansfri politik som verklighetsfrånvänt och ängsligt Putin-kryperi av nygamalt snitt, som avsikt eller konsekvens, och att andra sidan ser sig både böra och kunna avfärda pro-Natoaktivism som krigshetsande, Putin-demoniserande äventyrspolitik (motsv) – i en debatt som hetsar till cementerade låsningar och motsättningar.

Resonemanget innebär dock framför allt ett – kanske självklart – förord för förtroelig och faktabaserad dialog, både inom det svenska politiska systemet och i förhållande till omvärldsaktörer, i nuläget inte minst vad gäller det på olika sätt känsliga förhållandet till det alliansfria Finland. Detta eftersom de frågor det vid närmare skärskådande handlar om är utomordentligt grannliga, och eftersom de närmaste årens hantering av dessa frågor – denna fråga – i en problematiskt polariserad och politiserad atmosfär skulle riskera att försvaga svensk säkerhet, oavsett landning. Särskilt med tanke på de andra frågor som i dessa tider utsätter det svenska beslutssystemet för till synes extrema påfrestningar med ytterst oviss utgång, och som konkurrerar om politisk kraft, uppmärksamhet och resurser med den säkerhetspolitiska vägvalsfrågan, den som också inrymmer vår tids kamp mot jihadistisk och annan terrorism. *New York Times* rapporterar i dagarna att enbart Frankrike nu dagligen spenderar en miljon Euro på utökade antiterrorinsatser.

I grunden handlar det mesta om trovärdighet. Och om vad som faktiskt gagnar fred och säkerhet. Det lär alltså, sammanfattningsvis, med största sannolikhet framöver behövas vad som i en tidningsledare i dagarna efterlystes inom flykting- och integrationspolitikens område: ”Ett prövande och allvarstyggt samtal”.

Författaren är fil dr, ambassadör och ledamot av KKrVa.

Om värdet av Natomedlemskap

av Lennart Uller

Résumé

Permanent Swedish – or foreign – combat forces in key areas could enforce, if they were to be overcome, prolonged and heavy fighting. This would result in different kinds of severe casualties and would be a deterrent. However, foreign NATO combat forces based in Swedish “hotspots” are not a realistic option. Even if we joined NATO, membership would therefore mainly heighten tensions – especially, for example, in crisis management in the Baltic States going the wrong way for Russia. Misunderstandings are likely to give causes for pre-emptive military actions. Given this, even the present – although weak – national Swedish peace-promoting deterrent contribution in the Baltic Sea area is still a less bad alternative. It does not heighten tensions in a crisis. Joining NATO can be expected to provide, not in advance of a crisis but belatedly, military aid and would move the crisis focus into Swedish territory.

I DEBATTEN OM Natomedlemskap bör mer fördjupat beaktas hur dagens säkerhetspolitiska situation i Östersjöområdet påverkas. Moskva accepterar – till skillnad mot när det gäller Ukraina – att baltstaterna glidit västerut. Handelsutbytet är gynnsamt och ryska investeringar där betydande. Rysk planering påverkas av de militära styrkeförhållandena. Inga militära hot finns tack vare Natos begränsade närvaro i Baltikum. Ännu är det säkerhetspolitiska läget inte konfrontatoriskt. Detta kan ändras.

Ryssland påverkas av om Natoterritoriet utökas till att omfatta även Sverige. Det får antas leda till ökad spänning med ökad risk för ryska misstolkningar; Även om RJaN-operationerna från 1981 hade ett annat sammanhang bör vi med viss respekt erinra oss de ryska motåtgärderna. Vi bör inte underskatta vad misstolkningar i olika situationer – och på olika nivåer – kan leda till om Nato får en mer massiv närvaro i Östersjöområdet.

En kris i Baltikum kan blossa upp ur missnöjet bland de stora ryska minoriteterna. Det kan börja med lokalt styrda aktioner som

leder till en väpnad konflikt med baltisk polis och senare baltiska militära enheter. En eskalerande konfrontation kan utvecklas utan att annat än nationella – icke under Natobefäl stående – baltiska styrkor är inblandade. Rysslands trovärdighet kan sättas på spel om alltför många av dem Putin gett ryskt medborgarskap dödas.

Vilken säkerhet mot att bli indraget i detta ger oss ett medlemskap i Nato?

Medlemskap i Nato med stridande förband stationerade i Sverige bl a på Gotland skulle naturligtvis i en sådan situation stärka vår säkerhet avsevärt.

En rysk insats mot oss skulle då ske direkt mot andra länders Natoförband. Ryska förband skulle skjuta det första skottet mot t ex brittiska eller tyska enheter stationerade hos oss i syfte att verka stabiliserande i Östersjöområdet. Detta och sidoverkningarna mot civilbefolkningen skulle väcka en vitt spridd, stark opinion. Det vore en helt annan situation än de ryska krigen mot Tjetjenien, Georgien och Ukraina. Ryssland skulle ha

inlett en allvarlig internationell militär konflikt där man självt har föga att vinna.

En sådan Natonärvaro i utsatta delar av Sverige får sägas vara stabiliserande och freda oss mot ryska militära framstötter.

Rysk krisplanering för det baltiska området måste under dessa förutsättningar avgränsas till att, innan Natoförstärkningar genom svenskt territorium hinner fram, snabbt behärska farleder, flygfält och nyckelpunkter i land. Vidare – och kanske viktigast – att innesluta de stationerade Natostyrkorna på ett sådant avstånd från dessa att man inte kommit i strid. Dessa enheter fungerar då som en slags orörd gisslan. Det blir sedan Natos beslut om Nato ska skjuta första skottet mot ryska enheter. Med tanke på konsekvenserna kan det då bli så att Väst väljer en förhandlingslösning.

Problemet är att vi knappast kan tro att andra länder vill stationera ens symboliska stridande styrkor hos oss. Vore t ex Storbritannien, Tyskland, Danmark eller Norge intresserade? Även om det rör en nyckelpunkt som Gotland – avgörande för krishantering i Östersjöområdet? Skulle Sveriges politiker verka för något sådant?

Utan tillräckliga militära styrkor på plats hos oss – innan en kris börjar – blir följden av ett Natomedlemskap ur rysk synvinkel den motsatta. Föreställningen att politiker i en uppseglande krissituationskulle skulle fatta beslut att tillföra förstärkningar är önsketänkande. Detta skulle påstås vara provocerande.

Ett svagt försvarat Gotland öppnar en god möjlighet för Ryssland att avregla Östersjön och försvåra Natoförstärkningar. Detta skapar mer tid för att hantera situationen i Baltikum. Om Sverige vore medlem av Nato spelar föga roll i en krishantering som håller på att gå Ryssland ur händerna. Behöver man Gotland tar man ön. Men – förutsättningen

är alltså att detta kan ske snabbt! Innan omvärlden hinner reagera.

Utan starkt försvar på marken, i luften och till sjöss kan ön besättas på några timmar. Det blir sedan lätt att etablera en rysk bastion för luftvärns- och kustrobotar. Natoförstärkningar till Baltikum kan fördröjas och Moskva hinna etablera en militär dominans där.

Så vad krävs – antingen vi går med i Nato eller inte.

Rejäl militär styrka krävs permanent i utsatta delar av svenskt territorium! Stark nog att den framtvingar omfattande, utdragna stridshandlingar. Endast detta är avskräckande och kan avgränsa rysk krishantering geografiskt.

Det Natomedlemskap som diskuteras är emellertid ett Natomedlemskap utan annan konkret stridande militär förstärkning än den vi kan hoppas på kommer om och när Nato anser att en kris är under uppsegling! Ett sådant svenskt Natomedlemskap är inte dämpande – det är istället krisdrivande! Moskva sitter inte med armarna i kors och avvaktar ett Natobeslut om förstärkningar till Sverige.

Stabiliteten i Östersjöområdet beror i hög grad på att Sverige tar ett till den säkerhetspolitiska situationen anpassat ansvar för vår del av området. Efter 20 års nedrustning krävs något väsentligt mer än vad försvarsuppgörelsen medger. Svensk trupp, fartyg och flyg är inget hot mot Ryssland. Med tillräcklig omfattning hindrar det ryska offensiva ambitioner – verkar dämpande, inte pådrivande i rysk krishantering.

Ett svenskt Natomedlemskap – utan permanent stationerade stridande förband på utsatta platser – tvingar däremot Ryssland att kontra mot de Natostyrkor som skulle utnyttja Sverige och få en genväg att ingripa i en kris i Baltikum. Det är därför det Natomedlemskap som nu diskuteras är ett

illa genomtänkt alternativ. Det ökar spänningen och risken för misstolkningar av Natos avsikter.

Utan ett tillräckligt stabiliserande försvar av Sveriges del av Östersjöområdet är det ett mindre dåligt alternativ att inte förändra situationen på det radikala sätt ett Nato-medlemskap skulle innebära i en krishanteringssituation. Om Sverige är tydligt med att Nato inte kommer att få utnyttja Sverige för ingripanden i Baltikum (om vi inte själva vore hotade) är detta i sig stabiliserande och krisdämpande. Det bidrar till att vi inte ökar riskerna av att dras in i en konflikt där vi har otillräckliga resurser när och där det skulle behövas.

Jag menar att det finns realistiska lösningar som vore genomförbara och som gjorde Gotland till ett betydligt svårare anfallsmål

för ryska förband vid en kris. Det är inte realistiskt att tro att nämnvärda resurser – som kan verka avhållande på rysk offensiv planering – kan föras dit i en krissituation. Vare sig vi är med i Nato eller inte.

Det finns också all anledning att beakta samarbetet med Finland och vilka konsekvenser ett svenskt Natomedlemskap skulle få i ett vidare perspektiv.

Är vi med i Nato ökar spänningen och risken för misstolkningar i en kris. Förutsättningarna till en dämpande krishantering minskar. Ryssland måste då antas ingripa preemptivt. Krisens centrum flyttas till vår del av Östersjöområdet.

Författaren är överste och ledamot av KKrVA.

Mobilisering mot ett fientligt väst^I

Den ryska nationella säkerhetsstrategin

av Gudrun Persson, Jakob Hedenskog, Susanne Oxenstierna och Carolina Vendil Pallin

Résumé

On New Year's Eve 2015, President Vladimir Putin signed a new National Security Strategy for Russia. It is the most anti-Western one since the first national security document was published in 1997. Developing democracy and strengthening civil society was an important goal in the previous strategy, published in 2009. The wording on mobilization preparedness is notably sharper. However, taking into account the rhetoric on strategic nuclear arms emanating from the Russian political leadership in recent years, the strategy is in any case more guarded when it comes to nuclear arms than many would have expected or feared. The strategy seeks to legitimate the increase in repressive legislation and measures that have been introduced by referring to the increased threat from the West. Also, the state-controlled economy is described as a mobilization or even a war economy where the state is rationing goods and services according to the needs of the defence sector. It is, furthermore, worth noting that the strategy defines what "the Russian spiritual and moral values" are. Committing these to paper, the Russian leadership has in effect narrowed its future room for manoeuvre.

PÅ NYÅRSAFTON 2015 undertecknade Rysslands president, Vladimir Putin, landets nya nationella säkerhetsstrategi. Strategin är den mest uttalade västfientliga sedan 1997 då den första publicerades. EU ses som fientligt inställt till Ryssland och den euroatlantiska säkerhetsordningen ifrågasätts öppet. Landets försvar är det främsta nationella intresset i strategin – att jämföra med det främsta intresset i den föregående strategin 2009 som var att "utveckla demokratin och att stärka det civila samhället". Formuleringar kring mobilisering har skärpts betydligt sedan 2009. Nu talas det om vikten av att stärka mobiliseringsberedskapen och det civila försvaret. Skrivningarna om kärnvapens roll har också blivit vassare sedan 2009, men

är ändå förhållandevis försiktiga i ljuset av den ryska politiska ledningens högljudda retorik kring de strategiska kärnvapnen på senare år.

Strategin söker legitimera de förändringar mot ökad repression inom Ryssland som redan ägt rum. Dessa motiveras med att det är nödvändigt för att stå emot hotet från Väst. Samtidigt utmålas den statsstyrda ekonomi som en beredskaps- eller krigsekonomi där staten ransonerar varor och tjänster i enlighet med försvarssektorns behov. Det är värt att notera särskilt att de "ryska andliga och moraliska värderingarna" har specificerats i strategin. Genom att fästa dessa kriterier på papper minskar man utrymmet för framtida förändringar av denna politik.

Bakgrund

”Strategin för Ryska Federationens nationella säkerhet” är det viktigaste av de officiella doktrindokument. Det framgår bl a av de federala lagarna ”Om säkerhet” (2010) och ”Om strategisk planering i Ryska Federationen” (2014).²

Den nya nationella säkerhetsstrategin har till skillnad från den tidigare 2009 inget årtal i titeln. Det beror sannolikt på att det i lagen om strategisk planering fastslås att den nationella säkerhetsstrategin ska förnyas vart sjätte år. Initiativet till ett lagförslag om strategisk planering togs redan 2006, men har skjutits upp vid flera tillfällen. Ansträngningarna förnyades efter de regimkritiska demonstrationerna 2011–2012. Strategisk planering, enligt den nu gällande lagen, syftar till att skapa ”en stabil ekonomisk-social utveckling i Ryska Federationen, samt att trygga Ryska Federationens nationella säkerhet.”

I ryska doktrindokument har begreppet ”nationell säkerhet” en bred definition. I den nationella säkerhetsstrategin behandlas nio olika områden: 1) nationellt försvar, 2) stats- och samhällelig säkerhet, 3) höjd levnadsstandard för ryska medborgare, 4) ekonomisk tillväxt, 5) vetenskap, teknologi och utbildning, 6) hälsovård, 7) kultur (inklusive historia), 8) ekologi, samt 9) strategisk stabilitet och jämlika strategiska partnerskap.³

Klart är således att nationell säkerhet i den ryska kontexten omfattar betydligt fler områden än utrikes- och försvarspolitik.

Betydelsen av den nationella säkerhetsstrategin ska varken över- eller underskattas. Strategiska dokument som detta avspeglar en konsensus kring den förda politiken, men det innebär inte att allt utförs till punkt och pricka.⁴ Strategin ska också tolkas i förhållande till andra strategiska dokument och uttalanden från den politiska ledningen, inte minst presidentens årliga linjetal, *poslanije*,

samt den förda politiken. Huruvida de deklarerade målen kan förverkligas beror givetvis på en mängd faktorer, såsom ekonomisk utveckling, inrikespolitiskt läge och internationella relationer. Att deklarera sin avsikt är en sak, att faktiskt genomföra den en annan. Dock kan noteras att Ryssland under de senaste tjugo åren har varit konsekvent i den meningen att deklarerade mål har genomförts när tillfället har yppat sig.⁵

Strategin har i denna artikel således analyserats utifrån tidigare strategi, andra strategiska dokument, samt den faktiskt förda politiken. Härvid har några viktiga teman utkristalliserat sig som är värda särskild uppmärksamhet.

Synen på väst och den nya säkerhetsordningen

Först kan noteras att den reviderade ryska nationella säkerhetsstrategin är det mest uttalade västfientliga av de strategiska dokument som publicerats sedan 1997. Förutom USA och Nato, som även tidigare tecknats i negativ dager, framställs nu även EU som fientligt inställt till Ryssland.

Strategin tecknar en bild av ett allt starkare Ryssland, där också de ”traditionella ryska (*rossijskije*) andliga och moraliska värderingarna har förstärkts” (§ 11). Instabiliteten i världsutvecklingen ökar, och Rysslands självständiga utrikes- och inrikespolitik har lett till att USA och dess allierade utsätter landet för tryck (*davlenije*) – politiskt, ekonomiskt, militärt och informationsmässigt (§ 12–13). Vidare noteras att västs målsättning att motverka integrationsprocessen i Eurasien inverkar negativt på Rysslands nationella intressen (§ 17). USA och EU pekas direkt ut som ansvariga för utvecklingen i Ukraina genom att ha stött en ”antikonstitutionell statskupp” som ledde till ”djup splittring i det ukrainska samhället och att en väpnad

konflikt uppstod.” Därtill fastslår strategin att ”den djupa social-ekonomiska krisen förvandlar Ukraina på lång sikt till en härd av instabilitet i Europa” och det just vid gränsen till Ryssland (§ 17).

I denna allt instabilare omvärld förvärras, enligt dokumentet, läget också av att ”vissa länder använder informations- och kommunikationsteknologier för att nå sina geopolitiska mål, t ex manipulering av den allmänna opinionen (*soznanije*) och falsifiering av historien” (§ 21). Vidare sägs, i en skarp formulering, att ”Islamiska Staten och dess växande inflytande är ett resultat av en politik av dubbla standarder som vissa stater håller sig till i kampen mot terrorismen” (§ 18). Att det är USA och väst som står för de ”dubbla standarderna” råder det ingen tvekan om.

Strategin konstaterar att våldsfaktorns roll i internationella relationer inte minskar (§ 14). Natos utvidgning och dess närmande till Rysslands gränser utgör ett hot för Rysslands nationella säkerhet (§ 15). Det är en skärpning av skrivningen, även om redan 2009 års säkerhetsstrategi beskrev Natos planer på ”utökad militär infrastruktur vid Rysslands gränser” som ”oacceptabla”.⁶ Militärdoktrinen (2014) föredrog att benämna USA:s och Natos aktiviteter som faror även om vissa förmågor, t ex förmågan att demonstrera militär makt genom övningar i Rysslands närhet, klassades som hot redan då.⁷

Skrivningarna om ”färgrevolutionerna” i strategin skiljer sig något från tidigare dokument som tenderade att lägga skulden för dessa på ”utländska agenter”. I den nationella säkerhetsstrategin beskrivs de dock som verk av ”radikala sociala grupper, utländska och inhemska ickestatliga organisationer, finansiella och ekonomiska strukturer och individer som avser att destabilisera Ryssland” (§ 43). De mer omfattande skrivningarna tyder

på att den ryska ledningen efter Euromajdan i Ukraina upplever hotet från färgrevolutioner som mer komplext och reellt än tidigare.

Bland de mer överraskande anklagelserna mot väst finns den om att USA skulle utvidga sitt ”nätverk av militära-biologiska laboratorier” i länder som gränsar till Ryssland (§ 19). Vad som avses är sannolikt samarbetet med att uppgradera skyddet av biologiska laboratorier som arbetar med sjukdomsalstrande mikroorganismer i syfte att dessa inte skall komma på avvägar eller att en olycka skall inträffa. Detta samarbete, som leds av US Defense Threat Reduction Agency (DTRA), involverar länder som Ukraina, Georgien, Kazakstan, Armenien, Azerbajdzjan och Uzbekistan. Vissa bedömare i Ryssland har anklagat USA för att använda samarbetet som täckmantel för att utveckla biologiska vapen riktade mot Ryssland. Inkluderingen av detta bland hoten i den nationella säkerhetsstrategin kan ses som ett tecken på en ökad ansträngning att motverka USA:s anklagelser mot Ryssland för att bryta mot andra avtal, t ex INF-avtalet, med egna motanklagelser.⁸

Den euroatlantiska säkerhetsordningen ifrågasätts öppet. I ljuset av utvecklingen av växande flyktingströmmar från Afrika och Mellanöstern till Europa har det visat sig, enligt strategin, att ”det regionala säkerhetssystemet i den euroatlantiska regionen, byggd med Nato och Europeiska Unionen som grund, är ohållbar” (§ 16). Detta är helt i linje med tidigare uttalanden och doktriner. Enligt Ryssland ger den nuvarande internationella säkerhetsordningen inte säkerhet för alla stater. I militärdoktrinerna från 2010 och 2014 hette det: ”Befintlig arkitektur (system) för internationell säkerhet tillgodoser inte en jämlik säkerhet för alla stater.” President Vladimir Putin talade redan år 2007 i München om behovet av en ny global säkerhetsordning. Den innebär

i praktiken en världsordning där några få stormakter delar in världen i sina respektive intressesfärer – och utrymmet för små stater att agera är ytterst begränsat.

Även om strategin beskriver omvärlden som farlig för Ryssland, att USA och dess allierade aktivt verkar för att göra den ännu farligare och verkar för att begränsa Rysslands inflytande gör de utvidgade hoten från terrorism, instabilitet och spridning att samarbete med dessa stater ändå nödvändigt (§98). Detta kan emellertid bara ske på Rysslands villkor.

Landets försvar och mobilisering

Det främsta nationella intresset enligt den nya nationella säkerhetsstrategin är ”stärkande av landets försvar” (§ 30). Detta står i direkt motsatsförhållande till att ”utveckla demokratin och att stärka det civila samhället” (§ 21), som var det främsta nationella intresset i strategin från 2009. Och även om landets försvar nämndes år 2009 som en prioriterad uppgift är det mycket tydligare uttalat i den nya strategin.

Särskilt värt att notera är skrivningarna kring mobilisering som skärpts betydligt sedan 2009. Nu talas det om vikten av att stärka mobiliseringsberedskapen och det civila försvaret (§§ 34, 39, 40). I den förra strategin förekom inga formuleringar om just ”mobiliseringsberedskap”.

Dessa formuleringar överensstämmer mycket väl med dem som återfinns i militär doktrinen. Där fastslogs att ekonomins mobiliseringsberedskap ska stödjas – en uppgift som tillhör försvarspolitikens område. Likaså ligger det inom Ryska Federationens försvarspolitik att ”samla resurserna på statlig, samhällelig och individnivå för försvaret av Ryska Federationen; utarbeta och genomföra åtgärder för att öka effektiviteten inom militärpa-

triotisk fostran av Ryska Federationens medborgare samt deras militärtjänstgöring.”⁹

Till yttermera visso har, i den nationella nya säkerhetsstrategin, skrivningarna kring strategiska reserver av mineral- och råvaruresurser blivit skarpare. I strategin 2009 nämndes under avsnittet om ekologi och rationellt användande av naturen att ”ett statligt program tas fram och realiserar för att skapa strategiska reserver av mineral- och råvaruresurser, tillräckliga för att tillgodose Ryska Federationens behov”. Detta är nu framflyttat till det ekonomiska avsnittet och talar om nödvändigheten av att ”skapa en strategisk reserv av mineral- och råvaruresurser, tillräcklig för att garantera att Ryska Federationens mobiliseringsbehov tillgodoses” (§ 62). Således tycks ett program redan finnas idag.

Kärnvapen

Strategisk avskräckning – med betoning på nukleär avskräckning – är fortfarande en grundbult i ryskt militärstrategiskt tänkande. Skrivningarna kring kärnvapen har skärpts något i den nya strategin. Nu heter det att ”strategisk avskräckning och förebyggande av militära konflikter uppnås genom att upprätthålla nukleär avskräckning på en tillräckligt hög nivå (§ 36). I 2009 års säkerhetsstrategi talades det om vikten av att ”bevara potentialen hos de strategiska nukleära styrkorna”.

Det bör noteras att dessa skrivningar är förhållandevis försiktiga i ljuset av den ryska politiska ledningens högljudda retorik kring de strategiska kärnvapnen på senare år. Senast i december 2015 uttryckte först president Putin att Ryssland ska ”fullända sina kärnvapen som avskräckningsfaktor”.¹⁰ Försvarsminister Sergej Sjojgu försäkrade också i december att ”våra strategiska kärn-

vapenstyrkor tillförsäkrar oss paritet och säkerhet.”¹¹

Inrikes stabilitet och informationssäkerhet

Hoten från ”utländska staters specialtjänsters och organisationers underrättelse- och annan verksamhet” framhålls särskilt genom att de nämns allra först under avsnittet Statlig och samhällelig säkerhet (§ 43). Först därefter kommer hoten från terrorist- och extremistorganisationer, radikala grupper och utländska och internationella organisationer och personer som hotar Rysslands enhet eller destabiliserar den inrikespolitiska och sociala situationen. De utländska specialtjänsterna kom först även i 2009 års strategi, men då benämndes detta inte som hot, utan som källor till hot.

Strategin ska läsas mot bakgrund av de senaste årens faktiska utveckling där repressionen inom Ryssland ökat. Sedan Putin återvände som president 2012 har antalet lagar som inskränker befolkningens politiska och civila rättigheter ökat och som regel med hänvisning till behovet av att öka den nationella säkerheten.¹² Lagen som kräver att ryska NGO:er (icke-statliga organisationer) som erhåller stöd från utlandet ska registrera sig som utländska agenter liksom lagen om ”ej önskvärda” utländska och internationella organisationer har motiverats på detta sätt. Den 22 januari 2016 hade 113 organisationer klassats som ”utländska agenter” av Justitieministeriet. Framför allt rör det sig om organisationer som arbetar för demokratiska och mänskliga rättigheter samt miljöorganisationer.¹³ Antalet organisationer som registrerats som ”ej önskvärda” var i januari 2016 fortfarande bara fyra stycken. Trots betydligt färre antal fall förtjänar de att uppmärksammas då det är straffbart för

ryska medborgare att ens ha kontakt med dessa organisationer.

Vidare har antalet ryska medborgare som åtalas eller döms för spioneri eller ”landsförräderi” (*gosizmena*) också ökat markant 2014–2015. Enligt officiella uppgifter dömdes totalt 25 personer under femårsperioden 2009–2013 för detta. Under enbart 2014 dömdes 15 personer för landsförräderi varav nio till mer än tio års fängelse. Under första kvartalet 2015 hade förundersökning inletts mot nio personer.¹⁴

Enligt den nationella säkerhetsstrategin ska statens roll stärkas, den rättsliga regleringen utvecklas och medborgares förtroende för rättsvårdande och domstolssystemet i Ryssland stärkas (§ 44). Dessutom ska rättsvårdande organ och specialtjänster och statliga kontrollorgan bli mer effektiva (§ 45). Dokumentet anger också att en process pågår för att utveckla rättsvårdande organ och specialtjänster, dess medarbetare får bättre sociala villkor men ska även beväpnas med modern specialutrustning och teknologi (§ 47). En rimlig tolkning är att polis, åklagarmyndigheter och säkerhetstjänster därmed kommer att få ytterligare verktyg och befogenheter för att förhindra social oro och protester. Redan tidigare har t ex Federala säkerhetstjänsten (FSB) fått utökade befogenheter i och med att lagstiftningen ändrats då den nu t ex tillåts skjuta in i folksamlingar även då det finns risk för att oskyldiga skadas.¹⁵

Likasa har friheten inom medier och på internet inskränkts med hänvisning till alltifrån hot av extremistisk karaktär, terrorism eller för att skydda barn och unga från skadlig information. Denna utveckling återspeglas också i formuleringarna i den nationella säkerhetsstrategin. Som redan nämnts pekas USA och dess allierade ut som skyldiga till att utöva politiskt, ekonomiskt, militärt och informationsmässigt tryck på Ryssland.

Dokumentet pekar också på en tilltagande kamp i globala informationssfären där ”vissa länder använder informations- och kommunikationsteknologi för att nå sina geopolitiska mål” (§ 21). I avsnittet om statlig och samhällelig säkerhet hänvisas nästan i förbigående till hot mot Rysslands infrastruktur för information (§ 43), medan faran för att befolkningen får ta del av information som destabiliserar landet behandlas i en rad paragrafer – inte minst i avsnittet om kultur (§§ 43, 44, 47, 79, 82).

En ny informationssäkerhetsdoktrin har utlovats under 2016. I det utkast som läckts tycks det hot som särskilt behandlas vara användningen av modern informationsteknologi för att destabilisera Ryssland inrikespolitiskt och socialt.¹⁶ Detta ligger väl i linje med den ryska politiken som tycks bestå i att uppnå en ”nationalisering” av internet, d v s att Ryssland kontrollerar internet inom landets gränser – något som man också försökt driva genom att få till stånd en bindande internationell konvention om informationssäkerhet.¹⁷

Åtgärderna för att stärka statens roll inrikes har redan vidtagits, och strategin söker snarast legitimera de förändringar mot ökad repression som ägt rum med motiveringen att det sker för att stå emot hotet från väst, från extremism, terrorism och utländska underrättelsetjänsters verksamhet för att destabilisera Ryssland.

Ekonomisk säkerhet

Strategin beskriver valda delar av ekonomins problem som har resulterat i ekonomisk tillbakagång och hävdar att dessa ska avhjälpas med ökat statligt inflytande i ekonomin. Statlig styrning och kontroll är ledorden (§ 44, 45). Samtidigt önskar man att Ryssland ska vara attraktivt för investerare och att en förbättrad statlig reglering av ekonomin

ska leda till uthållig ekonomisk tillväxt (§ 58, 62).

Emellertid kommer detta inte ske, då förbättrad tillväxt snarare kräver mindre statlig inblandning, privatisering, institutionella reformer och ökad konkurrens. Länder kan ha olika grad av marknadsekonomi och kapitalism, men den statsstyrda ekonomi som Rysslands säkerhetsstrategi utmålar liknar mer en beredskaps- eller krigsekonomi där staten ransonerar varor och tjänster i enlighet med försvarssektorns behov. Ryssland har redan vidtagit åtgärder för att bli självförsörjande på bl a livsmedel, vilket resulterat i ökad inflation och brist på vissa varor.

Genom att göra gällande att Ryssland är omgivet av olika hot kan man motivera dessa åtgärder som allvarligt skadar ekonomin och sänker befolkningens levnadsstandard. I en reell krigssituation är dessa konsekvenser av en nödvändig mobilisering, men den ryska strategin pålägger dessa restriktioner genom att bara påstå att det finns yttre hot.

Ryska traditionella andliga och moraliska värderingar

Att historieskrivning och ryska traditionella andliga och moraliska värderingar lyfts fram som särskilt viktiga i den nationella säkerhetsstrategin kommer inte som någon överraskning. Det rimmar väl med formuleringarna i militärdoktrinen och uttalanden i presidentens årliga linjetal och den förda politiken.¹⁸ I militärdoktrinen, som ytterst definierar vad de ryska väpnade styrkorna ska användas till, heter det bl a att grundläggande inre militära faror är ”informationsoperationer för att påverka befolkningen, i första hand landets unga medborgare, i syfte att underminera historia, andliga och patriotiska traditioner inom försvaret av Fosterlandet.”¹⁹ Detta innebär att de väpnade styrkorna tilldelats en roll att spela för att försvara historieskrivning

och andliga traditioner, vilket kan kopplas till den satsning som ägt rum på senare år i s k militär-patriotisk fostran och patriotisk fostran. Dessa satsningar är inriktade på den unga generationen.

Frågan om vad de ryska andliga och moraliska traditioner består av har varit ett ämne som president Putin ibland talat om. Den 17 april 2014, i samband med ett direktsänt telefonväkteri med allmänheten, menade han att ett folk som lever på ett territorium med en gemensam kultur och historia – till och med klimat – utvecklar särskilda distinkta drag. En ryss, en person i den ”ryska världen”, karaktäriseras som en person som främst koncentrerar sig på det allmänna bästa. ”Vi är andligt mer generösa.” I den ”ryska världen” är döden vacker, sade Putin ”Att dö för sina vänner, sitt folk och sitt fädernesland är vackert. Detta är en grundsten i vår patriotism.”²⁰

Därför är det knappast förvånande att de ryska andliga och moraliska värderingarna tas upp i den nationella säkerhetsstrategin. Men det är anmärkningsvärt att de specificeras så tydligt. I § 78 fastställs de som ”det andligas prioritet över det materiella”. Vidare anges ”försvar av människoliv; mänskliga fri- och rättigheter; familjen; konstruktivt arbete; att tjäna Fosterlandet; moraliska normer och etik; humanism, barmhärtighet, rättvisa och samverkan; kollektivism; den historiska enigheten bland Rysslands folk; vårt Fäderneslands historiska arv.”

Genom att fästa dessa kriterier på papper i ett grundläggande strategidokument minskar man utrymmet för framtida förändringar av denna politik. Möjligheterna att ändra politiken i annan riktning, t ex en mer västvänlig hållning, har härigenom begränsats.

Även i denna strategi, liksom 2009, nämns att försök att falsifiera historien utgör ett hot mot Rysslands nationella intressen på kulturområdet. Nytt i strategin 2015 är for-

muleringen om att ”lågkvalitativ produktion av masskultur utifrån” också utgör ett hot mot Rysslands nationella intressen. Allt detta illustrerar Rysslands politiska beslut att vända sig från väst och söka sin egen väg genom strategisk avskildhet.²¹

Slutsatser

Strategin tecknar en mörk bild av hot som Ryssland står inför från en fientligt sinnad och alltmer instabil omvärld. Upprätthållandet av nukleär avskräckning på tillräckligt hög nivå genom kärnvapen bedöms som nödvändigt för strategisk avskräckning och förebyggande av militära konflikter. Den nya säkerhetsstrategin från december 2015 är sammantaget det mest antivästliga av alla officiella dokumentet som kommit ut i Ryssland under de senaste åren.

Strategin bekräftar de senaste årens förda politik – inrikes- och utrikespolitiskt, samt ekonomisk-politiskt. Dokumentet visar att den ryska politiska ledningen ger stärkandet av landets försvar högsta prioritet över andra samhällsmål. Den politiska viljan att satsa Rysslands resurser på försvarssektorn ligger fast. Den ekonomiska politiken går ut på att statens inflytande ska öka. I strategins avsnitt om kultur ges också bilden av att den ryska politiska ledningen nu satsar på den unga generationen, som ska skolas in i en nationalistisk ideologi. Den innefattar ett avståndstagande från väst, som hotar Ryssland och som gör att det krävs ett starkt militärt försvar. Utrymmet för en mer samarbetsinriktad politik gentemot väst har minskat i den nya nationella säkerhetsstrategin.

Dokumentet visar att den politiska viljan i Ryssland att vända sig bort från väst och att satsa på de väpnade styrkorna och försvarsindustrin ligger fast. Den politiska inriktningen är tydlig. Av allt att döma revideras även nu det utrikespolitiska konceptet som gavs ut

2013, samt möjligen även militärdoktrinen från 2014.²² Även om dessa dokument innehöll ett tydligt antivästligt ställningstagande vill uppenbarligen den politiska ledningen att det ska framgå ännu klarare i dessa dokument. Visserligen sker förändringar snabbt i vår säkerhetspolitiska tid, men manöverutrymmet för den ryska politiska ledningen

har minskat genom strategins skrivningar. Ingen ska sväva i tvivelsmål om vad som gäller – både internt och externt.

Författarna är samtliga forskare vid FOI. Gudrun Persson och Carolina Vendil Pallin är ledamöter av KKrVA.

Noter

1. Denna artikel bygger på en analys som gjorts inom ramen för FOI:s Rysslandsprograms forskning för regeringens behov.
2. "O bezopasnosti, Federalnyj zakon" [Om säkerhet, federal lag], nr 390, 2010-12-28, artikel 4:3, <http://www.scrf.gov.ru/documents/1/111.html>; "O strategitjeskom planirovanii v Rossijskoi Federatsii" [Om strategisk planering i Ryska Federationen, federal lag], nr 172, 2014-06-25, artikel 18:4, <http://www.rg.ru/2014/07/03/strategia-dok.html>.
3. "Strategija natsionalnoj bezopasnosti Rossijskoj Federatsii" [Ryska Federationens nationella säkerhetsstrategi], 2015-12-31, <http://kremlin.ru/acts/news/51129>.
4. Vendil Pallin, Carolina: "Strategiska dokument och beslutsfattande" i Vendil Pallin, Carolina (red): *Rysk militär förmåga i ett tioårsperspektiv – 2011*, FOI-R--3404--SE, mars, FOI, Stockholm 2012, s 54–55.
5. Persson, Gudrun: "Säkerhetspolitik och militärstrategiskt tänkande" i Hedenskog, Jakob; Vendil Pallin, Carolina (red): *Rysk militär förmåga i ett tioårsperspektiv – 2013*, FOI-R--3733--SE, december, FOI, Stockholm 2013, s 71.
6. "O strategii natsionalnoj bezopasnosti Rossijskoj Federatsii do 2020 g." [Om Ryska federationens nationella säkerhetsstrategi till år 2020], 2009-05-12, § 17, <http://www.rg.ru/2009/05/19/strategia-dok.html>.
7. "Vojennaja doktrina Rossijskoj Federatsii" [Ryska Federationens militärdoktrin], 2014-12-25, § 14, <http://www.scrf.gov.ru/documents/18/129.html>.
8. Oliker, Olga: "Unpacking Russia's New National Security Strategy", *Commentary*, 2016-01-07, Center for Strategic & International Studies, <http://csis.org/publication/unpacking-russias-new-national-security-strategy>.
9. Op cit, "Vojennaja doktrina", § 21, se not 6.
10. "Putin: RF budet soversjenstovovat jadernoje oruzjije kak faktor sderzjivanija" [Putin: RF kommer att fullborda kärnvapen som avskräckningsfaktor], *RIA Novosti*, 2015-12-20, http://ria.ru/defense_safety/20151220/1345657421.html.
11. "Sjojgu: Jadernye sily Rossii nachodjatsia v bojegotovnosti" [Sjojgu: Rysslands kärnvapenstyrkor befinner sig i stridsberedskap], *RIA Novosti*, 2015-12-16, http://ria.ru/defense_safety/20151216/1343020924.html.
12. För en översikt över de lagar som inskränker civila rättigheter, se Moskväs Helsingforsgrupps sammanställning på: <http://mhg-monitoring.org/o-proekte>.
13. Se Ryska Federationens Justitieministeriums förteckning över organisationer som klassats som utländska agenter, <http://unro.minjust.ru/NKOForeignAgent.aspx>. (2016-01-22)
14. BBC:s ryska sändningar: "Vsplesk del o gosizmene: Rossija poka otstae ot SSSR" [Utbrott av spionerifärrer: Ryssland är än så länge inte på Sovjetunionens nivå], 2015-11-19, http://www.bbc.com/russian/russia/2015/11/151119_russia_treason_prosecution.
15. Se framför allt ändringarna i federala lag som reglerar FSB:s verksamhet, nr 40-FZ. Ändringarna antogs i december 2015, se <http://publication.pravo.gov.ru/Document/Vi ew/0001201512300120?index=0&rangeSize=1>.

16. "Zadatji gosudarstvennoj kibervaznosti" [Den statliga cyberviktighetens uppgifter], *Kommersant*, 2015-10-09, <http://kommersant.ru/Doc/2829842>.
17. Rysslands utkast till en sådan återfinns på det ryska Säkerhetsrådets hemsida, *Konventsija ob obespetjenii mezhdunarodnoj informatsionnoj bezopasnosti (kontseptsija)* [Konvention om säkerställande av internationell informationssäkerhet (koncept)], <http://www.scrf.gov.ru/documents/6/112.html>. Se också Vendil Pallin, Carolina: *Kontroll över internet genom ägande i Ryssland 2013–2015*, FOI Memo 5458, 2015-11-16, och Soldatov, Andrej: "Vseobsjtjaja paranojja. Kak izmenilos otnosjenije k bezopasnosti v Rossii" [Allmän paranoia: Hur förhållandet till säkerhet har ändrats i Ryssland], *Slon*, 2016-01-21, <https://slon.ru/posts/62751>.
18. Se bl a Persson, Gudrun: "Patriotism och utrikespolitik i Ryssland – kampen om historien", *Världspolitikens dagsfrågor*, december 2014; Persson, Gudrun: "Vilka är vi? Rysk identitet och den nationella säkerheten", *Nordisk Östforum*, nr 28, vol 3, 2014, s 199–214.
19. Op cit, "Vojennaja doktrina", § 13c, se fotnot 5.
20. Rysslands president: "Prjamaja linija s Vladimirom Putinyom" [Direktlinje med Vladimir Putin], <http://kremlin.ru/events/president/news/20796>.
21. Persson, Gudrun: "Säkerhetspolitik och militärstrategiskt tänkande" i Hedenskog, Jakob; Vendil Pallin, Carolina (red): *Rysk militär förmåga i ett tioårsperspektiv – 2013*, FOI-R-3733--SE, december, FOI, Stockholm, 2013, s 83.
22. Ryska Federationens utrikesministerium: "O zasedanii Nautjnogo soveta pri Ministerstve innostrannyh del Rossijskoj Federatsii" [Om Ryska Federationens utrikesministeriums vetenskapsråds sammanträde], http://www.mid.ru/web/guest/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/1967607; "Vojennuju doktrinu dorabotajut s utjetom novoj strategii nats-bezopasnosti" [Man slutför arbetet med en ny militärdoktrin med hänsyn till den nya nationella säkerhetsstrategin], *RIA Novosti*, 2016-01-26, http://ria.ru/defense_safety/20160126/1365325658.html.

Rysk civil-militär samverkan

av Jörgen Elfving och Niklas Eklund

Résumé

During the last few years the build-up of Russian military capability has attracted increased attention in the West. This attention has mainly focused on procurement and exercises, etc., but there is one aspect that has been more or less overlooked: civilian-military cooperation. Undoubtedly, this plays a crucial role when waging war in today's modern world and an area which, during the last few years, has received more attention and experienced an extensive development in Russia. This article highlights recent developments in the area of civilian-military cooperation based on open sources and aims at giving an insight into the development of civilian-military cooperation in Russia and how it is organized and what has been accomplished. One important conclusion is that this area should be given more attention and not be overlooked when assessing Russian military capability. Another aspect is also that there might be something to learn from Russian efforts when re-establishing our own capability in this field.

UNDER DE SENASTE åren har reformeringen av de ryska väpnade styrkorna och den ryska militära förmågeutvecklingen getts ökad internationell uppmärksamhet. I det sammanhanget har fokuserats på materielskaffning, övningsverksamhet och teknisk respektive operativ utveckling. Ett viktigt område som däremot sällan eller aldrig uppmärksammas i bedömningar av Rysslands militära förmågeutveckling är civil-militär samverkan. Betydelsen av smidigt samspel mellan civila och militära myndigheter i den moderna krigföringen kan knappast överskattas. Detta ställer emellertid höga krav på de offentliga organens förmåga till nytänkande och innovation, egenskaper som allmänt sett mera sällan förknippas med den ryska statsmakten och de Väpnade Styrkorna. Den ryska forceringen av militär förmågeutveckling under 2000-talet uppvisar också omfattande materiella och operativa inslag, men under senare tid har även kvalitativa förändringar i lednings- och samverkansfunktioner uppenbarats sig.

Civila myndigheter figurerar under senare tid allt oftare i den ryska militära planläggningen och övningsverksamheten. Syftet med denna artikel är att belysa det aktuella läget i Ryssland med avseende på civil-militär samverkan. Framställningen bygger på analys av ett stort antal öppna ryska källor omfattande material från såväl media som myndigheter och andra organisationer i det ryska samhället. Samtliga källor har studerats på originalspråket. Översättningar och citeringar, så som de redovisas i det följande, är gjorda av författarna själva.

Ett försummat område

Enligt ryska källor togs de första stegen avseende utvecklingen av rysk civil-militär samverkan redan 2005. Vissa civila myndigheter var t ex involverade i övningen Vostok-2010, men ett mer samlat grepp synes ha tagits först från 2012.¹ Från Sovjetunionens upplösning och fram till dess hade uppenbarligen mycket försumrats avseende samverkan mellan

den ryska försvarsmakten och det civila samhället. Inte minst krävde de genomgripande förändringarna av det politiska och ekonomiska systemet efter Sovjetunionens fall ett annat regelverk och andra former för civil-militär samverkan. Området har sedan dess getts en allt mer ökad uppmärksamhet i Ryssland inte minst mot bakgrund av att, som den ryske försvarsministern uttryckte det 2013, "Mobiliseringsplanerna är idag inte fullt förenliga med marknadsekonomin realiteter".²

Att civil-militär samverkan och samordning getts ökad uppmärksamhet är också något som utövar inflytande på förmågeutvecklingen vilken inte bara är en fråga om organisationsförändringar, materielanskaffning, övningsverksamhet etc.³ Praktiskt har detta också fått genomslag i bl a den ryska generalstabens sedan medio 2013 ändrade uppgifter, utarbetandet av försvarsplanen för Ryssland, övningsverksamheten samt i uppgifterna för civila myndigheter och deras representation i Ryska Federationens nationella centrum för ledning av försvaret. Utvecklingen av civil-militär samverkan drivs också framåt av handfasta exempel på att något inte fungerar. T ex uppstod i samband med den stora, överraskande inledda övningen i juli 2013 en fördröjning om tio timmar av flygtransporterna till Sachalin. De flygplan som mellanlandat i Khabarovsk kunde inte flyga vidare, något som inledningsvis sades bero på att flygplatsen på Sachalin inte gett landningstillstånd, men som i själva verket berodde på att planen inte kunde tanka i Khabarovsk.

Sannolikt är också omfattningen av civil-militär samverkan i det ryska systemet betydligt större än vad som uppmärksammas utanför Ryssland. Det framgår inte minst om man studerar ett antal lokala tidningars webbutgåvor, där denna samverkan beskrivs i en eller annan form. Att civil-militär samver-

kan är viktig för den ryska förmågeutvecklingen framgår inte minst av vad den ryske presidenten uttalade den 11 december 2015 i samband med att ryska försvarsmaktens bokslut för 2015 redovisades. Han vände sig då särskilt till närvarande företrädare för civila myndigheter och påpekade betydelsen av dylik samverkan, samt uttalade: "Jag ber [er] att inte betrakta detta som en andrarangens uppgift".⁴

Även generalstabschefen har uttryckt sig på motsvarande sätt: "Ett effektivt parerande av uppkommande utmaningar och hot mot den Ryska federationens säkerhet är endast möjligt i en nära samverkan mellan organen i statsapparaten vid lösandet av uppgifter inom det politiska, ekonomiska, militära, informativa, sociala och andra områden".⁵ Det framstår i detta sammanhang inte heller som en tillfällighet att det i *Voenno-Istoritjeskij Zjurnal* nummer 1 2016 var infört en artikel med rubriken "Det lyckades inte att uppnå harmoni mellan landets militära, ekonomiska och politiska ledning", och att just denna bristande förmåga i artikeln framhölls som en av de viktigaste orsakerna till Rysslands nederlag i första världskriget.⁶

Civil-militär samverkan är emellertid inte något som enbart inskränker sig till övningsverksamhet utan omfattar även "skarp" verksamhet. Som samtida och från västerländska medier kända exempel på detta kan nämnas skydd av sjötrafiken i Adenbukten mot pirater, evakueringen av ryska medborgare från Jemen eller transporter av ryska turisternas bagage från Egypten. Det finns också källor som framhåller samverkan mellan de ryska Väpnade Styrkorna och federala myndigheter som en framgångsfaktor i genomförandet av den ryska operationen i Syrien.⁷

Finns det några skäl att tala om innovationer i det ryska sammanhanget och är dessa i så fall av militärt intresse? Förändringen inom de Väpnade Styrkorna är toppstyrd och

hierarkisk med statsmakten och utförarna som huvudaktörer. Den är definierad som lösningen på ett problem med militärt resursutnyttjande i ett samhälle som hålls stabilt genom ordergivning och påtaglig maktutövning uppifrån.⁸ Därmed skulle den ryska militära reformeringen per definition inte kunna betraktas som innovativ, åtminstone inte ur den utvecklade demokratiska rättsstatens synvinkel.⁹ Avgörande för hur denna del av den övergripande militära förmågeutvecklingen ska betraktas är emellertid hur man ska se på den pågående förändringen av civil-militära relationer i Ryssland. Inslagen av individualisering, öppen konkurrens och marknadsmekanismer är i princip obefintliga. Å andra sidan finns, som visas i det följande, tecken på framväxande nätverksstyrning, diversifiering och ett ökande inflytande från civila myndigheter.¹⁰ Den ryska administrativa förkärleken för detaljstyrning och funktionsfördelning utifrån statsbudgeten tycks i stort sett vara oförändrad, men samtidigt pågår omfattande experiment med nya förvaltningsmodeller inom olika delar av den ryska statsapparaten.¹¹

Det tycks egentligen inte finnas några teoretiska skäl att betrakta offentlig innovation som något annat än politiska försök att dels omstrukturera resursflöden och ordervägar, dels åstadkomma nya sätt att tänka och agera i de system man vill styra. Innovation i offentliga system kan emellertid, som Sörensen och Torfing påpekar, tjäna olika politiska syften: "Here, innovation is defined as an intentional and proactive process that involves the generation and practical adoption and spread of new and creative ideas, which aim to produce a qualitative change in a specific context."¹² Det finns således inga skäl att avfärda den ryska förmågan till offentlig innovation à priori, även om det ryska systemets förmåga till implementering av nya modeller eller tänkesätt kan ifrågasättas.

Det finns, som Jean Hartley påpekat, inga systematiska data eller vetenskapliga bevis för hur innovationsprocesser ser ut eller hur de uppstår, vilken roll som spelas av styrande och ledning, hur spridningen av idéer går till eller om ett visst ledarskap har betydelse och i så fall vilken.¹³ Vad som kan antas vara en förbättring av ett tillstånd utgör många gånger en politisk fråga. Som Vladimir Gelman visat, så erbjuder i själva verket dagens Ryssland stora möjligheter att testa gängse västerländska teorier och förklaringsmodeller.¹⁴ Det medför inte att det ryska offentliga systemet kan framhållas som en politisk kontext där per definition framgångsrik offentlig innovation pågår. Däremot framstår själva aktiviteterna och hur strävan efter innovation och förnyelse organiseras som intressanta. Av särskilt militärt intresse torde vara de effekter som pågående förändringar kan ha på olika delar av Rysslands militära förmåga.

Nationellt ledningscentrum

"Toppen på isberget" när det gäller civil-militär samverkan är Ryska Federationens nationella centrum för ledning av försvaret, som den 1 december 2015 fyllde ett år. Ett år under vilket det inte bara varit aktivt i samband med flertalet större övningar utan även uppmärksammat av västliga media, däribland exempelvis *Dagens Nyheter* den 23 november 2015. Inledningsvis framfördes viss intern rysk kritik mot organiserandet av centrat vilken emellertid snabbt avklingat. En källa menar t ex att: "det rådande militärpolitiska läget har till fullo visat på behovet av en dylik organisation".¹⁵ Centrat, som jämförts med den sk Stavkan under andra världskriget, beskrevs av försvarsministern i samband med ett sammanträde i den högsta militärledningen i följande termer: "Det nationella centrat är de facto en mekanism som verkar

dygnet runt med att leda alla verksamheter inom de väpnade styrkorna. Här insamlas och bearbetas information om förbandens förmåga att lösa ställda uppgifter, uppfyllandet av de statliga materielbeställningarna och det materiella och tekniska säkerställandet, bemanningen av förbanden och personalens förmåga, säkerställande av sjukvård och boende, internationella och andra områden av försvarsministeriets verksamhet” och ”En särskild roll i centrats verksamhet hänför sig till frågor rörande operativ samordning av de verkställande federala organens verksamhet inom försvarsområdet”.¹⁶

Som exempel på centrats verksamhet kan nämnas övningen den 16-21 mars 2015, som förutom att pröva det gemensamma strategiska kommandot Norra Marinens operativa förmåga även avsåg att pröva Ryska Federationens nationella centrumets ledningsförmåga. Under övningen utbytte centrat information dygnet runt med 207 stabs-/ledningsplatser, inklusive ledningen för markstridskrafterna, marinen, luftlandsättningsstrupperna, militärområdesstaberna, Östersjömarinen, Svartahavsmarinen samt 1. och 4. Flygledning. Härutöver skedde även på försöksbasis informationsutbyte med 18 ledningsplatser tillhöriga civila myndigheter och motsvarande.¹⁷

I Ryska Federationens nationella centrum för ledning av försvaret är 52 federala myndigheter representerade. Även på nivåerna därunder är företrädare för civila myndigheter representerade. Inledningsvis ingick 54 federala myndigheter och organisationer samt förvaltningarna för de 29 federationssubjekt som återfinns inom Centrala militärområdet i ett gemensamt system för informationsutbyte. Idag är samtliga ministerier och myndigheter inkluderade i informationsutbytet oavsett vilken roll de har i försvaret av Ryssland.¹⁸ Informationsutbytet sker utifrån bilaterala avtal mellan försvarsministeriet och berörda

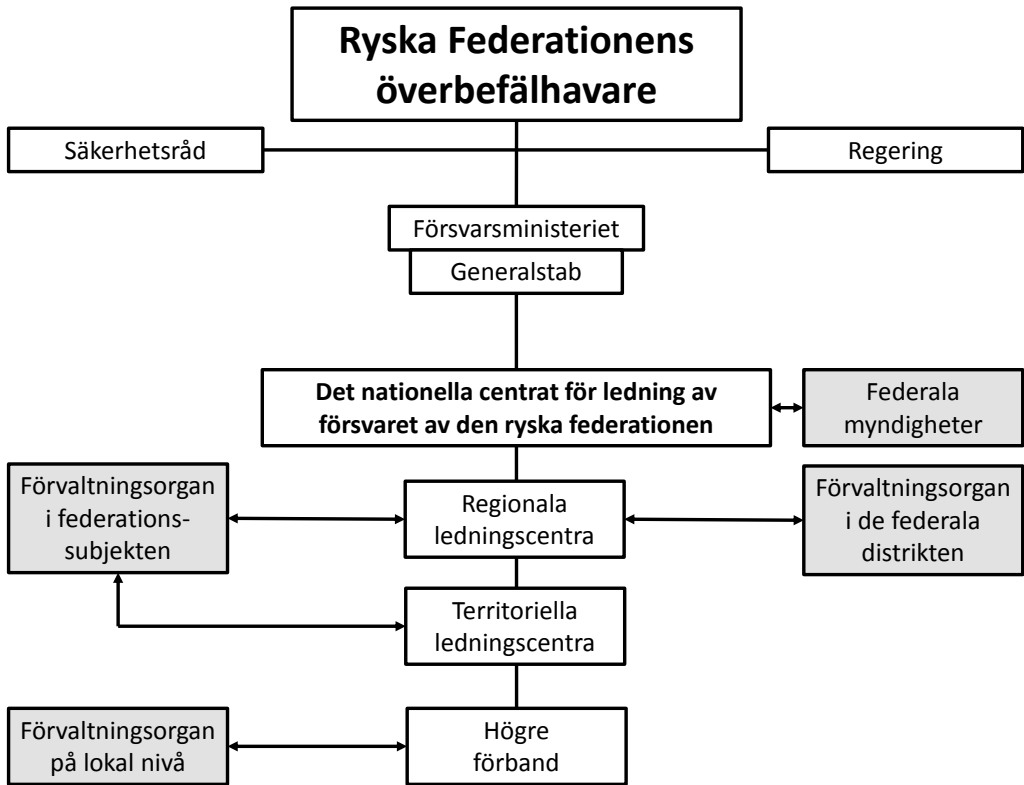
myndigheter i vilka parteras ansvar och tekniska lösningar för att säkerställa utbytet av information framgår. En viktig uppgift i detta sammanhang är att utveckla den författningssenliga grunden för informationsutbyte liksom tekniken samt erforderliga överenskommelser för detta. Mot bakgrund av bl a detta syfte genomfördes den 19 november 2015 också en myndighetsgemensam konferens på detta tema.¹⁹

Den ledningskedja i vilken centrat ingår har följande principiella utseende (se figur på nästa sida).

I vilken mån denna ledningskedja är fullt utbyggd har inte redovisats i öppna ryska källor. Centra på nivån under den Ryska Federationens nationella centrum för ledning av försvaret för vapenslags- och försvarsgrenschefer skall dock ha färdigställts till 2016. För militärområdena gäller 2017 och utbyggnaden vid högre förband 2018.²⁰ Värt att notera är att på varje ledningsnivå är civila myndigheter och olika förvaltningsorgan representerade. Den redovisade ledningsstrukturen torde även kunna hantera extraordinära händelser i form av naturkatastrofer o. dyl. samt inre oroligheter. Något som också kan bedömas ha varit avsikten när den organiserades.

Utbildning och ”repetitionsövningar”

Genomförandet av civil-militär samverkan kräver också utbildning, inte minst av civila befattningshavare och mot den bakgrunden genomfördes den 6-19 november 2015 vid generalstabsakademien en kurs med deltagande av civila tjänstemän från olika ministerier och regionala förvaltningsorgan, däribland guvernören för Murmansk oblast.²¹ Antalet elever uppgick till 15 och kursen, som såvitt känt var den första i sitt slag hade en längd av två veckor samt avses i fortsättningen att



genomföras två gånger per år. I kursinnehållet ingick frågor rörande mobilisering, men även ämnen som statlig ledning, nationell säkerhet, krigsekonomi, militär ledning och informationssäkerhet. Från 2018 kommer också vid generalstabsakademien att genomföras utbildning av nyutnämnda eller nyvalda chefer för myndigheter och regioner.²²

Orsaken till att kursen kom till stånd torde bl a vara erfarenheterna från de större övningarna under 2013 och 2014 samt vad försvarsministern uttalade i oktober 2014 om nödvändigheten av att förändra systemet för de väpnade styrkornas mobiliseringsförberedelser och att organisera myndighetsgemensam samverkan avseende frågor som rör mobilisering.²³ Vid ett möte under ledning

av den ryske presidenten den 1 december 2014 återkom Sergej Sjogu till detta. Han föreslog att vid Generalstabsakademien införa en obligatorisk kurs avseende mobilisering för chefer vid de regionala och lokala förvaltningsorganen samt vid de federala myndigheterna. Detta underlättades sannolikt av att det vid Generalstabsakademien inrättades ett institut för ledning av det nationella försvaret.²⁴

Även inrättandet av Ryska Federationens nationella centrum för ledning av försvaret och ledningshierarkin under detta torde ha varit en bidragande faktor till organiserandet av den högre kursen, liksom att tidigare inkallelser av politiker och tjänstemän på läns- och kommunal nivå till repetitionsövningar haft

karaktären mer ”lek än allvar”.²⁵ En sådan övning genomfördes i maj 2015 i Volgograds oblast, där det förutom teoretisk utbildning även ingick föreläsningmoment och praktisk utbildning.²⁶ Motsvarande genomfördes även den 14-16 augusti 2015 i Novosibirsk oblast med deltagande av företrädare för oblastens ledning, lokala myndigheter och militärkommissariaten.²⁷ Övningen genomfördes vid garnisonen i Sjljovsk och avhandlade frågor rörande mobilisering av personal och transportresurser. Dylika övningar är tradition och genomförs en gång vartannat år. I övningen ingick också skjutning med Ak-74 och guvernören fick omdömet utmärkt efter att ha träffat målet med fyra skott varav tre var tioetter.

En av notiserna rörande övningen är relativt kritisk och kallar det hela för en picknick på skjutfältet och att mobiliseringsfrågorna sannolikt avhandlas vid annat tillfälle. Utöver nämnda övningar redovisar öppna källor också genomförande av mobiliseringsövningar under året. Bara inom Västra militärområdet har under 2015 genomförts mer än 50 olika aktiviteter avseende mobiliseringsförberedelser gemensamt med ledningen för federationssubjekt respektive på lokal/kommunal nivå och under 2016 kommer 12 stabstjänstövningar på detta tema att genomföras inom Centrala militärområdet.²⁸

Tillämpning – de större övningarna

Under de större övningar som genomförts under 2013, 2014 och 2015 (Zapad-13, Vostok-14, respektive Tsentr-15) har civila myndigheter deltagit i relativt stor, och efter hand ökande, omfattning och då övats i sina krigstida/mobiliseringsuppgifter. I Zapad-13 deltog t ex Energiministeriet, Transportministeriet, ledningen för Nizjnij Novgorods oblast och möjligen även den loka-

la administrationen i delar av Leningrad oblast.²⁹ Den verksamhet som ledningen för Nizjnij Novgorods oblast ägnade sig åt var omgruppering till reservstabsplats utanför Nizjnij Novgorod, mobiliseringsfrågor och territorialförsvar. Och, som guvernören för Nizjegorodskojs oblast uttryckte det, ”Vi hjälper f n till med att mobilisera personal och fordon, vi förbereder fordonskolonner för den militära underhållstjänsten för att ställa dem till försvarsmaktens förfogande för att organisera en bataljon att ingå i territorialförsvaret”.³⁰

Härutöver genomfördes även övning med inrikesförband parallellt och kopplat till Zapad-13. En övning som omfattade 20 000 man och där även inkallelser av reservister ingick. Enligt förutsättningen för övningen som avsåg territorialförsvar skulle inrikesförbanden avvärja diversionsattacker, befria gisslan, strida mot terrorister och skydda särskilt viktiga objekt, bl a Rosatoms, Transportministeriets och Energiministeriets anläggningar.³¹ Under en annan övning på skjutfältet Kamenka i Leningrads oblast, som tidsmässigt sammanföll med Zapad-13, deltog specialförbandet Grom, tillhörigt narkotikapolisen och som under övningen stormade en narkotikafabrik.³²

Under Vostok-2014, i vart fall under den överraskande övning inom Östra militärområdet som föregick densamma, deltog betydligt fler civila myndigheter och organisationer, sammanlagt över 200.³³ Civil-militär samverkan under Vostok-2014 omfattade bl a överföring av civila fartyg till marinen, mottagande av militära flygplan på civila flygplatser och återtagande av förmågan att utnyttja civila vägar för start och landning med stridsflygplan. Detta var något som den 4 september 2014 genomfördes för första gången i den moderna ryska försvarsmaktens historia då attackflygplan Su-25 landade och klargjordes på vägen M60,

Vladivostok-Khabarovsk.³⁴ Tyngdpunkten i övningen av de civila myndigheterna under Vostok-2014 låg dock på att kontrollera den regionala och lokala förvaltningens förmåga att kunna lösa sina uppgifter i samband med mobilisering.

Liksom under Zapad-13 följdes de civila myndigheternas verksamhet under Vostok-2014 av en operativ grupp under ledning av armégeneral Arkadij Bakhtin.³⁵ De civila myndigheternas förmåga att lösa mobiliseringsrelaterade uppgifter föreföll dock uppvisa brister sett till vad som konstaterades dels under Zapad-2013, dels under Vostok-2014. Detta redovisades såväl i den preliminära rapporteringen under pågående övning som när försvarsministern den 22 oktober 2015 sammanfattade erfarenheterna, vilka pekade på brister i förmågan att verka under krigstida förhållanden.³⁶ Särskilt utpekades guvernören på Sakhalin, som inte lyckades organisera inkallelserna av reservister i tid.³⁷ Och, som en källa i generalstaben uppgav för medier efter Vostok-14, ”De regionala myndigheterna inser ofta inte betydelsen av militära övningar, de föredrar att tjuvhålla på inkommande direktiv eftersom de helt enkelt inte vet vad som skall göras och hur”.³⁸

Liksom under Zapad-2013 och Vostok-2014 innehöll också övningen Tsentr-2015 i september 2015 deltagande av federala myndigheter och 29 federationssubjekt inom Sibiriens, Urals och Volgaområdets federala distrikt. Inför Tsentr-2015 uttalade också generalstabschefen vid ett möte i Ekaterinburg, med företrädare för federala myndigheter och ledningen för berörda federationssubjekt, att under övningen skulle betydande uppmärksamhet ägnas frågor rörande gemensamma övningar mellan de Väpnade Styrkorna och civila myndigheter. Han nämnde också att sedan 2013 engageras inte bara federala myndigheter utan också ledningarna för federationssubjekt och olika

lokala förvaltningsorgan i dylika övningar.³⁹ Mot den bakgrunden framstår 2013 som en omslagspunkt i rysk civil-militär samverkan, vilket genomförandet av detta års större övning, Zapad-2013, visar på.

Övningen Tsentr-2015 föregicks av en överraskande inledd övning den 7-12 september, i vilken ett stort antal federala myndigheter deltog.⁴⁰ Huruvida dessa även deltog i Tsentr-2015 framgår inte entydigt av tillgängligt underlag, men så bedöms ha varit fallet. Under övningen berördes ledningarna för de deltagande 29 federationssubjekten av två moment, där det första tycks ha omfattat planering och genomförande av mobilisering av förband och det andra momentet ledning av mobiliserade förband.⁴¹ Dessa bedöms ha omfattat fyra territorialförsvarsdivisioner, men antalet inkallade ger vid handen att det inte varit fråga om att mobilisera nämnda förband i sin helhet utan enbart delar av desamma.⁴² I en artikel i *Krasnaja Zvezda*, som beskriver repetitionsövning vid ett territorialförsvarsförband i Samara och sannolikt en territorialförsvarsdivision, redovisas också att endast en bataljon, bedömt 13:e Territorialförsvarsbataljonen, om 629 man inkallades.⁴³ Att territorialförband mobiliserats i så stor omfattning som i avslutning till Tsentr-2015 är en ny företeelse och tiden verkar nu har blivit mogen för att ge dessa större uppmärksamhet. Betydelsen av dylika förband torde också ha ökat sett till rysk hotbildsuppfattning.

I Tsentr-2015 deltog även Inrikesministeriet, MVD, Ministeriet för civilförsvar och extraordinära händelser, MTjS, Säkerhetstjänsten, FSB, Federala skyddstjänsten, FSO och den federala antinarkotikamyndigheten, FSKN. För trafiksäkerhetens bedrivande under övningen samverkade den militära fordonsinspektionen med inrikesministeriets motsvarighet.⁴⁴ Inom sjukvårdsområdet deltog i övningen 69 sjukvårdspatruller från

den civila sjukvården bestående av läkare, översköterska, två sjuksköterskor, sjukvårdare och förare. Sådana patruller organiseras vid extraordinära händelser och är avsedda att ge första hjälpen, sortera skadade och förbereda dem för avtransport från skadepplatsen.⁴⁵ Härutöver deltog även 21 specialiserade sjukvårdspatruller ur den civila sjukvården.⁴⁶

Ytterligare ett exempel på civil-militär samverkan i anslutning till Tsentr-2015 är den övning som den 4 september 2015 genomfördes i Orenburg oblast, räijongen Sol-Iletskom, med deltagande av den federala myndigheten för de statliga reserverna, Rosrezerv.⁴⁷ Under övningen överlämnades drivmedel och förnödenheter från två av Rosrezervs förråd till 150:e underhållsbrigaden vilket genomfördes under skydd av förband ur MVD, som avvärjde attacker av fientliga spanings- och diversionsförband. Övningar av detta slags uppges också ha genomförts sedan 2012.⁴⁸ Ett annat exempel på samövning mellan de väpnade styrkorna och andra kraftstrukturer, eller att dessa deltar i den militära övningsverksamheten, var bl a fallet då poliser från Pskov oblast deltog i övningen *Взаимодействие-2015/Vzaimodejstvie-2015* med förband ur ODKB, The Collective Security Treaty Organization (CSTO), och då i ett moment som bl. a. avsåg frigivning av gisslan.⁴⁹ Motsvarande övningar kommer även att genomföras under 2016 då luftlandsättningsgrupperna aviserat att man kommer att samverka med inrikesförband och säkerhetstjänsten, FSB.⁵⁰

Vad bör göras?

Som framgår ovan har den ryska civil-militära samverkan utvecklats under senare år och kommit att bli en del av normalbilden vid de större militära övningarna. Fenomenet ges också relativt stort utrymme när ryska

medier och andra öppna källor rapporterar om större övningar, även om det är sällan som hela bilden ges på ett ställe. Det finns sannolikt ett stort mörkertal sett till vad som sker i vardagen på lokal och regional nivå i Ryssland. På grund av hur olika aktiviteter uppmärksammas lokalt är det sannolikt mycket som "hamnar under radarn". Icke desto mindre framstår utvecklingen av civil-militär samverkan i dagens Ryssland samt de former som samverkan tar sig i det offentliga systemet som väsentliga att beakta när rysk militär förmåga ska bedömas. Sannolikt finns även lärdomar att hämta i hur olika förändringar genomförs och vilka hinder de stöter på. Innovationen och utvecklingen i det ryska systemet må vara annorlunda, men detta kan inte tas till intäkt för att den skulle vara obetydlig eller militärt ointressant.

De avgörande politiska skillnaderna mellan de svenska och ryska systemen framstår som uppenbara. Den ryska statsmaktens roll som central lagstiftare, finansiär, massbeställare, tjänste- och funktionsinrättare samt uttolkare av det ryska samhällets samlade intressen⁵¹ försvårar alla former av direkt jämförelse. Ur militär synvinkel finns emellertid goda skäl att hålla ögonen på om, och i så fall hur, den ryska förnyelsen av civil-militär samverkan påverkar den övergripande militära förmågan i någon riktning. Det vore alltför enkelt att mot bakgrund av den pågående västliga ekonomiska sanktionspolitiken, sjunkande internationella råvarupriser och ekonomisk tillbakagång i Ryssland avfärda tecknen på civil-militär samverkan som ett försök att blidka negativ kritik mot den ensidiga – och mycket dyra – satsningen på utvecklingen av den militära förmågan. Som visats i det föregående så är den civil-militära integrationen i Ryssland omfattande. Dessutom är utvecklingen snabb, och fenomenet förtjänar fördjupad analys

som ett led i studiet av den övergripande ryska förmågeutvecklingen.

Samverkanspolicyn i dagens Ryssland framstår ännu som relativt lös i konturerna och kan i bästa fall sägas vara en kvalitativ förändring under framväxt. Klart är emellertid att den ryska statsledningen fortsätter att spela huvudrollen i såväl den reella som idémässiga styrningen av samhällsutvecklingen. Det ryska, extremt statscentriska sättet att angripa offentliga problem framstår dock inte som någon primär orsak att utesluta positiva effekter av sådant arbete. Men det handlar om en förändring i det ryska offentliga systemet. Militärens roll är oförändrat instrumentell i förhållande till statsledningens politiska mål. Det nya är att civila myndigheter, och även organisationer, alltmer betraktas som delaktiga i byggandet av försvarsförmågan.

Givet de ryska Väpnade Styrkornas hävdvunna roll som en relativt sluten och på

historiska erfarenheter baserad symbolvärld, i förhållande till det omgivande samhället, så kan det kvalitativt nya förhållningssättet betraktas som startsignalen till offentlig innovation. I strikt militär mening finns därmed åtskilligt som borde rendera i fortsatta studier, särskilt de nya praktiker som illustreras av utbildnings- och övningsinsatser i Ryssland samt hur dessa är synkroniserade med förändringen av det övergripande militära ledningstänkandet.

Det torde vara av värde att ge dylika signaler och tecken uppmärksamhet. Det är t ex inte uteslutet att impulser och idéer kan fångas upp som kan vara till nytta nu när vårt eget totalförsvar, likt fågel Fenix, skall återuppstå ur askan.

Författarna har 2012–2015 varit knutna som externa forskare i ett projekt vid Försvarshögskolan.

Noter

1. http://flot2017.com/posts/new/myslit_genshtabno_na_chno_nacelen_plan_oborony_rossijskoj_federacii.
2. <http://newsland.com/news/detail/id/1255957>.
3. Jfr Chekinov, Sergej och Bogdanov, Sergej: "Voennoje iskusstvo na natjal'nom etape XXI stoletija: problemy i suzjdenija", *Voennaja Mysl*, nr 1, passim, 2015.
4. <http://www.kremlin.ru/events/president/news/50913>.
5. http://vpk.name/news/129093_zadacha_na_2015_god.html.
6. <http://history.milportal.ru/2016/01/dostich-edinstva-voennogo-ekonomicheskogo-i-politicheskogo-rukovodstva-gosudarstvom-neudalos>.
7. <http://twower.livejournal.com/1868092.html>.
8. "In Russia, the state is primary. The state is a stand-alone entity—sometimes rendered in a capitalized form as the "State". The individual and society are, and must be, subordinate to the state and its interests" i Hill, Fiona och Gaddy, Clifford: *Mr. Putin Operative in the Kremlin*, Brookings Institution Press, Washington DC 2013, s 24.
9. Jfr Benington, John och Hartley, Jean: "Pilots, paradigms and paradoxes: Changes in public sector governance and management in the UK" vid *International Research Symposium on Public Sector Management*, Barcelona 2001; Hartley, Jean: "Innovation in Governance and Public Services: Past and Present", *Public Money and Management*, vol 25, nr 1, 2005.
10. Jfr ibid, Hartley, Jean, se not 9; Sörensen, Eva och Torfing, Jacob: "Enhancing Collaborative Innovation in the Public Sector", *Administration and Society*, vol 43, nr 8, 2011.

11. Isakova, Irina: *Russian Governance in the Twenty-First Century. Geo-Strategy, geopolitics and governance*, Frank Cass, London 2005, s. 135-188; Sakwa, Richard: "The Western Study of Contemporary Russia: Double Bottoms and Double Standards", *Russian Analytical Digest*, nr 105, 2011, s. 9-13; Maslov, Dmitrij: "Internal Contradictions in Russian Reforms", *Russian Analytical Digest*, nr 118, 2012, s. 11-14.
12. Jfr op cit, Sörensen, Eva och Torfing, Jacob, se not 10, s. 849.
13. Jfr op cit, Hartley, Jean, se not 9, s. 34.
14. Gelman, Vladimir: "Studying Russian Politics through Western Lenses: Changes and Challenges", *Russian Analytical Digest*, nr 94, passim, 2011.
15. <http://rusplt.ru/sdelano-russkimi/informatsionnyiy-sprut-rossii-20014.html>.
16. http://function.mil.ru/news_page/country/more.htm?id=11998305@egNews.
17. http://www.arms-expo.ru/news/ucheniya_i_spetsoperatsii/mikhail_mizintsev_tsenry_upravleniya_rossiyskimi_voyskami_kruglosutochno_obmenivayutsya_dannymi_o_kh.
18. <http://www.redstar.ru/index.php/component/k2/item/26641-k-edinomu-informatsionnomu-prostranstvu>.
19. <http://www.mk.ru/politics/2015/12/20/kak-za-god-raboty-izmenilsya-nacionalnyy-centr-upravleniya-oborony.html> och <http://pravdoryb.info/dezhurnyy-po-strane-76757.html>.
20. http://mil.ru/mod_activity_plan/constr/management/plan.htm.
21. http://ria.ru/defense_safety/20151106/1314925742.html#ixzz3r4uGD4Ja; http://ria.ru/defense_safety/20151106/1314927592.html#ixzz3r4u9S6FO; http://ria.ru/defense_safety/20151106/1314716169.html#ixzz3r4uPWUT6 och http://function.mil.ru/news_page/country/more.htm?id=12062621@egNews.
22. http://nvo.ng.ru/realty/2015-11-13/3_koval.html.
23. http://www.ng.ru/armies/2014-12-22/3_kartblansh.html.
24. http://function.mil.ru/news_page/country/more.htm?id=12004240@egNews.
25. http://nvo.ng.ru/realty/2015-11-13/3_koval.html.
26. <http://vlg-media.ru/society/camouflage/glavgorodov-i-raionov-volgogradskoi-oblasti-vyzvali-na-voeniyi-sbor-42692.html>.
27. <http://armynews.ru/2015/08/21/v-novosibirskoy-oblasti-proshla-mobilizatsiya/>, http://novosibirskvesti.ru/news/sobitiya/22900_v-novosibirskoyi-oblasti-proshla-mobilizatsionnaya.html och <http://voenternet.ru/mainkurilka/2015/08/15/%D0%BF%D0%B8%D0%BA%D0%BD%D0%B8%D0%BA-%D0%BD%D0%B0%D0%BE%D0%B1%D0%BE%D1%87%D0%B8%D0%BD%D0%B5-%D0%B8%D0%BB%D0%B8-%D0%BC%D0%BE%D0%B1%D0%B8%D0%BB%D0%B8%D0%B7%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F-%D0%B2/>.
28. http://function.mil.ru/news_page/country/more.htm?id=12073970@egNews och http://ria.ru/defense_safety/20160130/1367468983.html.
29. http://function.mil.ru/news_page/country/more.htm?id=11840496@egNews och <http://president.kremlin.ru/news/19226>.
30. <http://www.vesti.ru/doc.html?id=1132223&cid=7> och <http://www.ni-ann.ru/?id=439755>.
31. <http://www.warandpeace.ru/ru/news/view/83724/>; <http://mvd.ru/news/item/1220980/>; <http://5-tv.ru/news/75615/> och http://rus.ru/rw/news/2013_09_17/V-uchenijah-Zapad-2013-priminajut-uchastie-bolee-20-tisjach-voennosluzhashchih-MVD-5116/.
32. <http://sanktpeterburg.bezformata.ru/list-news/zavershilis-masshtabnie-voennie-ucheniya/14256045/>; <http://vamto.net/news/slushateli-i-prepodavateli-voennoy-akademii-mto-prinyali-uchastie-v-strategicheskikh-ucheniya-kh-na-p.html>; <http://ok-inform.ru/prazdnik-zhizni/5400-voennye-ucheniya-s-pritselom-na-zapad.html>; <http://sanktpeterburg.bezformata.ru/list-news/zavershilis-masshtabnie-voennie-ucheniya/14256045/>; <http://www.tv100.ru/news/na-7-dnej-okrestnosti-poselkakamenka-stali-territorij-voennogo-konflikta-79956/> och <http://www.baltinfo.ru/2013/09/20/V-ZVO-prokbodyat-takticheskie-ucheniya-s-boevoi-strelboi-380506>.
33. <http://itar-tass.com/politika/1433879> och <http://www.redstar.ru/index.php/2011-07-25-15-55-32/item/20127-v-sootvetstvii-s-trebovaniyami-vremeni>.
34. <http://primamedia.ru/news/primorye/05.09.2014/384016/boevoy-samolet-na-federalnoy-trasse-stal-glavnim-sobitiem-v-primore.html>.

35. http://function.mil.ru/news_page/country/more.htm?id=11840496@egNews, <http://president.kremlin.ru/news/19226>, <http://news.mail.ru/inregions/volgaregion/52/politics/14798152/> och <http://itar-tass.com/politika/1433879>.
36. <http://www.redstar.ru/index.php/news-menu/vesti/v-voennoy-okrugah/liz-zapadnogo-voennogo-okrugah/item/12205-zapad-2013-itogi-i-vyvody>; <http://tass-analytics.com/positions/3171> och http://function.mil.ru/news_page/country/more.htm?id=11996864@egNews.
37. http://vpk.name/news/122404_centra_upravleniya_oboronoj_vyishel_na_boevoi_rezhim.html.
38. Ibid.
39. http://www.arms-expo.ru/news/vooruzheniye_sily/nachalnik_genshtaba_valeriy_gerasimov_provel_v_ekaterinburge_soveshchanie_po_voprosam_podgotovki_k_uz.
40. http://function.mil.ru/news_page/country/more.htm?id=12055103@egNews.
41. http://www.cap.ru/news/2015/09/16/Chuvashiya_prinimaet_uchastie_v_ucheniyaх_Centra-2015/?category=security.
42. http://function.mil.ru/news_page/country/more.htm?id=12059840@egNews.
43. <http://www.redstar.ru/index.php/2011-07-25-15-55-32/item/26219-nedelya-samarskikh-partizan>; <http://xn--b1aga5aadd.xn--p1ai/2015/%D0%A3%D1%87%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F127/> och <http://stv.scattv.ru/news/stv/45423/>.
44. <http://www.redstar.ru/index.php/2011-07-25-15-55-32/item/25739-ekzamenovat-budut-srazheniya>.
45. <http://www.academia-moscow.ru/off-line/catalogue/Prilozhenie.pdf> och <http://portal-kultura.ru/articles/obshchiy-plan/120678-minoborony-v-khode-ucheniya-tsentr-2015-sozdadut-edinyu-avtomatizirovannuyu-sistemu-upravleniya-medi>.
46. <http://portal-kultura.ru/articles/obshchiy-plan/120678-minoborony-v-khode-ucheniya-tsentr-2015-sozdadut-edinyu-avtomatizirovannuyu-sistemu-upravleniya-medi>.
47. Myndigheten har bl a till uppgift att säkerställa Ryska Federationens behov av förnödenheter vid mobilisering.
48. <http://rosreserv.ru/events/item/5922/>.
49. http://www.arms-expo.ru/news/ucheniya_i_spetsoperatsii/pskovskie_politseyskie_priinyali_uchastie_v_mezhdunarodnykh_ucheniakh_v_zaimodeystvie_2015.
50. <http://vpk-news.ru/news/28865>.
51. Jfr Lebedeva, Svetlana: *Filosofija Nauki*, Gaudeamus, Moskva 2010, s 506-507.

Submarine Intrusions in Swedish Waters

Past and Present

by Nils-Ove Jansson

Resumé

Under 1980-talet uppträdde sovjetiska konventionella och strategiska ubåtar på svenskt vatten. I våra marina basområden och ända in i Stockholm opererade miniubåtar, dykarfarkoster och spetsnazdykare. Syftet var att förrinta svenska sjöstridskrafter och tillförda Natoförband med utplacerade atomminor. Samtidigt skulle våra flygbaser bekämpas med kärnvapenbestyckade medeldistansrobotar grupperade i Baltikum. Sovjetunionen trodde att Nato planerade ett avväpnande kärnvapenanfall och förberedde därför Operation RYAN som motanfall. Sverige drogs in då man inte litade på svensk neutralitet. Under president Putin upprepas mönstret. Nya ubåtsintrång i kombination med anflygningar av kryssningsrobotbestyckade bombplan mot Sverige kan vara förberedelser för Operation RYAN 2.0.

AT THE BEGINNING of October 1982 a foreign submarine was sighted in the middle of the Swedish naval base of Hårsfjärden southeast of Stockholm. A submarine hunt began, and during a period of three weeks, the Swedish naval forces obtained several sightings and technical indications of submarines. Depth charges and mines were used against the intruder. After the operation ceased, tracks from a seabed-crawling midget submarine were discovered on the sea floor of the base and in areas outside. The events were so alarming that a parliamentary commission, The Submarine Defence Commission, was given the task of accounting and evaluating the submarine violations in Swedish waters and also of assessing the Swedish Antisubmarine Warfare (ASW) capacity.

On April 26, 1983, the Commission made their conclusions public and stated that they had fully confirmed foreign submarines in the Hårsfjärden area in early October 1982. The conclusion stated that during this period up to six submarines, three of which were of an unknown type of midget submarine,

had operated in the Stockholm archipelago. One large and one midget submarine operated in the central part of the Stockholm archipelago. There were indications that the midget submarine penetrated all the way into the harbour of Stockholm. The other submarines operated in the southern area.

In their final conclusion, the Commission wrote that based on reports, the foreign submarine operation could have covered an even larger geographical area. The Commission also emphasized military objectives as a probable motive for the intrusions.

In the morning on the same day as the Commission presented their statement, a woman was walking with her dog along the beach of Lilla Värtan, a small bay on the outskirts of the city of Stockholm. Suddenly she heard and saw bubbles coming out of the water followed by a dark whale-like object approximately six metres long. After a few seconds the object moved forward and sank under the surface leaving no traces. The woman walked home directly and called the military authorities. The next day naval

divers from a mine clearance unit found an imprint in the shape of a hull on the seabed of the bay. They measured it carefully and made a drawing, which was filed in the military archives. At the time, no identification could be made of the imprint.

Ten years later, the Swedish Military Intelligence Service, MUST, identified a Soviet submersible Triton 2 belonging to the Naval Spetsnaz Brigade based in Primorsk, just north of Baltijsk in the Kaliningrad Oblast. The measurements and the configuration of the Triton 2 hull were identical to the imprint discovered in the harbour of Stockholm in 1983. Triton 2 had two pilots and could carry four Spetsnaz divers together with their sabotage equipment. The Triton 2's operating distance was about 130 kilometres, which meant it had to be supported by a large submarine or a special surface ship to be able to penetrate all the way into Stockholm. From its position in Lilla Värtan, a sabotage unit could move in wooded terrain all the way to the Swedish Military Headquarters, MSB, at Lidingövägen 24, a distance of a mile and a half.

This presentation is built on my book *Impossible Submarine* (www.omojlig-ubatt.se), which was published in November 2014. The purpose is to confirm that submarine intrusions in Swedish waters have taken place, and to reveal the intruder and his objectives. Over the years, more than 2,500 visual sightings have been made. Two hundred sightings have been made by divers. The 1995 Submarine Commission found that there had been 11 confirmed technical indications classified as "Submarine"; but conclusions of the visual reports were not drawn because of disagreement of their validity within the Commission. With so little data it was impossible for the Commission to see any pattern or goal for the intrusions. Later, the chairman of the Commission stated

that if they had taken into consideration the best visual observations, the numbers of confirmed intrusions would have been much greater. The 2001 Submarine Investigation came to the surprising conclusion that Soviet submarines had not violated Swedish waters. If any violation had occurred it may have been NATO submarines!

In my book I have used all available and valid information and examples are given in this presentation.

Intruding Submarines

A new behaviour of an intruding submarine was seen outside the island of Utö southeast of Stockholm in September 1980. Previously, foreign submarines have left Swedish waters when detected and warned. Among opponents of the Navy, these submarines were called Budget Submarines, because some of the incidents tended to happen when the defence budget was being discussed. On September 18, a navy tugboat sighted a submarine breaking the surface straight ahead of their ship. The captain and his crew identified the submarine as a Whiskey Class submarine by its characteristic air mast at the end of the sail. At the time, the Soviet Baltic Fleet had over 50 Whiskey submarines in its Order of Battle. Poland had four.

An ASW-helicopter was sent out and made sonar contact. The submarine set course from Swedish territorial waters after a warning charge. Five days later, a Swedish submarine and an ASW-helicopter made another submarine contact in the same area. The area was now kept under surveillance, which resulted in more helicopter contacts and warnings. Finally, the destroyer Halland was deployed and fired an ASW-rocket close to the submarine. The incident ended on October 6. Afterwards, the Chief of the Swedish Navy formed a special submarine analysis group

to investigate the tactical performance of the intruder and own forces.

In the evening of October 27, 1981, the Soviet submarine U-137, also called *Whiskey* on the Rocks, went aground in Gåsefjärden, a restricted military area east of Karlskrona. The submarine was detected the next morning by a fisherman. The incident was the beginning of a military buildup in and outside the area of Swedish and Soviet forces. After long political and diplomatic activities, the U-137 was released on November 6. The captain and the Soviet Navy insisted that the submarine going aground was an accident caused by a breakdown of navigational equipment on board. Sweden believed that the incident was an intentional intrusion, as the navigational equipment was checked and found working. Years later, several sources have claimed that the submarine was on its way to pick up Spetsnaz divers that had disembarked two days earlier from another submarine. Their mission was connected to Operation RYAN, described below.

On May 10, 1983, an officer and seven conscripts from a coast artillery detachment observed a submarine sail south of the island of Mälsten outside the town of Nynäshamn south of Stockholm. The submarine held an easterly course, and the sail disappeared under the surface after a minute. The officer ordered everyone to make a drawing of what they had seen without looking at each other. He also made one himself. Out of the eight combined drawings, a *Whiskey* submarine could be identified. A mile south of the island was a shallow area with a depth of around 20 metres, which might have caused the submarine to break the surface, as it left Swedish territory at high speed.

Starting in the Autumn of 1976, seven Soviet strategic submarines of Golf II Class redeployed from the Northern Fleet to the Baltic Fleet. One submarine was scrapped, but

the others started going on 60-day patrols. Soon, visual sightings along the Swedish coast in the Gulf of Bothnia showed that some submarines operated there. The motive for their deployment was to extend the range of their SSN-5 missiles with an 800 kiloton nuclear warhead against strategic targets in the northern part of Scandinavia, such as NATO airfields, US Marine depots and U.S. Carrier forces operating in sheltered Norwegian fjords. In 1986, Sweden arrayed a SOSUS-system in the entrance to the Gulf of Bothnia to threaten detection of transiting submarines. The areas of operation changed to the central part of the Baltic, and by 1990 the last Golf-II submarine in the Baltic fleet was decommissioned.

Submersibles

Just outside the Swedish naval base in Karlskrona, a man fishing collided with a submersible on September 29, 1984. The fisherman was thrown overboard by the impact. He held one hand on his boat and one hand on the other craft. He then managed to climb aboard his boat and went ashore to report. The object was 2-3 metres long and dark grey with a glass bulb on top, under which he could discern a person. The police distrusted the man's story, because the fisherman had a bad reputation and his story sounded too fantastic. The report came to the Submarine Analysis Group, and they reacted to the man's story when he said that "the surface of the object felt like the skin of an orange" when he held his hand on it. Intelligence reports described divers' submersibles made of GRP and of submarines covered with sonar-reducing coating and GRP. The final deduction after a close examination was that the fisherman had collided with a *Triton I*, also based at the Spetsnaz brigade in Primorsk.

On August 11, 1990, four people in two motorboats were going to tie up at a rocky beach on an island in the middle of the Stockholm archipelago. The boats were parallel and very close to landing when a shiny spool-shaped object moved out from land between their boats causing swirls and bubbles. A man that had built model airplanes as a boy said that the object looked like the cockpit of an F-4 Wildcat, a carrier-based aircraft during World War II. Comparison of the cockpit on Triton I and F-4 showed that they were almost identical. Not far from the site was a large munitions depot belonging to the Swedish Navy.

Foreign Divers

An inspector observed three divers at a controlled minefield in the northern seaway to Stockholm on September 27, 1983. He had landed with his boat on the south side of the island of Lerskär east of Kapellskär and walked over to the station on the north side. There he saw one diver sitting on the beach and two farther out in the water. They were holding a black and white line between them. The inspector thought they were mine divers from the coast artillery regiment responsible for the mine-field. However, when he came closer they disappeared into the water without leaving any traces. There was no other boat in the vicinity. A very thorough investigation followed where detailed pictures were drawn of the divers' equipment and suit. The investigators drew the conclusion that they were foreign military divers scouting the minefield. After the breakdown of the Soviet Union, the Swedish Intelligence Service purchased a Spetsnaz diving suit and breather. Compared with the drawings, the suits were identical.

In the seaway to the city of Norrköping, a person in a small boat saw a strange fig-

ure in the water on September 22, 1987. He came closer and saw a diver sitting in the water moving forwards. The observer was so close that he could see the suit wrinkle in the neck when diver turned his head. Then the diver slowly sank under the water surface and disappeared. It happened outside the lighthouse of Näveklavarna where another controlled minefield was deployed. The Spetsnaz brigade in Kaliningrad has both chariots and towers for the transit of divers in their inventory.

Bottom Tracks

As mentioned before, parallel tracks from a seabed-crawling midget submarine were discovered after the Hårsfjärden-incident in 1982. The aging of the tracks showed that they were made during the second part of September or the first part of October. The same type of tracks was found in Danziger Gatt, a strait guarded by a controllable minefield and an acoustic surveillance system. The tracks led up to different objects on the sea floor as if the vehicle had inspected what was installed on the bottom. Several tracks also led towards a long strait imprint, with the same measurements as the keel of the U-137.

In 1987, parallel tracks with the same measurements were found in Kappelhamnsviken on the island of Gotland. The year before, a new magnetic cable system had been installed on the sea floor to detect submarines. The new system did not work when tested the following spring. Side-scanning sonars and divers detected numerous tracks as if a vehicle had been rally-driving on the seabed. The Swedish Commander-in Chief ordered an extensive investigation of the area. For comparison a cable-controlled tracked vehicle was rented from the Swedish company Hägglunds AB. By increasing the weight on

the vehicle the same depth of the imprint could be generated as that of the unknown submersible and the vehicle was easy to move along the sea floor and also tear cables apart. A couple of years later, a Soviet military 13.4-metre submersible was identified with exactly the same measurement of its twin keels as of the tracks in Hårsfjärden, Mälsten and Gotland.

Active Sonar Contacts

In May 1984, reports came in from the northern part of the Stockholm archipelago. An ASW training force with patrol boats, minesweepers and helicopters operated in the area. A minesweeper received an echo-contact with a side-scanning sonar, but the contact did not lead to any attack. The echo on the print was later analysed by experts and measured to 28.8 metres. The object was free from the seabed, and swirls from a propeller could be noticed. The object was classified as a mini submarine but as its speed was unknown the length measurement was not exact.

At Hävringe lighthouse outside Oxelösund, an ASW force attacked a submarine contact in June 1988. A minehunter guided two patrol boats which fired 2x36 grenades and dropped 4x8 depth charges against the contact. The sonar contact was lost after the massive explosions, but a large air bubble could be seen north east of the attack position indicating that the target managed to evade the attack. The sonar contact was registered and analysed afterwards. All experts involved came to the conclusion that the object was a 30-metre mini submarine with a low sail forward on the hull.

Several visual sightings during the years confirm the size and configuration. In 1992, the last active sonar contact of the 30-metre submarine was registered. Thus, there was proof of a 30-metre mini submarine oper-

ating in Swedish waters between 1984 and 1992.

Passive sonar Contacts

After 1984 Swedish submarines and sonar buoys registered a special type of passive sonar contact. The sonar contact was never classified as a submarine, although experts tried to confirm its origin, with ideas such as a waterjet or hydromagnetic propulsion system. Field tests made in 1999 by the Swedish Fishing Agency in cooperation with many others state authorities, confirmed that the noise came from moving schools of herring.

During the Spring of 1992, a new sonar buoy was used for silent surveillance of certain areas in the archipelago. The new equipment was much more sensitive than the earlier buoys, and because they were not tested and trained on enough before being put in operational use, mistakes were made. The equipment registered minks swimming from the islands in the archipelago. When swimming, the forward legs of the mink can cause cavitation, exactly the same cavitation as from a small propeller blade. Visual and radar surveillance of the surface did not detect the small animals moving between the islands at night until two years later. At that time, these reported sonar contacts were reclassified to non-submarine ones.

NATO Submarines

Claims have been made that NATO submarines are responsible for the intrusions in Swedish waters. There is no substantial evidence of this. West German submarines had been operating close to Swedish territory during the Cold War in order to avoid the Warsaw Pact's ASW-forces. On two occasions, submarines surfaced just outside the

border when they were detected by Swedish ASW-helicopters. In one case south of Skåne the West German Navy sent the Swedish embassy in Bonn an apology that one of their submarines had accidentally been inside Swedish territory. Sweden had not noticed the submarine. Thus, the staff at the Swedish military HQ had the opinion that West German submarines were under strict orders to surface when they were warned by sonar transmissions and being close to Swedish waters. After 1983, Sweden changed the Rules of Engagement, ROEs, to use weapons without warning against submarines. The West German procedures also stipulate that submarines' log-books and navigational journals are checked after completed missions, which explains the apology.

In February 1982, a report came from south of Utö, which the Naval Command East classified as being top secret. This was done because a nationality, West German, was mentioned in the report but critics later believed it was to conceal an intrusion by a NATO country. A civilian defence employee saw a surfaced submarine when using his binoculars on a misty day. The submarine was at a distance of about 5 kilometres. He described the sail as straight in front and on top but rounded aft. He thought he saw a person standing on the forward deck. A picture was drawn that looked like a West German submarine type 206, which was mentioned in the text. When the observer moved with his car to a better viewpoint, the submarine had disappeared. A closer look at the observer's description showed that the submarine was most likely a Whiskey-class submarine. The configuration of the sail and the sonar dome in front on a Whiskey submarine seen from astern made it more probable than a West German type 206. All in all, the observation was given a low classification because of the bad visibility, the long distance, the fact that

the sub was not seen coming up or diving and the observer's own uncertainties when reporting the incident.

Soviet Naval Spetsnaz

The Soviet Spetsnaz organization was built up during the 1950s by GRU (The Soviet military intelligence organization). The main objective was to detect and destroy enemy nuclear weapons together with their command and communication systems. Secondary missions were reconnaissance, sabotage and liquidation. Subsequently, missions were also equipped to deploy nuclear charges in enemy territory, which could be detonated by coded long-wave radio transmissions. At the end of the Cold War the Spetsnaz force consisted of over 25,000 men and women.

The 561. Naval Spetsnaz Brigade in the Baltic Fleet was organized in 1954. The brigade's operating area consisted of the coast of the European continent, but for more than 20 years the brigade had missions along the east coast of the United States due to miserable training conditions for naval Spetsnaz in the Soviet Northern fleet. The brigade had three diver battalions, a parachute battalion, a mini submarine battalion and a support unit. They were backed up by illegal agents living in the target areas.

The brigade is stationed in Parusnoye 10 miles north of Baltijsk in the Kaliningrad Oblast. Training and storage facilities have been built around an old German mansion. In a huge pond divers can train embarking and disembarking through torpedo tubes, ride diver's auxiliaries and train parachute landing in water. The nuclear charges were stored in a secluded well-guarded area within the compound.

The mini submarine battalion was based a few miles south in Primorsk by the bay. The facility was used for maintaining, storing

and shipping submersibles out by land on trailers or to ships at a pier. The area was surrounded by a high fence with a guarded gate and a watch tower. The bay provided excellent conditions for training with the submersibles *Sirena*, *Triton 1* and *2*. Ship activities at the base could be observed on different occasions, such as tuna fish trawlers or *Muna*-class special intelligence ships. Some of the *Muna*-class ships had underwater torpedo tubes installed through which the *Sirena* and divers could disembark unseen from the surface. *Triton 2* could be loaded and unloaded from the cargo hold by a crane.

After World War II, mini submarines were brought to Leningrad as war-booty from Germany, Italy and Japan. A special underwater salvage team, together with different technical institutes started testing the foreign material. Later, mini submarines of their own were developed, such as 30-metre and 16-20-metre hulls as well as smaller seabed-crawling submersibles. This special unit is also under the command of the GRU.

Motives

During the Cold War the technical development slowly changed the balance of terror in favour of the western world. Land-based missiles grew more vulnerable due to higher accuracy and MIRVs. Thus, the second-strike capability was based on ballistic submarines hiding in the oceans. However, soon advanced ASW-systems, especially low-frequency analysis, gave the West an upper hand. American and British attack submarines could shadow Soviet ballistic submarines from the time they left their bases until they returned from patrols.

The Soviet Union first became aware of the threatening situation when they could read the communication to U.S. submarines by buying the signal codes from the Walker family

spy ring. The new offensive U.S. Maritime Strategy, which aimed at attacking Soviet naval bases in case of war instead of escorting convoys running the gauntlet over the Atlantic in combination with larger NATO exercises and psychological operations aimed at the Warsaw-pact members, increased the threat even further. Finally, President Reagan announced the Strategic Defense Initiative, SDI, and termination of the SALT II agreement. The Soviet leaders believed that NATO was going to disarm the Soviet Union by a preemptive nuclear strike, an attack they could not retaliate against.

A counter-action called Operation Raketno YAdernoye Napadenie (RYAN: a preemptive nuclear strike) was proposed by Yuri Andropov, Head of the KGB. Secretary-General Leonid Brezhnev confirmed Operation RYAN in May 1981. The counter-action operation consisted of two parts, one intelligence phase and one assault phase. By acquiring massive information from the NATO countries and feeding it into computers, they estimated they could detect an incoming NATO attack and thus preempt it with their own massive nuclear strike. Soviet armies stationed in East Germany would at the same time invade Western Europe.

Sweden would be involved in the assault phase, AntiRYAN, as our neutrality could not be trusted. First, a safe air corridor over Sweden to Norway and the Atlantic was needed. All Swedish main airbases would be bombarded by nuclear intermediate range missiles deployed in the Baltic republics prior to airplanes dispersing. Active and passive jamming would also be used to protect the passage of the Soviet bomber planes. To support the invasion of Western Europe and to transport "follow-on forces" the seaways in the Baltic had to be secured. Thus, the excellent basing areas in the Swedish archipelagos must be denied to Swedish and

NATO naval forces, best said by the Finnish Commander-in-Chief, Admiral Klenberg, in a speech in the Paasikivi Association in 1984: "It must be of the utmost importance that the Swedish coast stay neutral" and "Every estimate or even speculation that the Baltic west coast could be used by hostile forces would lead to deep concern in the Soviet General staff". As a matter of fact the Stavka (Soviet General Staff) had already planned to neutralize Sweden by laying atomic mines in the archipelago and targeting military airbases with nuclear missiles.

The Past

By comparing reports of underwater activities of higher classification during the 1980s with the Soviet operations, the Golf-patrols and preparations for AntiRYAN during the same time, one will get a 100-per cent match. Before these two activities started, the reports of higher classification were less than ten per year, which can be explained by operations of conventional submarines. During the 1980s, the average number of reports rose to more than 40 annually. The geographical locations of these reports are also consistent with the new pattern of operations inside the archipelago and up along the northern coast of Sweden. After the breakup of the Soviet Union, reports of intrusions ceased.

A conclusion drawn of the submarine intrusions in the past show that they were connected to the strategic situation between the superpowers. The Soviet Union's fear of attack and disarmament by NATO directed their operational response. Larger NATO exercises were met by a high readiness to counter the presumed threat. For example, during the NATO exercise Able Archer in 1983, a full-scale nuclear war was only hours away according to several Russian sources. In Sweden, the targets were the political and

military leadership, naval bases and other important installations. The means were coordinated operations with conventional submarines, mini submarines, submersibles, Spetsnaz divers and illegal agents. The underwater activities were to reconnoitre places for deploying atomic mines and nuclear charges and to prepare for sabotage and liquidation.

The Present

During recent years, submarine intrusions in Swedish waters have occurred again. The lack of first-hand information makes it hard to single out Russia as the intruder, but based on information from open sources the pattern is almost the same as they were during operation AntiRYAN; in other words, deep penetrations, mini submarines, submersibles and divers are being seen and reported again. The objectives seem to be naval bases, large ports and NATO naval forces exercising in Swedish waters. Put together with Russian bomber runs armed with cruise missiles aimed at Swedish air bases and other strategic installations, the objective this time seems to be a preparation for an operation AntiRYAN 2.0.

In official statements from Russian spokesmen and ambassadors as well as President Putin himself, Sweden (and Finland) is warned against becoming a member of NATO. The increased Russian military activity in the Baltic region underlines those statements, including submarine intrusions.

The author is a Navy Commodore and a fellow of the Royal Swedish Society of Naval Sciences and the Royal Swedish Academy of War Sciences.

Terrorism och krig: dags för begreppsbestämningar

av Mats Bergquist

Résumé

According to the Global Terrorism Index more than 30,000 people were killed by terrorists in 2014. The nature of terrorism has changed markedly during the last twenty years. A hundred years ago attacks were committed by individuals or small groups aiming to contribute to political change in their home countries. But with IS and Boko Haram we are witnessing insurgencies by much larger units, IS even founding a new state entity. As bombing obviously will not be enough and ground forces are not available in sufficient numbers, should one resort to a containment doctrine? The number of victims in each terrorist attack has increased rather dramatically but is still very small compared to the number of people who are killed by handguns or in traffic accidents. Talking about IS terrorism in terms of a third world war seems much exaggerated. But we have to get used to intermittent attacks both in Europe and the U.S. as local terrorists hoist the IS flag. Many other parts of the world will be much harder hit. Both causes, often dressed in religious clothing, as well as weapons exist in abundance.

UNDER DET SENASTE halvsekle har vad man allmänt kallar terrorism utvecklat sig från en verksamhet utövad av mindre grupper i Västeuropa och Mellanöstern, riktad mot Israel, till något med både betydligt större omfattning och geografisk spridning. Enligt Global Terrorism Index har 32 600 personer dödats i terrordåd bara under 2014, främst i Syrien, Irak, Afghanistan, Pakistan och Nigeria som svarar för närmare 80 % av de mördade.

Numera utövas "terrorism" alltså i olika delar av Afrika och Mellanöstern och involverar stora, oftast islamistiska, sammanhållna enheter som närmast, även om de regelmässigt brukar brutala terrormetoder, bör ses som insurgenter eller miliser snarare än terrorister i vanlig mening. Det innebär att antalet offer vid varje tillfälle har ökat, så-

ledes ofta drastiskt. Hade Global Terrorism Index gjort motsvarande sökning t ex året 1970, då Europa fick uppleva många terrorattacker, skulle antalet offer varit långt mindre än 100.

Samtidigt inspirerar insurgenterna anhängare i västvärlden att begå terrordåd, inte minst självmordsattacker som när det gäller antalet involverade mera liknar 1960- och 1970-talets händelser. Det kan, även om sambandet är tunt och ett dåd egentligen mera är ett uttryck för privat frustration, ge terrorattacker större legitimitet om man åberopar sig på ett välkänt fenomen som IS. Ibland kan gränsen mellan politisk terrorism och kriminalitet också te sig tunn. Även IS ägnar sig uppenbarligen åt smuggling, kidnappningar och annat för att bygga upp sina finansiella resurser.

Från ryska anarkister till IS

Under senare delen av 1800-talet skedde terroristdåden på den enskildes eller smågruppers initiativ. Anarkisterna i Ryssland före första världskriget var ofta studenter som ville revoltera mot den kejsarliga autokratin. Åtskilliga sådana dåd begicks också mot stats- och regeringschefer i västeuropeiska länder. I det besegrade Tyskland efter 1918 begicks de terrordåd, som utgör bakgrunden till Fritz Langs lysande film "Dr Mabuses testamente", av högerextremister som inte kunde finna sig till rätta i den nya demokratiska republiken. Under 1970-talets mord- och kidnappningsvågor i Västeuropa var de ledande aktörerna fallerade vänsterstudenter som misströstade om andra medel än våld när det gällde att förändra världen. Sedan tjugotalet år identifieras terrorismen med radikala islamister i Europa och Nordamerika som både i tusental reser till Mellanöstern för att bekämpa de otrogna eller begår hemiska terrordåd i hemländerna. Så har dess ansikte förändrats.

En ny terrorvåg

Antalet incidenter har således ökat och dessutom spritts över stora delar av världen. I Europa och USA hade däremot intill för ett år sedan inga större attacker ägt rum efter Madrid 2004 och London 2005. Frågan blir då om de båda attackerna i Paris förra året varslar om en ny våg. IS har explicit uppmanat sina anhängare utanför kalifatets territorium till dylika attacker.

Intressant är att notera att de medel som används fortfarande är ganska konventionella. De farhågor man för 15 år sedan hade, och som nu reflekteras i så realitetssökande TV-serie som "Homeland" (där en attack i Berlin med sarin-gas planeras), att terrorister skulle börja söka använda massförstörel-

sevapen av något slag, har inte besannats. Man kan spekulera om orsakerna. Det kan hänga samman med att användandet av t ex kemiska vapen eller taktiska kärnvapen kräver en kunskapsnivå, organisation och planeringshorisont som man, i alla fall tills vidare, saknar. Även om bruket av dylika vapen ytterligare skulle dramatiskt öka effekten av ett terrordåd, kan det leda till negativa reaktioner även hos anhängare, vilket den senaste "Homeland"-serien också tar upp. Dessa vapens precision är nämligen mycket låg, särskilt om de används i stadsmiljö. Sannolikt skulle mycket omfattande s k collateral damage bli följden.

Det finns med andra ord sannolikt ett element av självavskräckning även hos grupper som annars knappast brukar tveka när det gäller medlen och som uppvisar hög riskbenägenhet. Det är trots allt mycket enklare att använda sig av handeldvapen, IED (Improvised explosive devices) och självmordsbälten. Men detta är en analys av vad som hittills karaktäriserat terroristernas metoder, inte en förutsägelse.

Den publicitet som IS-relaterade grupper eftersträvar nås ju bäst genom spektakulära attacker i västliga huvudstäder, där toleransnivån för politiskt våld är låg. Under det gångna året ägde två större attacker i Paris rum, vilka kopplades till den Islamska staten och av somliga sågs som ett försök av ett trängt kalifat att på klassiskt manér öppna en andra front. Så skulle man kunna lägga på det tryck som IS nu är utsatt för genom amerikanska och franska – och nu också ryska och brittiska – bombingar mot kalifatets infrastruktur samt på marken av den irakiska armén och olika miliser, främst den syrisk-kurdiska. Den enorma uppmärksamhet som attackerna i Paris fått tenderar dock att skymma ännu värre och åtskilligt mera frekventa terrordåd.

Är IS en terroristgrupp eller något annat?

Men att beteckna IS som en terroristgrupp av det slag vi hittills sett är tvivelaktigt. (*Observers* Jason Burke använder 2015-12-27 begreppet ”hybrid”, en blandning terrorister och insurgenter). Givetvis använder sig IS och deras rekryter i Europa och USA av fruktansvärt brutala terrormetoder, grymmare än några andra grupper; de har också vetat att sprida sina grymheter i sociala medier vilket ytterligare spätt på skräckeffekterna. Men kalifatet har sedan länge lämnat det stadium där beteckningen ”terrorister” inte längre kan anses adekvat. IS påstås ha en ganska välutrustad armé på tiotusentals man och har ju sökt etablera sig inte bara som en religiös utan också som en territoriell enhet med egen förvaltning och rättskipning som explicit skall bryta ner de – i deras ögon artificiella – gränser som segrarmakterna införde och efter det ottomanska rikets fall drog upp i Mellanöstern.

Huruvida IS utöver ambitionen att, liksom det ottomanska kalifatet, inrymma alla världens rätttroga muslimer, därutöver har vidare territoriella ambitioner än sunnibefolkade områden i norra Syrien och Irak är oklart. Under det ottomanska imperiet var ju sultanen samtidigt världslig regent över sitt rike men också kalif över alla (sunn) muslimer världen över. IS-ledaren Al-Bagdadi drömmer om att kalifatets territoriella gränser skall bli desamma som islams.

IS skiljer sig således markant från de flesta andra historiska terroristorganisationer före 11 september som varit ganska små och haft mera begränsade målsättningar som t ex 1970-talets västeuropeiska grupper, Rote Armé-Fraktion, Brigati Rossi som under inflytande av 1960-talets radikala strömningar med våld velat söka driva fram en samhällsförändring inom det egna landet.

Andra grupper som irländska republikanska armén IRA och den baskiska frihetsrörelsen ETA hade dessutom som mål att lösgöra Nordirland respektive Baskien från London och Madrid/Paris. Under den senaste vågen terrordåd har attackerna fått en tydligt religiös överton med hemvist i Mellanöstern och kopplats ihop med de urgamla motsättningsarna mellan sunniter och shiiter, inte minst eklatanta i det religiösa konglomerat som Syrien utgjort. Vilken vikt man skall tillmäta den religiösa kontra den politiska aspekten av attackerna är inte oomstritt: somliga vill tala om ”islamiseringen av radikalismen” snarare än ”radikaliseringen av Islam” som ju är den vanligaste tolkningsmodellen. I vilket fall som helst riktar sig IS till inte minst till tredje generationens muslimska invandrare i Europa och i någon mån i Nordamerika.

IS kan också ses som ett slags reaktion mot moderniteten, mot en utveckling som gått alltför fort och lämnat alltför många vid vägkanten, både i Mellanöstern och i Europa och USA. Generellt finns vidare i Mellanöstern – kanske med undantag för Iran – en känsla av att historien gått förbi en civilisation som för ett millenium sedan spelat en helt annan roll än nu för mänskligheten. Från att ha varit historiska subjekt har regionen blivit objekt för externa makters agerande.

Bolsjevikrevolutionen och kalifatet

Med IS’ snabba expansion i Syrien och Irak har begreppet terrorism alltså fått en helt ny dimension. Den kände Harvardforskaren Stephen Walt drar i senaste numret av *Foreign Affairs* (december 2015) en parallell med oktoberrevolutionen 1917, då en världsfräl-sande ideologi sökte etablera sig i Ryssland och under kampen mot de gamla elementen liksom sina motståndare använde sig

av synnerligen brutala metoder och dessutom sökte sprida sitt budskap i Europa. Winston Churchill ville störta Lenins regim med våld, men halvhjärtade brittiska, franska, amerikanska, japanska och andra militära interventioner till stöd för bolsjevikernas inhemska fiender, och givetvis egna intressen, kunde den revolutionära regimen efter ett par års strider slå tillbaka. Men de flesta i omvärlden hoppades att de revolutionära krafterna skulle tyna och den nya ledningen normaliseras. Det skulle ta 70 år.

Parallellen mellan IS och den ryska revolutionen kan te sig rätt våghalsig men illustrerar ändå västvärldens och Rysslands dilemma inför fenomenet. Man vill givetvis helst störta IS, men detta är knappast genomförbart utan "boots on the ground" – och vilka endast, efter de olycksaliga krigen i Afghanistan och Irak, kan tillhandahållas av IS' lokala motståndare. Något publikt stöd för att skicka amerikanska, brittiska eller franska markförband (utom smärre specialstyrkor) till regionen finns inte. Att Ryssland skulle utvidga sitt redan ganska betydande militära engagemang i Syrien ytterligare förefaller också osannolikt.

Stephen Walt varnar, mot bakgrund av historiska erfarenheter, för västlig intervention och menar dessutom att man inte bör överdriva hotet från IS vars både territoriella och fysiska resurser i ett större perspektiv är rätt små. Om, som 1917 i Petrograd, en revolutionär rörelse kan ta över en stormakts resurser är det en annan sak. Walt har naturligtvis rätt i att man till följd av de spektakulära effekterna av attacker som den 13 november tenderar att överdriva riskerna för att t ex IS skall ta över hela Mellanöstern. Den brittiske journalisten James Meek spelar (i *London Review of Books* 2015-12-17) mera än Stephen Walt ner hotet från IS. Man har i väst förväxlat ett synnerligen decentraliserat nätverk med en aktör med postadress. Raqqa

(IS' "huvudstad") är mera ett koncept än en plats, skriver Meek, och hänvisar till att det islamistiska nätverket tidigare opererat från Sudan och Afghanistan och nu gör det från Pakistan, Somalia, Nigeria och Jemen.

Kan man föra krig mot terrorismen?

Även om Walts och Meeks resonemang har en del som talar för sig kan knappast någon regering, vars huvudstad utsatts för terrordåd, inta samma avspända attityd. Den måste helt enkelt slå tillbaka. George W Bush förklarade efter 11 september 2001 krig mot terrorismen som fenomen, på samma sätt som man på 1800-talet ville – och i inte obetydlig utsträckning lyckades med – utrota sjöröveri och slaveri. Men parallellen mellan sjöröveri och slavhandel å ena och terrorismen å andra sidan håller inte. De förra aktiviteterna bedrevs väsentligen för ekonomisk vinnings skull och kunde stoppas med förhållandevis enkla nationella och internationella medel. De som ägnade sig åt sjöröveri och slavhandel hittade snart andra inkomstbringande aktiviteter. Det vi med ett suddigt begrepp kallar terrorism har oftast en tydlig politisk, och i alla fall numera ofta messiansk, karaktär och lär inte kunna stoppas lika lätt innan förövarna besegrats eller av andra skäl tröttnat.

Men hur skall man egentligen definiera begreppet terrorism? Syftet återgår ju till betydelsen av själva ordet terror, och har till avsikt att injaga skräck hos tredje part. Denna bestämning hänför sig alltså till de *metoder* man använder men har kommit att användas för att beskriva den eller dem som använder terrormetoder. Historiskt har således terrorismen oftast utövats av mindre grupper som inte kan mäta sig med den statsmakt man ger sig på, men som vill visa att samma statsmakt inte kan förhindra att

civila mål angrips och oskyldiga människor mördas. Så hoppas man kunna delegitimera regimen, tvinga den till eftergifter för terroristernas krav och i bästa fall att störta denna. Man strävar efter en polarisering i samhället, men vad man menar sedan skall följa är oftast oklart. Endast en drömmare kan inbilla sig att stater som Frankrike skulle rämna som en följd av att ett mycket stort antal oskyldiga människor mördas en lördagkväll i november.

Det vore givetvis naivt att hävda att attackerna mot *Charlie Hebdo* och 13 november inte skulle påverka det franska samhället. En polariseringsprocess som nu gynnar Front National pågår, men kan rimligen, som skedde på 1970-talet, stävjas genom samarbete mellan den moderata vänstern och den traditionella högern. Men man kan inte förneka att attentaten i Ryssland före första världskriget säkert modererade tsarregimen, att den extrema högerens våld i Tyskland efter samma krig lade en grund för nazismen, eller att IRA:s envisa kamp mot britterna i Nordirland, som bara mellan 1969 och 1998 skördade 3 000 dödsoffer, till sist ledde till den samlingsregering som nu sitter i Belfast. Terroristgrupperna är därför ibland framgångsrika.

Kan terrorister vinna?

Terroristattackerna är dock ofta uttryck för frustration snarare än en förhoppning om att ”vinna”, politisk teater på oskyldiga människors bekostnad. Samtidigt är det klart att svagare stater i tredje världen kan visa sig vara mindre motståndskraftiga, desto mera som deras gränser liksom de i Mellanöstern oftast dragits upp av kolonialmakterna med linjal.

Terroristattackerna fortsätter ändå i Europa, trots att utsikterna till någon annan framgång än i tiden ändå begränsad skräm-

seffekt är ganska magra. Varför? Trots att attacker som den 13 november inte – i motsats till vad man kan tro av mediernas rapportering – kräver särskilt omsorgsfull planering (en handfull Kalasjnikov, hemmagjorda självmordsbälten och några hyrbilar räcker för en grupp målmedvetna personer som är villiga offra sina egna liv), har de ändå i vår del av världen inträffat med ganska långa mellanrum, vilket nästan är ägnat att förvåna. Med tanke på hur lätt det är att komma över olika slags vapen och hur många mjuka mål ett modernt samhälle visar upp, var attacken den 13 november ändå den största i Europa eller USA sedan 2001, alltså på 14 år. Men särskilt i USA leder Parisdåden och än mera lokala händelser som i Californien i slutet av året till mycket starka reaktioner.

Medan under perioden efter 11 september 2001 200 000 människor i USA dödades av vapen i form av mord, självmord och olyckor, har ca 90 personer fallit offer för vad som betecknas som terroristdåd, ungefär hälften av dessa för religiöst motiverade attacker och hälften av högerextremt våld. Utanför Europa har frekvensen, i form av inte minst självmordsbombare, samtidigt ökat dramatiskt i länder som Pakistan, Nigeria och Syrien. Där är målen mjukare och statsapparaten svagare. Men effekten blir större i Paris, t o m i San Bernardino.

Terrorismen inte ny men kommer i vågor

Vad vi kallar terrorism har i frekvens och karaktär varierat över tiden och i rummet. Under decennierna före första världskriget mördades tusentals ryska myndighetspersoner av enskilda anarkister. Under första världskriget försvann av naturliga skäl denna typ av våld, för att återkomma under mellankrigstiden och igen försvinna till 1960-talet.

Men Cubakrisen hösten 1962 – den farligaste internationella krisen sedan 1945 – visade i realiteten att ett internationellt storkrig a la 1914 och 1939 knappast längre var möjligt utan att hela vår civilisation skulle råka i fara. Denna ”King’s Peace”, då ett slags fred rådde mellan stormakterna, öppnade dörren för olika grupper över hela världen, som hade ouppfyllda politiska mål och lätt kunde skaffa vapen för att ”riskfritt” sätta igång attacker mot det organiserade samhället. Under ett pågående krig skulle sådana attacker varit otänkbara, eftersom de inte skulle mötas med någon som helst förståelse och slås ner med drakoniska metoder.

På 1970-talet var det alltså radikala grupper som Rote Armé-Fraktion i Tyskland, Röda Armén i Japan och Röda brigaderna i Italien som jämte olika palestinska organisationer sökte uppmärksamhet för sin sak. (Jag har utvecklat resonemanget i min bok *Krig och surrogatkrig* 1976). Nu är det alltså olika islamistiska grupper som vill uppmärksamma världen på upplevda orättvisor. Men de enheter i tredje världen som nu betecknas som terrorister är, medan de naturligtvis begagnar sig av terror, således snarare att se som insurgenter eller rebeller mot regimen i den egna staten. Sittande regimer som har att bekämpa denna typ av rebeller väljer givetvis att beteckna upprorsmän efter de metoder de använder snarare än deras politiska målsättningar. Det gäller som alltid att klistra en så hemsk etikett som möjligt på sina motståndare. Distinktionen mellan begränsade rena terroristgrupper och gerillastyrkor, som uppenbarligen inte görs av Global Terrorism Index, saknar inte betydelse när det gäller att ge fenomenet rätta dimensioner.

Det vi oftast kallar terrorism (jag sökte för 40 år sedan utan framgång lansera begreppet ”surrogatkrig”) är ett lika gammalt fenomen som mänskligheten själv. Det kom-

mer alltid att finnas individer och grupper med frustrerade politiska ambitioner som är beredda att ta till våld för att söka främja sin sak. De flesta av dem vill givetvis gärna att de kan omvandla sig från små grupper till gerillastyrkor med större möjlighet att nå varaktiga resultat. Fenomenet terrorism som sådant kan knappast elimineras, som George W Bush trodde eller hoppades. Däremot kan olika terroristgrupper besegras, som efter tålmodiga inte minst polisiära insatser, lyckosamt underrättelsearbete och ibland drastiska undantagsåtgärder skedde i Tyskland, Italien och Japan. Eller efter lång tid genom möjliga politiska uppgörelser förmås att lägga ned vapnen, som IRA i Nordirland eller ETA i Spanien. Men när man står öga mot öga mot IS och dess mycket höga riskbenägenhet räcker inte dessa medel.

Utan en betydande militär komponent och extensivt internationellt samarbete lär ingen seger över IS komma till stånd, oavsett detta nu sker genom en samlad militär och politisk strategi av det slag som Anatol Lieven föreslår (*New York Times* 2015-12-04) och som måste involvera också Ryssland eller genom en Kennan-inspirerad ”containment”-strategi som Stephen Walt således föredrar. En sådan kräver mycket tålamod och kolliderar med de politiskt fullt begripliga kraven på snabba motåtgärder mot IS inte sällan bestialiska dåd.

Summan politiskt våld är givetvis inte konstant så att om en typ på våldsskalan från den enskilde attentatsmannen till världskriget, nämligen det öppna kriget mellan stormakter, är svår att föreställa sig öppnas därmed fältet för utbrett småskaligt våld automatiskt. Men vad som tyvärr förefaller säkert är att politiskt våld är en konstant, vars intensitet, frekvens och geografi alltså varierar över tiden, men som aldrig försvinner. Detta är naturligtvis i vid mening ett säkerhetspolitiskt problem, men operativt, om

terroristgrupperna inte mera som IS liknar en gerillaarmé, ofta snarare ett polisiärt. Och som nästan alltid kräver ett stort tålamod för att bemästra.

Talet om ett tredje världskrig överdrivet

Kampen mellan IS och annan radikaliserad islam har ibland liknats vid ett tredje världskrig, eller med Samuel Huntingtons term en politisk och ibland militär "clash of civilisations". Detta ter sig som en överdrift. Trots allt är stridsscenen både geografiskt och med hänsyn till de insatta militära medlen begränsad, även om bombanfallen emellanåt alltså måste förväntas få repressalieeffekter också i vår del av världen. Stora delar av världen är marginellt eller inte alls berörda. Den ibland använda analogin med Europas trettioåriga krig 1618–1648, då det krävdes trettio år innan den i stort sett ännu rådande politiska

och religiösa gränsregimen kunde fastställas, har alltså används på dagens Mellanöstern. Gränslinjen mellan sunni och shia är ingalunda allmänt accepterad. Den kan egentligen bara säkras om Iran och Saudiarabien enas om en ordning som också andra stater i regionen kan acceptera. En sådan överenskommelse skulle sannolikt styras mera av maktpolitiska överväganden än en omsorg om de egna trosfrändernas öde, vilket också var Westfaliska fredens innehåll.

Med dagens strider i regionen och skarpa motsättningar mellan dessa båda stater, ter sig slutet på detta nya trettioåriga krig tyvärr avlägset och påverkar muslimer i Europa och Nordamerika. Och med detta följer periodiska nya terrordåd också i vår del av världen.

Författaren är ambassadör och ledamot av KKrVA.

Försvaret av Sverige: Vem kan leda operationer... och vem bör?

av Håkan Edström och Anders Josefsson

Résumé

In early 2015, the Swedish parliament, Riksdagen, made a decision on how to develop the Swedish Armed Forces during the period 2016–2020. The decision provided a broad spectrum of potential outcomes on a wide range of different variables. Two key aspects left unanswered were, however, which military strategy is to be applied and which level (i.e. the military-strategic, the operational and/or the tactical) is appointed to assume command of the different military operations. Consequently, no political guidance has been explicitly presented on how to develop command and control (C2) resources. The aim of the article is to initiate a debate on how to develop new C2-concepts of the Swedish Armed Forces. Four tentative strategies are hence theoretically constructed and explored through the lenses of both War studies and C2-studies. The article is to be used as the conceptual basis for the war gaming that will take place at the National Swedish Defence University during the spring of 2016.

UNDER 2015 STARTADE Försvarsmaktens *Huvudstudie ledning* arbetet med att utveckla förslag till framtida ledningskoncept.¹ Gamla lösningar som t ex avvägningen mellan uppdragstaktik och kommandostyrning kommer härvid att tas upp till förnyad diskussion och lämplighetsprövning.

Ledningsfunktionen har sedan kalla krigets slut genomgått många förändringar och utsatts för flera utmaningar. Den operativa nivåns ledningskapacitet reducerades t ex från först sex och sedan till tre operativa staber och slutligen till endast en genom den successiva avvecklingen av militärområdena. Markterritoriell ledning reducerades genom nedläggning av först försvarsområdena och sedan militärdistriktet för att nu åter byggas upp genom inrättande av fyra militärregioner. Motsvarande förändringar har skett inom de civila delarna av totalförsvaret. Under samma tid "experimenterades" det inom Försvarsmakten med det nätverksbaserade

försvaret vilket sedermera avbröts. Samtidigt har det ökade deltagandet i internationella operationer medfört ökade krav på interoperabilitet och ett annat taktiskt uppträdande för ledningsföranden.

Studeras den proposition som låg till grund för 2015-års försvarsbeslut lite närmare så framträder ett antal dimensioner som påverkar utformningen av olika militära förmågor och funktioner, däribland ledning. Målet för det militära försvaret sägs t ex från och med 2016 vara att "enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet, försvara Sverige och främja vår säkerhet".² En första dimension berör således vilka som ska försvara Sverige. Två möjliga utfall presenteras. I det första fallet är svaret på frågan Sverige helt på egen hand och i det andra fallet Sverige tillsammans med andra. Den andra dimensionen handlar om var det militära försvaret av Sverige ska föras och även här ges två alternativ: inom respektive utom

landet. Då dessa alternativ till skillnad från den första dimensionen inte behöver utesluta varandra så framträder egentligen flera potentiella utfall. Detta blir än mer komplext då statsmakterna delar upp området utom landet och inriktar Försvarsmakten till att kunna genomföra "operationer på vårt eget territorium, i närområdet och utanför närområdet".³ Längre fram i propositionen utvecklas resonemanget kring den första dimensionen varvid det framgår att Försvarsmakten ska kunna lösa sina uppgifter "enskilt och tillsammans med andra myndigheter, länder och organisationer".⁴ Detta innebär således att frågan vilka också har flera potentiella utfall.

En tredje dimension handlar om olika eskalationsnivåer. "Försvaret ska kunna användas i fred, i kris och i krig. Krigsförbanden utformas i första hand för att kunna möta ett väpnat angrepp".⁵ Frågan handlar alltså om när Försvarsmakten ska kunna användas, och en tydlig prioritet anges av statsmakterna: "Ytterst ska försvaret kunna möta ett väpnat angrepp. På så sätt skapar försvaret tillsammans med politiska, diplomatiska och ekonomiska medel en tröskel för den som skulle vilja angripa Sverige eller utöva påtryckningar med militära maktmedel".⁶ Uppenbart skiljer statsmakterna på den krigsavhållande situation som tröskeleffekten relateras till från annan krishantering. Det senare tycks dessutom handla om såväl nationell som internationell krishantering.⁷ I propositionen utvecklas dessutom resonemanget kring det väpnade angreppet. Å ena sidan konstateras att ett "väpnat angrepp mot Sverige från en kvalificerad motståndare skulle troligen vara del i en bredare konflikt" men å andra sidan utesluts inte att det kan komma att "uppstå situationer där Sverige enskilt behöver

kunna hantera hot mot vår säkerhet där det militära försvaret involveras".⁸

En fjärde dimension handlar om vad som ska genomföras och därmed ledas. Statsmakterna påtalar vikten av att Försvarsmakten kan genomföra markoperationer, luftoperationer, sjöoperationer, informationsoperationer, operationer med specialförband och gemensamma operationer. En gemensam operation definieras som "en kombination av minst två, men ofta flera, mark-, luft-, sjö-, informations- och specialoperationer. [...] Försvarsmakten bör kunna leda och genomföra gemensamma operationer med samtliga svenska stridskrafter".⁹ Samtidigt görs bedömningen att bland västmakterna så kommer endast USA ha erforderlig kapacitet att på egen hand "kunna genomföra en större operation mot en kvalificerad motståndare eller en större fredsfrämjande operation mot motståndare som aktivt motarbetar operationen".¹⁰ Konsekvensen av detta anses vara att större gemensamma operationer alltid kommer "att genomföras tillsammans med andra länder".¹¹

Statsmakternas bedömning är således att Sverige på egen hand inte kommer att kunna genomföra en större operation mot en kvalificerad motståndare som t ex Ryssland. Med större antar vi att det menas en förbandsmassa som överstiger Försvarsmaktens samlade volym. Vi återkommer till denna volym längre fram.

En femte dimension handlar om varför, d v s i vilka syften dessa operationer ska genomföras. Statsmakterna anger att det övergripande syftet är att "kunna förebygga och hantera konflikter och krig, skydda Sveriges handlingsfrihet inför politisk, militär eller annan påtryckning samt, om det krävs, försvara Sverige mot incidenter och väpnat angrepp".¹² En sjätte dimension handlar om vem som ska leda dessa operationer.

Propositionen nöjer sig med att konstatera att "Högkvarteret och dess stabsförband bör genomföra militärstrategisk planläggning och leda gemensamma operationer. Inom Högkvarteret är också armétaktisk, marin-taktisk och flygtaktisk ledning liksom specialförbandsledningen organiserade. De leder under den operativa ledningen respektive stridskrafter".¹³ Högkvarteret inrymmer m a o såväl militärstrategisk som operativ och taktisk ledningsnivå.

Kombineras de oberoende variablerna eller dimensionerna vilka, var, när, vad och varför framträder ett stort antal möjliga utfall. Frågan är om och i så fall hur den beroende variabeln vem varierar m h t till kombinationen av de oberoende variablerna. Syftet med denna artikel är att introducera en diskussion om hur framtida ledningskoncept kan utformas och ledningsansvar kan fördelas mellan de olika ledningsnivåerna när fokus, efter att under lång tid ha handlat om deltagande i internationella insatser långt bortom närområdet, nu åter läggs på försvaret av Sverige. Vål medvetna om att försvarbeslutet omfattar mer textmaterial än själva propositionen tar man likväl de empiriska och principiella utgångspunkterna i denna. De teoretiska utgångspunkterna hämtas i huvudsak från ledningsvetenskap och krigsvetenskap. I nästa avsnitt fördjupas resonemanget kring de oberoende variablerna varvid bl a var och en av dem operationaliseras. I detta avsnitt förs dessutom ett resonemang kring vilka utfall som legat till grund för nuvarande fördelning av ledningskapacitet. Därefter introduceras en mellanliggande variabel som saknas i propositionen; ledningsförutsättningar. I de därpå efterföljande två avsnitten kopplas ledningsförutsättningarna till två utfall på när-variabeln. I det sjätte och avslutande avsnittet summeras den inledande diskus-

sionen, varvid förslag till fortsatta studier och resonemang presenteras.

Fortsatt resonemang kring de oberoende variablerna

Av resonemanget i propositionen framträder fyra tänkbara utfall på aktörsvariabeln "vilka":

- Försvarsmakten helt på egen hand,
- Försvarsmakten tillsammans med andra svenska myndigheter,
- Försvarsmakten tillsammans med andra staters/organisationers militära myndigheter,
- Försvarsmakten tillsammans med såväl andra svenska myndigheter som andra staters/organisationers militära myndigheter,

Vi menar att det är det sista utfallet som legat till grund för utformningen av olika ledningsrelaterade premisser som bl a planeringsmetodik. I den fortsatta diskussionen kommer vi emellertid att utgå från de två första utfallen, d v s en situation där inga utländska stater eller organisationer kommer till Sveriges undsättning.

Utfallen på den geografiska variabeln "var" är, som tidigare påpekats, inte uteslutande vilket medför ett stort potentiellt utfallsrum:

- Endast i Sverige.
- Endast i närområdet.
- Endast utanför såväl Sverige som närområdet.
- Både i Sverige och närområdet (men inte utanför närområdet).
- Både i Sverige och utanför närområdet (men inte i närområdet).

- Både i och utanför närområdet (men inte i Sverige).
- Såväl i Sverige som i och utanför närområdet.

Vi menar att det senaste decenniet präglats av det senare utfallet men att dessa insatser inte nödvändigtvis är relaterade till varandra. Insatserna i Sverige har t ex handlat om ubåtsjakt i Stockholms skärgård medan insatserna i närområdet bl a handlat om luftövervakning. De internationella insatser Sverige deltagit i har samtliga varit lokaliserade utanför närområdet. Medan de två förra präglats av låg intensitet så har de internationella insatserna stundtals präglats av hög intensitet. I det fortsatta resonemanget har vi valt att utgå från samtida och relaterade insatser av hög intensitet i Sverige och i Sveriges närområde.

Ovanstående leder diskussionen till ”när”-variabeln. Förvisso förs i propositionen ett resonemang kring konflikters intensitet eller eskalationsnivå. Det vi avser med denna variabel är dock mer än enbart intensitetsnivå och innefattar således även andra karaktäristik. Vi har kunnat utläsa åtminstone åtta tänkbara utfall:

- Fred.
- Kris som enbart drabbar Sverige.
- Kris som samtidigt drabbar Sverige och minst en annan stat.
- Kris som inte drabbar Sverige men som Sverige bidrar till hanterandet av.
- Krigsrisk som enbart drabbar Sverige.
- Krigsrisk som samtidigt drabbar Sverige och minst en annan stat utöver antagonisten.
- Krig som enbart drabbar Sverige.
- Krig som samtidigt drabbar Sverige och minst en annan stat utöver antagonisten.

Vi menar att kris som inte drabbar Sverige men som Sverige bidrar till hanterandet av varit det normerande utfallet. Vi avser dock att istället fokusera på två andra utfall; krigsrisk som enbart drabbar Sverige respektive krig som enbart drabbar Sverige.

”vad”-variabeln handlar alltså om olika operationstyper:

- Markoperationer.
- Luftoperationer.
- Sjöoperationer.
- Informationsoperationer.
- Operationer med specialförband.
- Gemensamma operationer.

Vår uppfattning är att Försvarsmakten de senaste åren i huvudsak ägnat sig åt de fem första operationstyperna men endast i ringa omfattning, om ens överhuvudtaget, åt mindre gemensamma operationer. I det fortsatta resonemanget inkluderar vi emellertid denna operationstyp. Vi tar dessutom med de tre förra operationstyperna i diskussionen men avgränsar alltså bort såväl informationsoperationer som operationer med specialförband.

I det fördjupade resonemanget kring ”varför2”-variabeln presenterar statsmakterna en lång rad potentiella utfall:

- Hävda Sveriges suveränitet.
- Värna Sveriges suveräna rättigheter.
- Värna Sveriges nationella intressen.
- Förebygga konflikter.
- Hantera konflikter.
- Förebygga krig.
- Hantera krig.

LEDNINGS- NIVÅ	OPERATIONSTYP					
	Mark-	Sjö-	Luft-	Informations-	Special-	Gemensam-
Militärstrategisk				X	X	
Operativ	X	X	X	X	X	X
Armétaktisk	X					
Marintaktisk		X				
Flygtaktisk			X			
SF-ledning					X	

Tabell 1: Den traditionella bilden – Ledningsnivåernas ansvar för ledning av olika operationstyper. (Källa: FM ArbO).¹⁴

- Skydda Sveriges handlingsfrihet vid påtryckningar.
- Försvara Sverige mot incidenter.
- Försvara Sverige mot väpnat angrepp.
- Skydda samhället och dess funktiona-
litet.

Det senare syftet sägs explicit ske i form av stöd till civila myndigheter. Vi menar att flera av ovanstående syften föranlett igångsättandet av militära operationer det senaste decenniet. Emellertid har varken förebyggandet av krig och försvar mot incidenter eller hanterandet av krig och försvar mot väpnat angrepp varit katalysator för dylika operationer varför vi väljer att fokusera på dessa i det fortsatta resonemanget.

Vi menar således att den traditionella ansvarsfördelningen ledningsnivåerna emellan bottnar i vissa givna utfall på var och en av de oberoende variablerna som diskuterats ovan. Enligt vårt synsätt så finns det emellertid skäl till att ifrågasätta om denna ansvarsfördelning är ändamålsenlig även i det fall situationen utgår från helt andra utfall på de allra flesta av dessa oberoende variabler. I det nästa avsnittet skisserar vi på två hypotetiska typsituationer som båda tar fasta på andra utgångspunkter än de traditionella. Kopplat till var och en av situationerna kopplar vi dessutom minst två olika strategier.

Strategi ("hur") som första mellanliggande variabel

Detta avsnitt syftar till att förtydliga resonemanget och att introducera militärstrategi ("hur") som en första mellanliggande variabel. Låt oss först avgränsa diskussionen till två olika typsituationer baserade på olika utfall på de oberoende variablerna.

Typsituation 1: Krigsavhållande situation

Den första av typsituationen betecknas i det följande som "krigsavhållande situation" och tar sin utgångspunkt i följande utfall på de oberoende variablerna:

- vilka = Försvarsmakten tillsammans med andra svenska myndigheter.
- var = Både i Sverige och närområdet (men inte utanför närområdet).
- när = Krigsrisk som enbart drabbar Sverige.
- vad =
 - Markoperationer.
 - Luftoperationer.
 - Sjöoperationer.
 - Gemensamma operationer.
- varför =
 - Värna Sveriges suveräna rättigheter.

- Värna Sveriges nationella intressen.
- Förebygga krig.
- Skydda Sveriges handlingsfrihet vid påtryckningar.
- Försvara Sverige mot incidenter.
- Skydda samhället och dess funktionalitet.

Regeringen bedömer att Sverige redan idag är utsatt för påverkansoperationer men särskiljer dessa från militära informationsoperationer. De senare anses kunna ”utföras genom åtgärder på cyberarenan, telekrigföring, vilseledning, informationsspridning eller särskild övnings-verksamhet med reguljära förband”.¹⁵ Regeringen menar att utökad underrättelseverksamhet, cyberattacker och informationsoperationer sannolikt kommer att genomföras mot Sverige såväl före som parallellt med ett väpnat angrepp. Påverkanskampanjer anses kunna komma att inledas lång tid före ett eventuellt bruk av väpnat våld. Regeringen utesluter inte att en potentiell angripare kan försöka nå sina mål uteslutande med påverkansoperationer, d v s helt utan användande av militärt våld. Ett annat syfte med en påverkansoperation antas kunna vara att underlätta för en efterföljande militär operation. Regeringen konstaterar att i det fall ett it-angrepp ger upphov till fysiska skador så är det att likställas med ett väpnat angrepp.¹⁶

Regeringen påpekar att Ryssland börjat agera allt mer militärt utmanande i Östersjö-området och att ”kränkningar av Östersjölandets territoriella integritet har skett. Parallellt med detta har rysk underrättelseverksamhet och påverkansoperationer i regionen ökat. Regeringen bedömer att denna utveckling kommer att fortsätta”.¹⁷ Regeringen menar att den ”alltmer framskjutna ryska militära verksamheten i norra Europa och Östersjön” är ett tecken på att ”Ryssland ser

militära medel som ett verktyg för att påverka den politiska situationen i sin närmiljö även i fredstid.” Regeringen ser bekymmersamt på det faktum att ”Ryssland är berett att bryta mot folkrätten och ingångna internationella avtal tillsammans med etablerade europeiska principer [...] för att uppnå sina mål”.¹⁸

Typsituation 2: Krigsutkämpande situation

Den andra typsituationen betecknas i det följande som ”krigsutkämpande situation” och tar sin utgångspunkt i följande utfall på de oberoende variabelerna:

- vilka = Försvarsmakten helt på egen hand.
- var = Både i Sverige och närområdet (men inte utanför närområdet).
- när = Krig som enbart drabbar Sverige.
- vad =
 - Markoperationer.
 - Luftoperationer.
 - Sjöoperationer.
 - Gemensamma operationer.
- varför =
 - Hanterandet av krig.
 - Försvar mot väpnat angrepp.

Regeringen bedömer att ett väpnat angrepp mot Sverige från en kvalificerad motståndare troligen skulle vara såväl högintensivt som ha ett snabbt förlopp. Besättandet av svenskt territorium anses ”inte vara ett självändamål för en motståndare”. Regeringen utesluter alltså inte att det komma att ”uppträda situationer där Sverige enskilt behöver kunna hantera hot mot vår säkerhet där det militära försvaret involveras”.¹⁹ Regeringen anser det troligt att en angripare i första hand torde använda konventionella och högteknologiska stridsmedel.

”Cyberattacker och informationskrigföring skulle vara en del i krigföringen. Striden skulle sannolikt inledningsvis karaktäriseras av bekämpning med fjärrstridsmedel och sabotageförband [...] Stridsavstånden bedöms ofta vara långa”.²⁰ Regeringen understryker att försvarsplaneringen ”måste utgå från det moderna krigets karaktär”.²¹

Regeringen pekar på att Ryssland i olika sammanhang ”visat förmåga att utan förvarning snabbt kunna kraftsamla och genomföra komplexa operationer i sitt omedelbara närområde”.²² Detta exemplifieras bl a genom framgrupperingen av ”markrobotsystem av typ Iskander (Nato beteckning SS-26 Stone) till Kaliningradsområdet samt genomföra anfallsövningar med strategiskt bombflyg över Östersjön”.²³ Regeringen ser oroat på den ökade ryska förmågan att ”snabbt transportera och kraftsamla militära enheter under gemensam ledning och under längre tid i komplexa operationer. Tiden för [Sverige] att kunna förbereda motåtgärder blir därmed kort”.²⁴

Militärstrategi

I en tidigare artikel har förts ett utvecklat resonemang kring hur militärstrategier kan konstrueras.²⁵ Den första av de två dimensionerna, eskalationsnivå, har alltså ovan avgränsats till att handla om en krigsavhållande respektive en krigsutkämpande nivå. Här nyttjades även en annan dimension som vi tänkte återkomma till här och som vi menar i stora stycken saknas i försvarsbeslutet inklusive i regeringens proposition; avvägningen mellan offensivt och defensivt uppträdande. I den tidigare artikeln refererades till några ledande internationella forskare inom området, däribland Barry Posen, och konstaterade att resonemanget i regel förenklas till att handla om denna dikotomi. Sålunda syftar ett offensivt uppträdande på

den krigsutkämpande eskalationsnivån ”to disarm an adversary – to destroy his armed forces” medan ett defensivt uppträdande på samma nivå syftar till att “deny an adversary the objectives that he seeks”.²⁶ På liknande sätt har bl a John Mearsheimer identifierat två olika krigsavhållande strategier där *deterrence by denial* kännetecknas av ett defensivt förhållningssätt medan *deterrence by retaliation* karaktäriseras av ett offensivt dito.²⁷ I figuren nedan sammanfattas resonemanget så långt.

	Defensiv	Offensiv
Krigsutkämpande		
Krigsavhållande		

Figur 1: Idealtyper vid konstruerande av militärstrategier.

Även om ovanstående modell kan vara allt för enkel så menar vi likväl att den är fullt tillräcklig för att nå syftet med denna artikel, vilket är att påvisa hur ett fördjupat resonemang skulle kunna föras kring den krigsutkämpande nivån. I sin doktorsavhandling undersökte Håkan Edström utvecklingen av den svenska försvarsdoktrinen under 1990-talet. Han använde då en modell med fyra olika utfall på denna eskalationsnivå och menade att en offensiv krigsutkämpande strategi fokuserar på att bekämpa motståndarens vitala värden (befolkning, infrastruktur etc) medan en semi-offensiv strategi istället fokuserar på motståndarens militära förmåga. Enligt Edström fokuserar den semi-defensiva strategin på att ”förvägra motståndaren att nå sina syften inom bedömd kostnadskalkyl [...] Samtidigt vill försvararen offra så lite som möjligt av de värden som skall försvaras” och exemplifierar detta med en kraftsamling till gräns- och/eller kustnära försvar.²⁸ Den defensiva varianten, slutligen, handlar istället om ett djupförsvar.

Tillsammans med några andra militära strategilärare vid FHS återkom Edström under hösten 2015 med ytterligare en artikel med anknytning till temat. I artikeln utvecklades resonemanget kring den semi-offensiva strategin till att handla om bekämpning av två olika sorters militära förmågor. Den första semi-offensiva strategin handlade enligt Edström m fl om ”offensiva operationer riktade mot de ryska stridskrafter som bedöms vara avsedda för insatser gentemot Sverige. Detta sker dock inte i första hand i/över Sverige utan i/över Ryssland” medan den andra semi-offensiva strategin handlade ”om att angripa de ryska resurser som i första hand bedöms för att upprätthålla någon form av militärstrategisk balans vis-a-vis Nato/USA. Om denna balans riskerar att rubbas är förhoppningen att de västliga stormakterna ska tvingas engagera sig i konflikten till Sveriges fördel”.²⁹

Vår bedömning är att en svensk strategi kommer att utgå från den krigsavhållande nivån. Därmed inte sagt att Sverige inte är i behov av strategi även för den krigsutkämpande nivån. En viktig fråga är således vilken krigsavhållande strategi som legat till grund i det fall situationen eskalerar. Det finns fyra tänkbara ”strategiskiften” att beakta:

- Från defensivt krigsavhållande till defensivt krigsutkämpande.
- Från defensivt krigsavhållande till offensivt krigsutkämpande.
- Från offensivt krigsavhållande till defensivt krigsutkämpande.
- Från offensivt krigsavhållande till offensivt krigsutkämpande.

Trots att var och en av dessa skiften kommer att medföra särskilda krav på ledning avgränsar vi bort denna aspekt i det fortsatta resonemanget. Detta innebär således att analysen

av de båda krigsutkämpande nivåerna sker utan beaktande av skiftesproblematiken.

En andra mellanliggande variabel – Ledningsförutsättningar

De mest krävande ledningsförutsättningarna återfinns vid förebyggandet av krig och försvar mot incidenter eller hanterandet av krig och försvar mot väpnat angrepp. Vid dessa fall är det kampen mot motståndaren som är kärnan i ledningsproblemet. Detta att ha en motståndare som försöker vinna och påtvinga oss sin vilja gör att ledningens karaktär blir helt annorlunda jämfört med ledning av annan verksamhet. För att förstå hur ledning ska utövas i de två skisserade typsituationerna, med de alternativa strategierna, måste först ledning definieras och sedan begreppet ledningsförutsättningar operationaliseras. Ledning definieras som att inrikta och samordna tillgängliga resurser så att de åstadkommer de effekter som krävs för att lösa tilldelat uppdrag och/eller uppgift(-er).³⁰ Definitionen beskriver varför en operation eller insats behöver ledning. Ledning inriktar vad som ska göras och samordnar nyttjandet av resurserna. De två begreppen som ledning ska åstadkomma, och som beskriver varför ledning behövs, utvecklas nedan.

Att inrikta är att bestämma vad som ska åstadkommas och att avgöra vilket förfaringssätt som säkrast leder till eftersökt tillstånd. Att inrikta är således att styra vad aktörerna ska åstadkomma under en operation. Chefer inriktar verksamheten genom att sätta upp målsättningar och riktlinjer. Uppdraget ligger till grund för vad som ska lösas och därmed inriktning av de egna resurserna och de handlingsalternativ som föreligger.³¹

Att samordna är att optimera nyttjandet av resurser i tid och rum så att uppsatta mål-

sättningar kan nås på avsett sätt.³² Vi menar att samordning också kan göras genom att man delar upp ansvar för olika funktioner. Temporal, spatial och funktionell samordning har beskrivits av bl a Håkan Edström och Dennis Gyllensporre.³³ Samordning kan således göras till tid, rum och/eller funktioner för att underlydande enheter inte ska störa ut varandra utan hjälpa varandra att genomföra uppdragets inriktning.

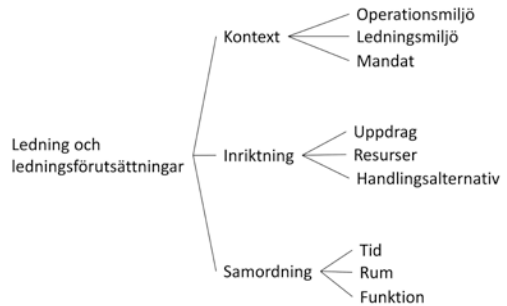
Både inriktning och samordning är styrande (framåtriktade) aktiviteter. För att inriktningen och samordning ska kunna anpassas efter kontexten med dess förändrade förutsättningar krävs uppföljning av läget och värdering av vad läget innebär för uppdraget. ”Uppdraget och läget bildar grundvalen för ledningen” detta formulerades redan 1921 i det grundläggande tyska arméreglementet.³⁴ Uppföljning och värdering är således återkopplande verksamheter som krävs för att kunna anpassa genomförandet efter aktuellt läge.

Uppföljning av läget görs för att man ska kunna identifiera vad som har hänt, förändringar och avvikelser mot förväntat.³⁵ Uppföljning bör också omfatta omvärldsbevakning för att man ska uppfatta relevanta förändringar av läget utanför den egna operationen.

Värdering av läget görs för att man ska förstå det uppfattade lägets innebörd för uppdraget.³⁶ Uppföljning av läget och värdering av vad det uppfattade läget innebär för uppdraget ger underlag för ny inriktning eller samordning för att lösa uppdraget.³⁷ Aktiviteterna uppföljning och värdering börjar ofta innan uppdrag har erhållits för att man ska skapa en förståelse om operationsmiljön och därmed snabbare kunna inrikta och samordna operationen.

Ledningsförutsättningarna inbegriper de krav som ställs på ledning i varje situation. Ledningsförutsättningarna styrs av den *kon-*

text som ska följas upp och värderas för att ledning ska kunna utövas. Vår analys av ledning och ledningsförutsättningarna kan illustreras av nedanstående bild.



Figur 2: Analys av ledning och ledningsförutsättningar

Kontexten omfattar operationsmiljö, ledningsmiljö och mandat. För att man ska kunna inrikta och samordna en operation krävs uppföljning och värdering av kontextens innebörd för såväl uppdraget som ledningen av detsamma.

Operationsmiljön omfattar både fysisk miljö, aktörer och informationsmiljö och ställer följande övergripande krav på ledningsförmåga.³⁸ För det första en förmåga att hantera ledning i olika fysisk miljö. Begreppet fysisk miljö ska ses i vid bemärkelse och omfattar alla fysiska faktorer som påverkar möjligheten att leda såsom mellanliggande höjder som begränsar möjligheter att kommunicera. Avstånd mellan den som ska leda och den som blir ledd påverkar självklart ledningsförutsättningarna, då långa avstånd antingen kräver ett robust sambandssystem eller decentraliserad ledning. För det andra en förmåga att förstå olika aktörer som är inblandade i konflikten. Andra aktörers påverkan på en konflikt kan sammanfattas i tre underliggande faktorer: aktörens bedömda förmåga (förmågan påverkar aktörens handlingsalternativ, d v s vad aktören kan

göra), aktörens bedömda vilja, uppkommet tillfälle för aktören att nyttja sin förmåga för att påtvinga oss sin vilja.

Informationsmiljön karaktäriseras av att den inte utgörs av fysiska eller geografiska platser som går att befinna sig på, t ex det elektromagnetiska våglängdsområdet, människans kognition eller Internet. Gränserna mellan strategisk, operativ och taktisk nivå kan därmed vara svåra att urskilja.³⁹ Informationsmiljön präglas av det rika och snabba kommunikationsflödet och omfattar såväl medier som sociala nätverk på internet. Informationsmiljön påverkar ledningsföresättningsarna då tillgången på information blir mycket rikare men därmed också risken för att bli vilseledd och risken att information om egen verksamhet sprids.

Ledningsmiljöns natur, vid alla former av väpnade konflikter och krig, konstitueras av fem tätt förbundna och växelverkande faktorer.⁴⁰ Dessa är den mänskliga faktorn, komplexiteten, osäkerheten, friktioner och tiden.

Den mänskliga faktorn har en ständig påverkan genom dynamiken i mänskligt samspel med hela dess potential för djärva handlingar och kreativitet men också oordning och osäkerhet. Genom mänskligt omdöme och förmåga till varseblivning, kreativitet och initiativ kan föresättningsarna för att hantera osäkerhet och oordning åstadkommas.

Komplexitet anger nivån av överskådlighet i ett sammanhang, dvs när det är svårt att förstå orsakssamband och att enas om en sådan uppfattning. Komplexiteten blir större när det finns flera faktorer som påverkar händelseförloppet och när dessa faktorer har ett inbördes förhållande. Graden av komplexitet i situationen ställer olika krav på hur mycket eller vilken typ av ledning som krävs.

Osäkerhet är en ständigt närvarande ingrediens vid väpnade konflikter och krig.

Dynamiken i parternas agerande och oföresutsetta händelser gör att absolut visshet om läget omöjliggörs.

Friktioner är effekten av tillfälligheter, olyckor, missförstånd och andra oföresutsetta händelser som skapar svårigheter och motverkar det önskade händelseförloppet. Såväl människor, materiel som miljöfaktorer kan bidra till att friktioner uppstår.

Tiden och tidsförhållanden är en avgörande faktor för möjligheterna att styra händelseutvecklingen. Händelseutvecklingen kan ske med olika tempon, vilket ställer olika krav på snabbhet i agerandet och därmed hur fort beslut måste fattas och förmedlas. Tidskravet påverkar också behovet av proaktivitet för att förutse möjliga skeenden och förebygga dem. Vidare påverkar tidskravet behovet av samtidighet där insatser av olika enheter bör samordnas så att de sker samtidigt för att uppnå största möjliga effekt.

Ledning förutsätter att den eller de som utövar ledning har mandat att göra det. Termen mandat är en juridisk term som är kopplad till formella föresättningsarna.⁴¹ Mandatet utgår från de legala föresättningsarna såsom krigets lagar, svenska författningar och insatsregler påverkar ledningsföresättningsarna. De legala föresättningsarna styr till stor del vad som får göras och vem som får fatta beslut. Enligt Håkan Edström påverkas ledningsföresättningsarna bl a av rådande beredskapsläge och den därtill hörande tillämpningen av det nationella lagrummet.⁴² Ockupation, krig, krigsfara, inklusive krig mellan främmande stater i Sveriges omedelbara närhet, samt fred utgör, enligt Edström, tillsammans med de tillfällen då svenska väpnade styrkor är verksamma i andra länder de situationer som innebär alternativa lagrum och därmed varierade strategiska interaktionsmönster. Berndt Brehmer kom senare fram till liknande konklusioner.⁴³

Mandatet styr också behovet av *samverkan*. Med samverkan avses den dialog och förhandling som sker mellan självständiga och sidoordnade aktörer för att de ska uppnå respektive organisations målsättningar. Alla uppdrag och uppgifter formaliseras som order, även om de har definierats genom dialog.⁴⁴ Samverkan kan leda till att en av aktörerna befinner lämpligast leda i aktuell situation och därmed erhåller en form av mandat. Denna typ av mandat är inte av juridisk natur utan en social grund byggd på överenskommelser.⁴⁵

Inriktning styr vad operationen ska uppnå och manifesteras av uppdraget som styr de egna resursernas tilldelade målsättningar och de handlingsalternativ som kan leda till att man når uppsatta målsättningar. Uppdraget ska tydligt och koncist beskriva den övergripande uppgiften, samt dess syfte och målsättningar.⁴⁶ Uppdraget eller uppgiften är ett förtydligande och en konkretisering av vad som ska göras.

De egna resursernas antal och förmåga att uppfatta läget avseende både detaljer och på vilket avstånd läget kan uppfattas påverkar vem som kan bearbeta och värdera lägets innebörd för uppdraget. Resursernas förmåga till verkan vad avser både dess räckvidd och grad påverkar vem som kan och bör fatta beslut om insatser. De egna resursernas antal och förmåga styr vem som kan och bör fatta beslut om insatserns genomförande.

Försvarsmaktens resurser omfattar följande. Arméstridskrafterna som består av två brigadstaber, två brigadspaningskompanier, fem mekaniserade bataljoner, två motoriserade skyttebataljoner, en lätt skyttebataljon, en mekaniserad stridsgrupp på Gotland, två artilleribataljoner, två luftvärnsbataljoner, två ingenjörbataljoner, en jägarbataljon, en underrättelsebataljon, en säkerhetsbataljon, en militärpolisbataljon, en livbataljon, ett

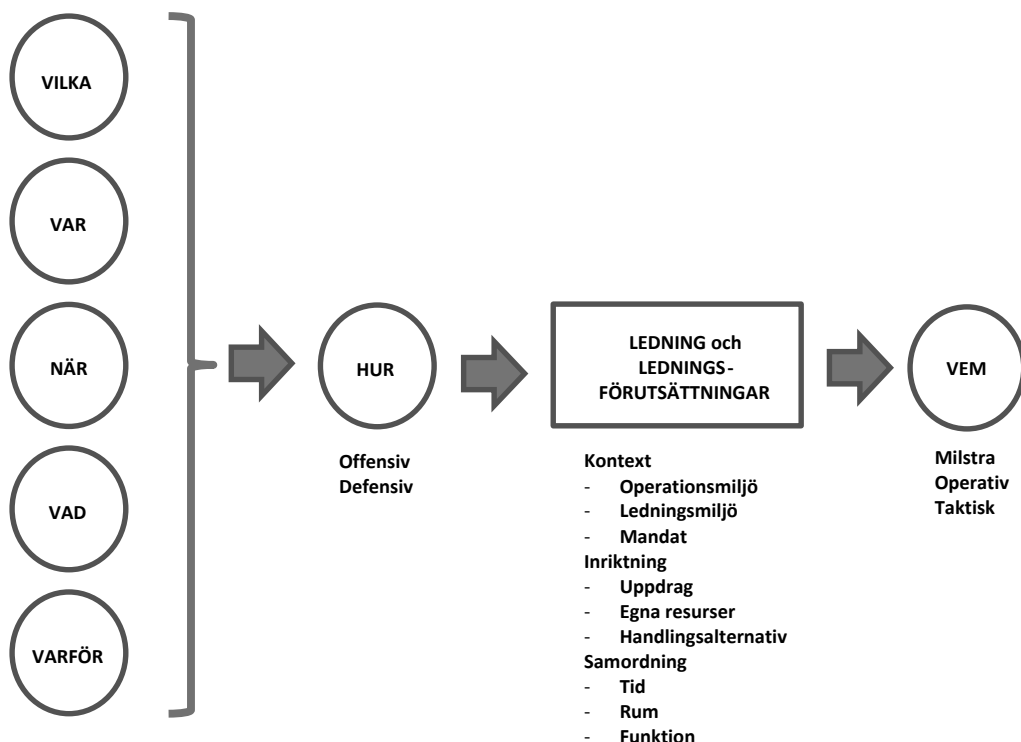
CBRN-kompani, ett tungtransportkompani och 40 hemvärnsbataljoner.

De sjögående förbanden utgörs av sju korvetter (fem av Visbyklass och två av Gävleklass), fyra ubåtar (tre av Gotlandsklass och en av Södermanlandklass), sju minröjningsfartyg (fem av Kosterklass och två av Spåröklass), sju bevakningsbåtar, fyra bojbat och två vedettbåtar (av Stockholmklass). Dessa ska kunna organiseras i två sjöstridsflottiljledningar, två korvettdivisioner, två minröjningsdivisioner, två underhållsdivisioner, en röjdykardivision, en ubåtsflottiljledning och en ubåtsdivision. Marinstridskrafterna består dessutom av en amfibiebataljon och ett bevakningsbåtkompani samt en marinbas.

Flygstridskrafterna som består av fyra flygflottiljer, sex stridsflygdivisioner utrustade med JAS 39C/D, en transport- och specialflygdivision, en stridslednings- och luftbevakningsbataljon samt en helikopterflottilj. Stridsflygets organisering i sex stridsflygdivisioner tolkas bygga på en operativ tillgänglighet motsvarandes omkring 50 %. Slutsatsen av detta är att när dagens omkring 100 stycken JAS 39C/D ersätts med 60 stycken JAS 39E så kommer antalet stridsflygdivisioner att nedgå till fyra.⁴⁷ Vad gäller resurserna så menar vi att det är viktigt att hålla isär vad som de facto finns gripbart för stunden (insatsstrategi) och vad som avses anskaffas eller vidareutvecklas inför framtiden (resursstrategi).⁴⁸ En annan viktig aspekt är den operativa tillgängligheten. Denna bygger dels på bemanningssituation, dels på omloppstiden i den kontinuerliga materielunderhållsprocessen.

Valt handlingsalternativ är ett förtydligande av hur uppdraget eller uppgiften avses lösas och manifesteras ofta i ett Beslut i Stort som beskriver både vad som ska göras och övergripande hur det avses göras.

Samordning är anpassning av aktiviteter och delmål så att tillgängliga resurser kommer



Figur 3: Artikelns analysmodell.

till största möjliga nytta. Samordning handlar om att aktörer inte ska vara i vägen för varandra, och hjälpa varandra där det går.⁴⁹ Samordning kan alltså ske till tid, rum och/eller funktioner. Försvarsmakten tillämpar tre konceptuellt olika samordningsformer. Dessa är samverkan, uppdragsstyrning och detaljstyrning.⁵⁰ Vi väljer i denna artikel att skilja på samverkan och styrformer.

Behov av samverkan är beroende av de mandat som varje chef har enligt ovanstående beskrivning av kontexten. Styrformerna styrs till stor del av de tidigare beskrivna ledningsförutsättningarna. Uppdragsstyrning används när det inte krävs eller är möjligt med en hög grad av samordning från högre chef. Uppdragsstyrning innebär att man ger få detaljanvisningar och fokuserar på det som

ska åstadkommas på längre sikt och/eller det övergripande sammanhanget. Detaljstyrning används när det krävs hög grad av samordning från högre chef. Detaljstyrning innebär att man ger flera detaljanvisningar och fokuserar på det som ska åstadkommas på kortare sikt och/eller en begränsad del av sammanhanget.⁵¹

Varje insats eller operation har unika behov av ledning och ledningsförutsättningar, men för de två valda typsituationerna med alternativa strategier ska vi nedan försöka värdera dess inneboende ledningsförutsättningar.

Utifrån ovanstående resonemang kan således artikelns analysmodell tecknas (se figur 3). I nästa steg kommer vi att resonera kring de båda mellanliggande variabelerna, d v s

strategiernas ("hur") inverkan på ledning och ledningsförutsättningarna.

Ledning och ledningsförutsättningar: Krigsavhållande defensiv strategi

Inom operationsmiljön torde den fysiska miljön i denna strategi näst intill utesluta att handla om Sverige inklusive Sveriges ekonomiska zon till havs och svenskt luftrum. Den aktör som främst synes vara relevant att beakta är Ryssland. Inom Sverige kommer Försvarsmakten och flera andra myndigheter att involveras. Dessutom kommer icke-statliga aktörer i form av företag, såväl internationellt som nationellt ägda, att beröras. Informationsmiljön omfattar mer än enbart Sverige och kännetecknas av påverkanskampanjer, cyberattacker och informationsoperationer som Sverige responderar på.

Vad avser ledningsmiljön så är det sannolikt att komplexiteten och osäkerheten är påtaglig. Den senare bedöms förstärka den förra. Den stora problematiken torde härröra från oklarheter om vad, och ytterst vem, som förorsakar och ligger bakom olika händelseutvecklingar. En aspekt av detta är tidsförhållandena. Utvecklingen kan ske utsträckt i tiden med små och gradvisa förändringar som är svåra att upptäcka, tolka och värdera. Utvecklingen kan dock även innehålla inslag av relativt tydliga händelser såsom kränkningar av den territoriella integriteten. Friktioner kan komma att uppstå på flera olika nivåer. Det kan t ex handla om friktioner mellan Sverige och Ryssland, mellan svenska myndigheter och/eller intressgrupper samt mellan enskilda individer och samhället i stort.

Vad gäller Försvarsmaktens mandat så är de legala förutsättningarna av fundamental betydelse. Statsmakternas beslut om tillämpning av lagrummet kommer att styra vad som kan och får göras. Det är också detta som styr Försvarsmaktens samverkansbehov med andra myndigheter. Mandatet torde vara intimt förknippat med ledningsmiljön och kunna innebära att Försvarsmakten stundtals kan vara givare av stöd till andra myndigheter för att vid andra tillfällen vara den som blir understödd. Oklarheter i mandatet späder troligen på osäkerheter och friktioner. Inom Försvarsmakten kan friktioner uppstå t ex på grund av oklarheter om vilket uppdrag som bör prioriteras.

De uppdrag som valts ut till denna analys kan på olika sätt och i olika grad stå i motsattsförhållande till varandra. Att värna suveräna rättigheter och/eller nationella intressen kan t ex, beroende på Försvarsaktens uppträdande, innebära att krigsriskerna ökar och därmed uppdraget att förebygga krig undergrävs. Vi tolkar att den defensiva strategin innebär en prioritet av det senare och därmed ett mer återhållsamt uppträdande. Beroende på resurstillgång kan uppdraget att skydda samhället och dess funktionalitet behöva ske på bekostnad av förmågan att försvara Sverige mot incidenter. Vid oklart mandat från statsmakterna kan Försvarsmakten själv bli tvungen att prioritera mellan de olika uppdragen vilket i sin tur kan öka friktionerna med t ex andra myndigheter.

De egna resursernas tillgänglighet är beroende på bl a statsmakternas mandat. De 40 hemvärnsbataljonerna finns t ex inte gripbara över tiden utan endast då beredskapshöjning beslutats. Även då är tillgängligheten beroende av förbandens och samhällets ut hållighet. Personalen i dessa bataljoner har fredstida arbeten, och om de inkallas för tjänstgöring i Försvarsmakten så uppstår vakanser i de civila delarna av samhället. Vår

bedömning är att arméstridskrafterna över tiden kommer att kunna ha samtliga övriga förband disponibla under förutsättning att de är uppfyllda personellt. Vad avser de marina stridskrafterna så utgår vi från att hälften av fartygen över tiden kommer att kunna vara operativa. Det samma gäller flygstridskrafterna, d v s hälften av flygplanen torde vara disponibla vilket alltså bl a motsvarar sex JAS 39C/D- eller fyra JAS 39E-divisioner. Vår bedömning är att vissa av ledningsresurserna kommer att ianspråkta för en forcerad förbandsproduktion. Dessutom kommer ledningsresurser att behöva nyttjas för att lösgöra förband som är insatta i internationella operationer och uthyrda/utlånade till andra staters försvarsmakter. Utdragandet omfattar även avvecklande av exportstödsverksamhet i Sverige.

Vilka handlingsalternativ kan då utskönjas avseende de olika stridskrafterna? Vad avser sjö- och flygstridskrafterna ser vi egentligen inga större alternativ än att upprätthålla den territoriella integriteten och att avvärja kränkningar. Vad avser de senare så ser vi inga egentliga begränsningar. Vi antar att samtliga stridsflygdivisioner inriktas mot luftförsvarsuppgiften, d v s mot jaktförmågan. Vad avser de förra, däremot, så finns betydande begränsningar i antalet operativa plattformar. Här kan m a o geografiska prioriteringar bli nödvändiga. Avseende markstridskrafterna så ser vi fyra huvudalternativ. Det första går ut på att stödja de civila delarna av samhället t ex genom att skydda samhällsviktig infrastruktur. Det andra alternativet handlar istället om att skydda den militära handlingsfriheten genom att bl a försvara sjö- och flygstridskrafternas basområden samt viktig militär infrastruktur i övrigt. Här bör särskilt uppmärksammas att luftvärnsförbanden organiseras inom armén. Det tredje alternativet går ut på att behålla stridsvärdet över tiden samt över ti-

den verka inom områden som skulle kunna tänkas nyttjas av en angripare i händelse av eskalation. Det fjärde alternativet är en kombination av de tre förra.

När det gäller samordning av de egna stridskrafterna i tid och rum samt till funktion så beror denna på val av handlingsalternativ. Om det första eller tredje alternativet enligt ovan väljs för markstridskrafterna så finns egentligen inga större samordningsbehov. Däremot så finns över tiden ett behov av att samordna t ex flygstridskrafterna och luftvärnsförbanden avseende luftförsvar. Väljs däremot alternativ två så tillkommer ett behov av att samordna försvaret av flygbasområden mellan armén och flygvapnet. Försvaret av marina baser kan möjligen lösas internt inom marinen om t ex amfibiebataljonen ges denna uppgift.

Ledning och ledningsförutsättningar: Krigsavhållande offensiv strategi

Vad avser operationsmiljön så kommer den fysiska miljön fortfarande att handla om svenskt territorium men med större uppträdande på och över internationellt vatten. Även i detta fall är Ryssland den aktör som bedöms troligaste antagonist. I och med att vi uppträder mer offensivt och inte uteslutande på svenskt territorium så torde interaktion med andra stater, icke-statliga organisationer samt företag öka jämfört med en defensiv strategi. Vad gäller informationsmiljön så kommer ett svenskt proaktivt agerande att ytterligare öka interaktionen med internationella aktörer.

Angående ledningsmiljön så minskar troligen osäkerheten initialt då vi tar initiativet, men motståndarens respons innehåller en stor osäkerhet och risk. Dessutom kan

konsekvenserna av vårt agerande vara svåra att överblicka. Detta medför att komplexiteten sannolikt blir större än vid en defensiv strategi. Ett över tiden utdraget offensivt agerande även på stora avstånd medför anorlunda krav på ledningsförmågan. Vid ett offensivt uppträdande så ökar behovet att hantera friktioner med såväl svenska som internationella aktörer.

Vid ett offensivt uppträdande måste Försvarsmaktens mandat utökas till att även omfatta uppträdande utanför svensk jurisdiktion. Dessutom måste de legala förutsättningarna för att ta initiativet till påverkan av motståndaren, inklusive våldsanvändning, vara klarlagda. Vi utesluter inte användandet av medvetna svenska kränkningar av antagonists territoriella integritet i denna strategi och även i detta fall måste de legala förutsättningarna vara utklarade. Behovet av samverkan med internationella aktörer torde öka bl a för att minska risken för vådabekämpning och för att minska friktioner. Statsmakternas behov av att samordna svenska myndigheter bedöms öka, vilket medför större behov för Försvarsmakten att samverka med dessa myndigheter.

Jämfört med den defensiva strategin torde i detta fall värnandet av suveräna svenska rättigheter och/eller nationella intressen prioriteras högre av statsmakterna än uppdraget att förebygga krig. Detta innebär dock inte att det senare uppdraget avskrivits. Uppdraget måste därför nogt precisera vilka rättigheter och intressen som ska försvaras. Uppdragen att skydda samhället och dess funktionalitet respektive försvara Sverige mot incidenter antas behöva nedtonas till förmån för uppvisandet av svensk förmåga att hota antagonists kritiska sårbarheter.

Förutsättningen att med de nuvarande egna resurserna kunna implementera en trovärdig offensiv strategi bedöms vara låg. Bedömningen grundas främst på avsaknade

av offensiva och långsträckt vapensystem. Detta medför i sin tur att delar av den samlade ledningskapaciteten torde behöva inriktas för anskaffning av t ex markrobotar och kryssningsrobotar. Därutöver gäller samma förutsättningar som i den defensiva krigsavhållande strategin.

Den offensiva krigsavhållande strategins *handlingsalternativ* handlar till stor del om kontinuerlig avvägning mellan offensivt och defensivt uppträdande. Vår bedömning är att alternativen att nyttja markförbanden nedgår och att fokus bör läggas på att skydda militära basområden och infrastruktur. Vad gäller sjöstridskrafterna så ökar betydelsen av ubåtsvapnet och dess möjlighet till offensivt uppträdande genom att projicera förmågan till verkan utanför svenskt territorium. Detta kan innebära att övriga sjöstridskrafter måste ges uppgiften att understödja ubåtarnas operationer snarare än att upprätthålla territoriell integritet och avvisa kränkningar. Vad avser luftstridskrafterna så handlar avvägningen främst om luftförsvarsuppgift, d v s jaktförmåga, kontra förmågan att projicera hot om angrepp mot mål på motståndarens territorium, d v s attackförmåga.

Projicering av hot mot mål på motståndarens territorium medför omfattande behov av samordning mellan sjö- och luftstridskrafterna, såväl avseende såväl tid och rum som funktion. Vad gäller tidsaspekten så måste båda stridskrafterna samtidigt ha förmåga över tiden. Vad gäller samordning i rummet måste Försvarsmakten ha förmåga till kraftsamling av stridskrafter mot ett geografiskt område men även till att hota flera geografiska områden samtidigt. För defensivt inriktade insatser såsom luftförsvar och skydd av sjö- och flygstridskrafternas basområden krävs samordning även med arméstridskrafterna.

Ledning och ledningsförutsättningar: Krigsutkämpande defensiv strategi

Även vid denna strategi omfattar operationsmiljöns fysiska delar i huvudsak svenskt territorium. Vid den defensiva krigsutkämpande strategin är uthållighet den kritiska faktorn. Detta gäller både samhället i stort men även Försvarmakten. För att möjliggöra politisk handlingsfrihet över tiden är det avgörande att samhällets försörjning och möjlighet att motta stöd från tredje part kan skyddas. Den enda aktör som bedöms skulle kunna ha politisk vilja att angripa Sverige är Ryssland. Utan stöd från tredje part tvingas Sverige således ensamt utkämpa kriget mot en stormakt med eskalationsdominans som även omfattar massförstörelsevapen. Utgående från regeringens bedömning att ett angrepp har ett snabbt förlopp är vår bedömning att den samverkan som Försvarmakten genomfört med andra aktörer före krigets utbrott är den enda samverkan som hinner få någon verkan under kriget. Informationsmiljön kommer att vara utsatt för kraftfull bekämpning i samtliga domäner.

Inom ledningsmiljön bedöms såväl komplexitet som grad av osäkerhet variera mellan de olika ledningsnivåerna. På den strategiska nivån anser vi det vara troligt att båda aspekterna har nedgått då man ställs inför fullbordat faktum. På främst taktisk ledningsnivå torde dock både komplexiteten och osäkerheten vara hög. Friktionerna på alla ledningsnivåer kommer att vara omfattande och riskerar ytterst att paralysera hela eller delar av ledningssystemet. Krigets snabba händelseförlopp ställer krav på snabba beslut. De övergripande besluten måste vara fattade redan i fredstid för att få någon effekt.

Mandatet för Försvarmaktens agerande måste, med hänsyn till de snabba tidsförloppen, vara givet innan krigsutbrott. Detta gäller såväl de legala förutsättningarna som klarläggande och genomförande av samverkan med andra aktörer.

Det politiska uppdraget till Försvarmakten torde i denna strategi ytterst handla om att över tiden kunna upprätthålla militär förmåga för att därigenom bidra till den samlade politiska handlingsfriheten. Detta innebär ett krav på att hushålla med de militära resurserna över tiden, dvs en strategisk motsvarighet till "fleet in being". Ledningsmiljön innebär än större krav på att uppdragets syfte är tydligt så att chef på respektive ledningsnivå på egen hand kan agera i enlighet med högre chefs intention.

Vad gäller resurser bedömer vi att Försvarmakten, när kriget väl brutit ut, disponerar samtliga krigsförband inklusive de som eventuellt producerats i ett krigsavhållande skede. Beroende på politiska beslut kan de resurser som varit ianspråktagna för förbandsproduktion lösgras från denna uppgift för att istället nyttjas för insatser.

Mot bakgrund av ovanstående resonemang handlar handlingsalternativen sannolikt om en avvägning mellan uthållighet och verkan. Å ena sidan måste återhållsamhet präglade nyttjandet av de militära resurserna så att den politiska handlingsfriheten över tiden kan vidmakthållas. Å andra sidan måste angriparens handlingsfrihet utmanas och hans stridskrafter fortlöpande bekämpas. Förmågan att kunna ta emot stöd från tredje part kan mycket väl vara avgörande för strategins trovärdighet. Detta innebär i så fall att skydd av den infrastruktur som erfordras för dessa ändamål måste prioriteras före skyddet av andra viktiga samhällsfunktioner.

Samordning avseende tid och rum är central avseende balansen mellan offensivt och defensivt agerande inom ramen för denna

strategi. Samordning i båda dessa avseenden handlar om att undvika att alla resurser agerar samtidigt och på samma ställe. En kraftsamling till tid och/eller rum innebär en ökad risk för egna förluster och därmed en lägre uthållighet. För att säkerställa egen militär förmåga i ett längre tidsperspektiv kan således utspridning snarare än kraftsamling vara en framgångsfaktor. Den funktionella samordningen bedöms inte lika betydelsefull. Möjligen kan de olika stridskrafternas roll för strategins implementering variera. I denna strategi torde en vidmakthållen, om än reducerad, markstridsförmåga vara det som ytterst kan hindra motståndaren från försök att ockupera svenskt territorium.

Ledning och ledningsförutsättningar: Krigsutkämpande offensiv strategi

Vid en krigsutkämpande offensiv strategi omfattar operationsmiljöns fysiska del både svenskt territorium, internationellt vatten och luftrum samt motståndarens, antagligen Rysslands, territorium. Det finns risk/möjlighet att angränsande länder (Finland, Estland, Lettland, Litauen och Polen) påverkas av både oss och motståndaren. Det kan rent av vara en svensk politisk vilja att någon/några av dessa länder involveras på vår sida i konflikten. Andra aktörer som har intresse den fysiska miljön kommer också att involveras. Inom informationsmiljön ska Sverige ha kapacitet att verka både offensivt och defensivt. Det är inte givet att Försvarsmakten ensam förfogar över denna kapacitet.

Komplexiteten och osäkerheten inom ledningsmiljön bedöms vara hög på samtliga ledningsnivåer även om orsaken till detta kan variera. På strategisk nivå tillkommer,

jämfört med den defensiva strategin, t ex problematiken med svårt predicerade resultat från våra offensiva operationer och än mer sekundära effekter som kan uppstå. På operativ och taktisk nivå handlar komplexiteten om utökade avstånd, snabba tidsförlopp och ökade risker för friktion.

Mandatet för beslut om bekämpning mot mål på motståndarens territorium torde, åtminstone inledningsvis, ligga på den politiska nivån. Detta minskar den militärstrategiska nivåns handlingsfrihet att nyttja de militära resurserna vilket i sin tur begränsar underliggande nivåers beslutsutrymme. Militära informationsoperationer måste samordnas med övriga svenska påverkansoperationer. Om kapaciteterna för offensiva cyberoperationer inte ligger helt inom Försvarsmaktens ansvarsområde så ökar samverkansbehovet med den/de myndigheter som har sådana resurser.

Försvarsmaktens uppdrag innebär sannolikt skapandet av en initialeffekt med så hög verkan på motståndaren att dennes förmåga till eller vilja att fortsätta angreppet reduceras avsevärt. Detta bedöms inte kunna ske om Sverige utsatts för ett isolerat angrepp. Således måste de svenska insatserna i detta fall leda till att tredje part, ytterst USA, inte kan förhålla sig passiv till det krig Sverige dragits in i. Detta medför således att verkan måste prioriteras före uthållighet i denna strategi.

Vad avser resurser bedömer vi det vara en förutsättning att Försvarsmakten getts möjlighet att bygga upp förmågan till långgräddig bekämpning. Detta måste senast ha skett i en eventuell föregående krigsavhållande fas oavsett strategival under denna. Även i denna krigsutkämpande strategi bedömer vi att Försvarsmakten disponerar samtliga krigsförband senast efter krigsutbrottet.

De handlingsalternativ som går att utsköja i denna strategi handlar främst om

målval på motståndarens territorium. Vi anser att dessa mål bör utgöras av kritiska sårbarheter som Ryssland kan antas behöva vid en eskalerad konflikt med Väst och ytterst USA. Resonemanget kring handlingsalternativ handlar även om vilka plattformar/system det är som kan/bör leverera de önskade effekterna. Under förutsättning att fler än en försvarsgren getts möjlighet att bekämpa mål på det strategiska djupet så ökar handlingsalternativen.

Ovanstående diskussion inverkar även på behovet av samordning. Optimalt för denna strategi hade varit om markstridskrafterna utrustats med markrobotförband och såväl sjö- som flygstridskrafterna med kryssningsrobotar. Oavsett detta kommer en offensiv strategi som denna att medföra stora samordningsbehov som innefattar inte enbart militära maktmedel. Detta behov gäller således inte enbart tid och rum, utan även till funktion och då omfattandes flera olika säkerhetspolitiska maktmedel.

Sammanfattning och utblick – vem bör leda?

Vem bör då leda operationer inom ramen för de olika strategierna? Vår bedömning är att denna inledande diskussion inte är tillräcklig för att fullständigt kunna ge ett entydigt svar. Tvärtom menar vi att vårt resonemang tyder på att den som bör leda operationerna varierar beroende på vald strategi. Valet av strategi är således centralt vid utformningen av inte enbart stridskrafterna utan även vad avser frågan om hur framtida ledningskoncept bör utvecklas. Omvänt innebär detta att utvecklingen av nya ledningskoncept inte får begränsa den politiska och militärstrategiska nivåns handlingsfrihet i valet av strategi.

Vi tycker oss ha identifierat viss gemensam karaktäristik för vart och ett av de två utfallen för respektive dimension i den strategiska

fyrfältsmodellen. En defensiv strategi synes innebära såväl krav på samordning på lägre nivåer som decentralisering av beslut oavsett om utgångspunkten tas i den krigsavhållande eller -utkämpande nivån. En offensiv strategi verkar medföra det omvända förhållandet, således större krav på samordning på högre nivå och fler centralt fattade beslut. Vad avser den krigsavhållande nivån så tycks de utdragna tidsförhållandena innebära stora krav på uthållighet över tid oavsett om strategin är defensiv eller offensiv. Svårigheterna att på taktisk nivå dra slutsatser av små och gradvisa förändringar över långt tidsförlopp torde medföra krav på god kapacitet för uppföljning och värdering på strategisk nivå. En annan problematik härrör från behovet av avvägning mellan styrkeuppbyggnad och genomförande av insatser. Behovet av samverkan bedöms vara stort oavsett om strategin är defensiv eller offensiv. Avslutningsvis, angående den krigsutkämpande nivån, menar vi att de snabba tidsförloppen torde medföra krav på hög initialeffekt och stor samordning för både den defensiva och offensiva varianten. Sannolikt finns ytterst begränsad tid för samverkan när kriget väl brutit ut.

Vi tror oss ha identifierat en alternativskiljande aspekt mellan de olika strategierna som berör inriktning och samordning. Den traditionella strategi Sverige tillämpade under det kalla kriget, d v s defensiv krigsavhållande, torde innebära att den strategiska nivån har det övergripande ansvaret att inrikta operationerna medan den operativa nivån ansvarar för att samordna stridskrafterna inom beslutad inriktning. Denna norm synes emellertid inte vara given vid någondera av de övriga tre strategialternativen. Vid en krigsavhållande offensiv strategi är vår bedömning att den strategiska nivån mycket väl kan tvingas ansvara för såväl inriktning som samordning. En av orsakerna till detta är de internationella och därmed politiska

aspekterna i denna strategi. Vad avser defensiv krigsutkämpande strategi finner vi det sannolikt att den strategiska nivåns fokus kan komma att ligga på att möjliggöra stöd från tredje part. Detta innebär att den operativa nivån "tvingas" ansvara för såväl inriktning som samordning av pågående operationer som genomförs uteslutande med svenska förband. Om motståndarens lyckas reducera vår ledningsförmåga kan denna strategi mycket väl innebära att taktisk nivå blir tvungen att själv samordna sina respektive stridskrafter inom ramen för beslutad inriktning. Förmodligen kommer den strategiska nivån, vid en offensiv krigsutkämpande strategi, att ansvara för både inriktning och samordning. Såväl den politiska dimensionen som de få,

och därmed kritiska, egna resurserna anses motivera ett sådant förhållningssätt.

Under våren 2016 kommer Huvudstudie ledning tillsammans med Försvarshögskolan att genomföra spel på var och en av de fyra strategierna i syfte att utveckla ett framtida ledningskoncept för Försvarsmakten. Vår förhoppning är att inom ett år kunna återkomma med en uppföljande artikel på temat. Frågan kvarstår således tillsvidare – vem bör leda operationerna?

Håkan Edström är överstelöjtnant, docent i statsvetenskap och universitetslektor i krigsvetenskap vid Försvarshögskolan. Anders Josefsson är överstelöjtnant vid Försvarshögskolan.

Noter

1. *Huvudstudie ledning* har beställt analysen av framtida ledningsföresättningar som ligger till grund för denna artikel.
2. Regeringen, *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020* (prop. 2014/15:109), s 11.
3. Ibid, s 53.
4. Ibid, s 12.
5. Ibid, s 13.
6. Ibid, s 1.
7. Se t ex Ibid, s 8.
8. Ibid, s 46.
9. Ibid, s 55.
10. Ibid, s 27.
11. Ibid, s 56.
12. Ibid, s 11.
13. Ibid, s 83.
14. Försvarsmakten, *Försvarsmaktens föreskrifter med arbetsordning för Försvarsmakten*, Försvarets Författningssamling (FFS 2015:4, 2015-12-23).
15. Op cit, Regeringen, se not 2, s 40.
16. Ibid, s 41-45.
17. Ibid, s 23.
18. Ibid, s 28.
19. Ibid, s 46.
20. Ibid, s 55.
21. Ibid, s 64.
22. Ibid, s 22.
23. Ibid, s 29.
24. Ibid, s 30.
25. Edström, Håkan: "Med alla till buds stående metoder – Strategi i den politiska styrningen av Försvarsmakten?" i *KKrVAHT*, 1. Häftet 2015.
26. Posen, Barry: *The Sources of Military Doctrine*, Cornell University Press, Ithaca 1984, s 14.
27. Mearsheimer, John: *Conventional Deterrence*, Cornell University Press, Ithaca 1983, s 14-15.
28. Edström, Håkan: *Hur styrs Försvarsmakten? – Politisk och militär syn på försvarsdoktrin under 1990-talet*, Umeå Universitet, Umeå 2003, s 60.
29. Borén, Stefan; Edström, Håkan; Nordmark, Mikael och Oltorp, Anders: "Det nya försvarsbeslutet – Konsekvenser för strategiutbildningen vid FHS" i *KKrVAHT*, 3. Häftet 2015, s 112.
30. Försvarsmakten, *Doktrinbilaga för ledning av operationer – Förhandsutgåva 2014* (DbiLOp FU 2014), Högkvarteret, Stockholm 2014, s 15.

31. Ibid, s 15.
32. Ibid, s 23.
33. Edström, Håkan och Gyllensporre, Dennis: *Pursuing Strategy: NATO Operations from the Gulf War to Gaddafi*, Palgrave Macmillan, Basingstoke 2012.
34. Corum, James: *A Clash of Military Cultures – German and French approaches to Technology between the World Wars*, Maxwell AFB, USAF School of Advanced Airpower Studies, Alabama 1994.
35. Op cit, Försvarmakten 2014, se not 30, s 34.
36. Ibid, s 34.
37. Försvarmakten, *Svensk Planerings- och Ledningsmetod (SPL)*, Högkvarteret, Stockholm 2015, s 21.
38. Försvarmakten, *Militärstrategisk doktrin (MSD 12)*, Högkvarteret, Stockholm 2011, s 33.
39. Ibid, s 37.
40. Op cit, Försvarmakten 2014, se not 30, s 12.
41. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, *Gemensamma grunder för samverkan och ledning vid samhällsstörningar*, MSB, Stockholm 2014, s 200.
42. Edström, Håkan: *Den militärstrategiska ledningsmiljön – Rekommendationer inför framtagandet av detaljerade forskningsbehov inom det ledningsvetenskapliga området*, Förvarshögskolan, Stockholm 2012. (Oppublicerad intern rapport).
43. Brehmer, Berndt: *Insatsledning*, Förvarshögskolan, Stockholm 2013.
44. Op cit, Försvarmakten 2014, se not 30, s 15.
45. Op cit, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 2014, se not 41, s 206.
46. Op cit, Försvarmakten 2014, se not 30, s. 28.
47. Op cit, Regeringen, se not 2, s 15.
48. Edström, Håkan och Gyllensporre, Dennis: *Svensk försvarsdoktrin efter det kalla krigets slut*, Santérus, Stockholm 2014.
49. Op cit, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap 2014, se not 41, s 20.
50. Op cit, Försvarmakten 2014, se not 30, s 23.
51. Ibid, s 23.

Kunglig medalj till Akademiens ständige sekreterare

Torsdagen den 4 februari delade Kungen ut H.M. Konungens medalj och Litteris et Artibus vid en ceremoni i Lovisa Ulrikas matsal på Kungliga slottet.

H.M. Konungens medalj instiftades runt 1814 och finns i flera storlekar. Den tilldelas svenska och utländska medborgare för särskilda förtjänster.

Litteris et Artibus instiftades 1853 av kronprins Carl (XV). Litteris et Artibus betyder vetenskap och konst. Medaljen utdelas för framstående konstnärliga insatser inom främst musik, scenisk framställning och litteratur.

Vid den aktuella ceremonin tilldelades H.M. Konungens medalj av 8:e storleken i Serafimerordens band Kungl Krigsvetenskapsakademiens ständige sekreterare, generalmajor Björn Anderson, för betydande insatser inom svenskt akademiväsende.

Björn Anderson gratuleras varmt till utmärkelsen.

Det strategiska överfallet

Överraskning och vilseledning

av Anders Westberg

“All warfare is based on deception”¹
Sun Tzu

Résumé

In case of a strategic attack on Sweden, we will be the subject of surprise whether we like it or not. Surprise and deception are fundamental principles of warfare and history is full of examples of strategic surprise attacks. Deception and surprise are already part of the Swedish doctrine, but does Sweden utilize these principles? The purpose is for the deceived *to act* (not just think) and present the deceiver with a favourable situation. It is about winning and utilizing all possible and available assets and capabilities that Sweden can muster. Deception requires dedicated resources and the target of deception should be the *decision-maker(s)*. Among the resources is a highly professional and dedicated intelligence and security organization. Another aspect is the ability to withstand and recuperate from a strategic or battlefield surprise. The solution is a well-developed approach of *flexibility*. If properly used, all these principles can provide a decisive advantage in the event of a conflict and Sweden would be able to be better prepared and to recover from a surprise attack.

I HÄNDELSE AV krig eller väpnad konflikt kommer Sverige med all sannolikhet att bli överrumplat vad vi än vill. Därför är det lämpligt att redan nu förbereda landets befolkning och det nya totalförsvaret på detta. Det är kanske så att vi svenskar har lätt att bli överraskade och bortse från det faktiska skeendet, även fast det sker mitt framför våra ögon. Det kan sägas att det ligger i vår svenska kultur såsom lite ”blåögda”, då vi har en benägenhet att tro gott om allt, alla och om framtiden.

Under det senaste året har vi näst intill dagligen nåtts av rubriker som borde stämma till eftertanke. Kopplat till rikets säkerhet handlar det bl a om påverkansoperationer från Ryssland. Vi borde därför vara rimligt

upplysta, med minskad risk att bli vilseledda och överraskade den dagen något händer. Historien ger dock övertydliga exempel på överraskande inledda angrepp som tagit försvararen med överraskning. Operation Barbarossa 1941, Pearl Harbor 1941, landstigningen i Normandie 1944, Yom Kippur-kriget 1973 och 11 september 2001 utgör illustrativa exempel. I vissa av dessa fall har även mycket trovärdiga och tillförlitliga underrättelser funnits närvarande och i en del fall också presenterade, men beslutsfattarna har inte velat eller vågat inse att ett angrepp var förestående. Den nye svenske ÖB nämnde under Folk och Försvars konferens i Sälen att ett överraskande strategisk anfall

var scenariot för den kommande försvarsmaktsövningen.²

Det är därför viktigt att reflektera över hur det står det till med den svenska förmågan att motstå respektive återhämta sig från ett strategiskt överfall och den överraskning som vi med största sannolikhet kommer att drabbas av. Detta gäller framför allt på den politiska och militärstrategiska nivån, men också på den operativa dito. Sedan är givetvis frågan om vi själva har förmågor, kunskaper och är tränade och utbildade, att vi planerar för samt har en idé om hur överraskning och vilseledning kan användas i vår egen krigföring. Rätt nyttjat kan detta vara krigsavgörande.

Den svenska grundsynen

Efter det kalla krigets slut var invasionshotet inte längre aktuellt. Dock talades det under 1990-talet om olika former av överraskande angrepp, exempelvis Kort Militär Förvarning (KMF) och i vidare bemärkelse Strategiskt Överfall (SÖ). Dessa scenarier låg till grund för den försvarsplanering som genomfördes intill det att den ”eviga europeiska freden” infann sig. Nu har dessa begrepp, framför allt kanske Strategiskt Överfall, aktualiserats. Den sjätte generationens krigföring, även benämnd hybridkrigföring, innehåller många beståndsdelar som återfinns i både överraskning och vilseledning.

Överraskning, och det närbesläktade begreppet vilseledning, är en av krigets och stridens grundläggande principer. Både den Militärstrategiska doktrinen från 2012 (MSD) och den Operativa doktrinen från 2014 använder sig av och förklarar begreppen, och då främst med tyngdpunkt på hur vi ska nyttja dessa principer gentemot en motståndare. I MSD beskrivs bl a; ”Överraskning: agera på ett sätt som är oväntat för motståndaren!”³ Vidare nämner MSD att ”överraskning kan

uppnås genom att nyttja ett högt tempo relativt motståndaren och uppträda oväntat avseende tid, rum, medel och metoder. Överraskning har en kraftfull men temporär effekt som kan bidra till lokal överlägsenhet.”⁴ Vad gäller förhållandet mellan vilseledning-överraskning nämner MSD vidare;

[...] en metod att åstadkomma överraskning är vilseledning, där planerad och aktiv verksamhet förvillar motståndaren eller förstärker dennes felaktiga uppfattning om läget och våra avsikter. För att nå den önskade effekten är det viktigt att kontinuerligt agera oväntat och med ett högt tempo, då det är svårt att avgöra när en motståndare är överraskad.⁵

Den Operativa doktrinen från 2014 utvecklar betydelsen och förutsättningen för vilseledning;

som en metod för att avsiktligt framhäva viss information och dölja annan. En väl planerad och genomförd vilseledning kan leda till att motståndaren på felaktigt beslutsunderlag disponerar sina resurser på ett sätt som gynnar våra operationer. I planeringen ska övervägas vilken typ av vilseledning som kan vara lämplig, samt hur mycket resurser som kan avdelas för detta. [...] Lyckad vilseledning förutsätter god kunskap om motståndarens förmåga att inhämta underrättelser samt om dennes doktrin och beslutsprocess. Åtgärder som vidtas bör uppfattas som troliga eller farliga handlingsalternativ av en motståndare. Människan har vanligen lättare att ta till sig information som förstärker den uppfattning han/hon redan har.⁶

Den operativa doktrinen definierar vilseledning, som ”medvetna åtgärder som syftar till att ge motståndaren ett felaktigt beslutsunderlag för att få aktören att disponera sina resurser på ett sätt som gynnar svenska syften.”⁷ Vidare delas vilseledningen in i

huvudsakligen två delar, passiv och aktiv vilseledning. Den passiva vilseledning ska i stort förhindra att motståndaren får ta del av den riktiga planen, våra syften och intentioner. Vidare beskriver doktrinen att "aktiv vilseledning består av att motståndaren förses med information som ger en felaktig bild av vad de egna förbanden avser att göra. Genom att kombinera aktiv och passiv vilseledning kan således sannolikheten för att uppnå överraskning och lokal överlägsenhet ökas."⁸

Således är begreppen kända och Sverige antas nyttja dessa i samband med ett väpnat angrepp, samtidigt som vi måste förbereda oss på att vi kommer att vara föremål för praktiserandet av dessa principer i samband med ett eventuellt angrepp.

Några av vilseledningens beståndsdelar och premisser

Vilseledning kan nyttjas och förekommer på alla krigföringsnivåer. Målet för vilseledning är *beslutsfattaren*, oberoende av på vilken nivå, d v s politisk, strategisk, operativ eller taktisk, denne verkar på. Oftast handlar det om den högsta möjliga nivån, vilket i Sverige skulle vara den politiska och högsta militära ledningen, då vilseledning anses ge mest effekt där. Ett indirekt tillvägagångssätt kan nyttjas om den som vilseleder inte direkt kan nå beslutsfattaren. Det indirekta sättet kan då bestå av att den som vilseleder utnyttjar personer nära beslutsfattaren eller organisationens underrättelseanalytiker. Det är sedan dessa personer som presenterar underlaget för beslutsfattaren. Huvudsyftet är att få motståndaren att göra något, inte att bara tänka på eller uppfatta situationen.⁹

Det är svårt att övertyga den som ska vilseledas om exempelvis nya synsätt och värderingar. Därför är det lättare att förstärka det som motståndaren redan upplever, tror

på och framför allt förväntar sig. Vidare är kontrollen och nyttjandet av informationskanalerna viktig. Avgörande blir därför att ha en mycket välfungerande underrättelse- och säkerhetstjänst. Den som ska genomföra en vilseledningsoperation måste ha ett uppdaterat och utmärkt underrättelse- och säkerhetsläge vad det gäller både den egna organisationen, och motståndarens (det vill säga den som ska vilseledas) underrättelse- och säkerhetstjänst och hur denna verkar. Det går att uttrycka det som att den som ska vilseleda måste veta mer om motståndaren än vad motståndaren själv vet. bl a gäller det att ha kunskap om vilka underrättelse- och informationskanaler för inhämtning den som ska vilseledas har och nyttjar.

Samtidigt måste den som ska vilseleda ha en välfungerande underrättelsetjänst för att kunna detektera själva återkopplingen, "feedback", om att vilseledningen fungerar. d v s, gör motståndaren det som det är tänkt att denne ska göra för att hamna i en sämre position i förhållande till den egna organisationen. En väl fungerande säkerhetstjänst och procedurer för operationssekretess är också viktigt. Både den verkliga planen liksom vilseledningsplanen måste vara under sträng sekretess, åtminstone inledningsvis. Den verkliga operationsplanen och vilseledningsplanen ska inrymmas under en gemensam och genomarbetad "täckplan" (eng Cover plan), som kan på ett "naturligt sätt" förklara vissa fenomen eller observationer om förestående verksamhet och därmed vilseleda motståndaren. En vilseledningsplan och dess "täckplan" är alltså inget som planeras i all hast.

Vilseledningen ska vara en integrerad del av operationsplaneringen och ansvaret bör därför läggas på operations- och/eller planeringssektionen.¹⁰ Vilseledningsexperten och akademikern Barton Whaley resonerar att det viktigast är dock att chefer deltar

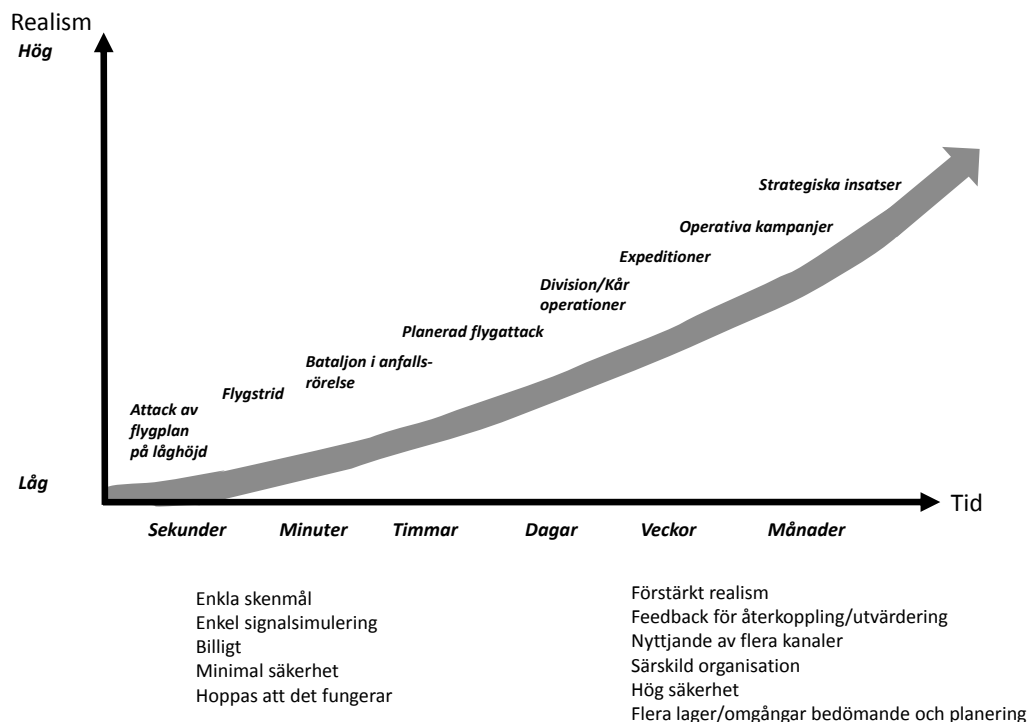


Bild 1: Relationen mellan analys, tid och noggrannhet, från figure 1 ur Charles Fowler, Robert Nesbit, *Tactical Deception in Air Land Warfare*, 1995, s 39, bearbetad av artikelförfattaren.

aktivt i planeringen av en vilseledning.¹¹ Planeringen av vilseledningsoperationen kan inte starta efter det att den "riktiga" eller verkliga operationsplaneringen har igångsatts. Vilseledningen måste vidare påbörjas *före* det att den riktiga operationen initieras. En av anledningarna är att motståndaren, den som ska vilseledas, ska uppfatta, tolka, och agera på den information som presenteras. Enligt Nesbit och Fowler finns det olika tidsförhållanden, noggrannheter och upplösningar, beroende vilken nivå som ska vilseledas. (Se Bild 1).¹² Människans kognitiva uppfattning är viktigt i en vilseledning. Enligt bl a Richard Heuer påverkas det kognitiva beteendet, då människor allt som oftast har svårt att ändra sin initiala uppfattning om en given situation eller händelse.¹³

Den riktiga operationsplanen kan vara hur fantasifull som helst, men däremot måste vilseledningen vara realistisk och trovärdig för att motståndaren ska uppfatta den som avsett. Själva vilseledningen och nyttjandet av informationskanalerna kan dock vara starkt präglade av uppfinningsrikedom och kreativitet. Som exempel kan nämnas Operation Mincemeat och fallet med den döde "Major Martin", som "drunkande i samband med en flygkrasch" och hade med sig skickligt planterad och falsk information i samband med vilseledningen inför de allierades landstigning på Sicilien 1943.¹⁴

Det finns ett antal olika sätt att genomföra vilseledning och de mest förekommande, som James Dunnigan och Alfred Nofi nämner är: *skyl*, *d v s* naturliga hinder och former

nyttjas; *kamouflage* (som jämförelse till skyl), där man nyttjar tillverkade eller konstgjorde former, hinder och materiel; *lögner*, där en medvetet planterad osanning används om egen avsikt och verksamhet; *falsk* och *planterad information*, där den som vilseleder ger information utan att den som blir vilseledd inser detta; *list*, där bl a falska uniformer, utrustning och märken kan nyttjas; *skenmål* eller *skenverksamhet* där det uppvisas saker som egentligen inte finns; *förevisning* eller *demonstration* där det visas upp något som den vilseledd ska se; samt *skenanfall*, som motsvarar *demonstration*, men där den som vilseleder genomför ett faktiskt anfall för att ge sken av att det är huvudanfallsriktningen.¹⁵

En annan form avseende förmågan att genomföra vilseledning och på så sätt åstadkomma överraskning är att så snabbt som möjligt kunna *återhämta sig* (om den egna organisationen har blivit överraskad) för att därefter kunna återta initiativet.

Återhämtning från överraskning

Osäkerhet, som kan skapas genom vilseledning och överraskning, kommer ständigt att vara närvarande. Den israeliske militäre tänkaren Meir Finkel menar att nu och i framtiden är det den *egna flexibiliteten* som kommer att vara avgörande för att överkomma osäkerhet och överraskning. Lösningarna på osäkerhet har under århundradena ändrats. På 1800-talet var massa lösningen, under första världskriget utvecklades förmågan till att kunna fatta snabba beslut, och under samt efter andra världskriget var underrättelser avgörande.¹⁶

Finkel har tagit fram ett teoretiskt ramverk med rekommendationer för att kunna analysera den militära förmågan till anpassning och återhämtning från överraskning. Han

nyttjar flera olika brittiska, franska, ryska, israeliska och tyska historiska exempel från andra världskriget via krigen på 70-talet och 80-talet fram till den israeliska operationen i Libanon 2006. Han menar bl a att alltsomoftast så grundar sig krigsplanläggning och förbandsproduktion på sannolika scenarier, vilket i sin tur kräver möjligheter och förmåga att förutse vad som kommer att ske i framtiden. Finkel nedtonar därför förmågan att göra det *perfekta förutseende* (artikelförfattarens kursivering) bedömandet baserat på underrättelseinformation.¹⁷ Att kunna genomföra dessa korrekta underrättelsebedömanden är svårt och det är därför mer värt att fokusera på den egna organisationens förmåga. Då ett land som blir anfallet alltid kommer att drabbas av överraskning bör organisationen istället fokusera på *anpassning* och *flexibilitet* av den organisatoriska, teknologiska och doktrinära förmågan, samt ledningsförmågan.¹⁸

Finkels resonemang och slutsatser handlar bl a om flexibla koncept och doktriner. Detta möjliggörs när den civila och militära ledningen skapar ett förhållningssätt i organisationen där alla, på alla ledningsnivåer, kan utmana gällande doktrin och komma med förändring. Det gäller i mångt och mycket att ha ett "mindset" för en kritisk, öppen och uppriktig debatt och en uppmuntran till att man ska kunna ta och behålla initiativet samt utveckla ett kreativt tänkande.¹⁹

Vidare gäller det att ha en flexibel balans mellan organisation och teknologi, samt de krigförande förmågor och funktioner som en försvarsmakt innehar. bl a bör det finnas ett visst överflöd och redundans, samt att landet inte förlitar sig enbart på *ett* vapensystem.²⁰ Detta beror på den kamp som hela tiden finns mellan medel och motmedel. När en motståndare hittar ett sätt att kortsluta effekten av en förmåga, kan andra förmågor i den egna organisationen istället vara

avgörande.²¹ Att ha en väl fungerande och mångsidig försvarsindustri kan också vara avgörande i en snabbåterkoppling och utvecklande av motmedel vid ett överraskande anfall.²²

Finkel förklarar att det finns ett glapp mellan den teknologiska och innovativa utvecklingen och den doktrinära utvecklingen. Därför blir det svårt att veta vilket vapensystem eller förmåga som kommer att ha avgörande inverkan.²³ Detta skulle kunna jämföras med den växelverkan som utspelar sig mellan två antagonister, vilken är svår att överblicka och förutse, eftersom beslut, verkan och motverkan alltid kommer att vara något oförutsägbart. Det kan därför bli en fördröjning mellan observation, beslut införande, anskaffning, tillverkning och agerande. Om båda sidors beslutsprocesser tar hänsyn till varandra, men med felaktiga tolkningar och bedömanden, kan beslut och införande av ett visst vapensystem vara obsolet och vise versa. Detta är svårt att balansera och vid en konflikt kan de krigförande drabbas av en obehaglig såväl doktrinär som teknologisk överraskning.

Sedan är ett flexibelt ledningssystem likasom individens förhållningssätt och kapacitet av stor betydelse. Det handlar mycket chefers förmåga, utbildning och träning.²⁴

Slutligen menar Finkel att det ska finnas ett process och system för att ta hand om och implementera "lessons learned". Det är viktigt att man snabbt kan återmata från pågående operationer och inte bara "från det senaste" kriget. bl a är det viktigt att kunna dra slutsatser och komma med lösningar och sprida dem *under* den tid då överraskningen/anfallet de facto pågår. Finkel menar att organisationer kan återhämta sig med hjälp av tre komponenter; en kultur och process som uppmanar till att lära av gjorda misstag; och en process att snabbt sprida information till enheter som kan komma att hamna i snarliga

situationer; samt möjlighet till samordning, koordinering och samspel mellan försvarsmakten och försvarsindustrin.²⁵

Reflektioner och rekommendationer

Såväl militärt starka som svaga stater nyttjar vilseledning och överraskning. Det är en naturlig del i dagens och framtidens krigföring. Med de begränsade resurser som Sverige har till förfogande behöver vi bli bättre på indirekta metoder visavi de direkta metoderna. Om dessa principer nyttjas rätt kan överraskning och vilseledning ge oss avgörande fördelar i händelse av en väpnad konflikt.

Vi utsetts för och använder oss av vilseledning också i vårt dagliga värv. Ett exempel är den kommersiella reklam som förekommer i medierna. Det är alltså i allt väsentligt inget nytt, och

såsom andra förmågor kan principen vilseledning läras ut, men det rör sig om en del områden som kräver extra fokusering. Chefer måste uppmuntra och vara en aktiv del i utformningen av vilsledningen. För att vilseledning och därmed överraskning ska lyckas krävs det avdelade resurser och en engagerad personal för planering, genomförande och uppföljning, samt en väl fungerande och integrerad underrättelse- och säkerhetstjänst, vilken ska samordnas med huvudplanläggningen. Vidare krävs fördjupade studier, övningar och spel där vilseledning och överraskning planeras och nyttjas och där de övade parterna, inklusive den politiska och militärstrategiska liksom operativa nivån och dess chefer, utsätts för osäkra situationer. Detta för att kunna uppfylla det som de facto står i den svenska militära doktrinen om oväntade situationer och agerande.

Vilseledning och överraskning förekommer och kan nyttjas på alla krigförande

nivåer och inom alla politikområden och kan rätt nyttjat för ett svenskt vidkommande väsentligt öka vår förmåga till att motstå ett överraskande angrepp. Som en följd av detta bör Sverige på djupet studera dessa områden kopplat till de rekommendationer och slutsatser som Meir Finkel förespråkar. Det vore vidare värdefullt att detta övas under

framtida försvarsmaktsövningar liksom att det tas hänsyn till i totalförsvarsplaneringen och de övningar detta genererar på alla nivåer i samhället.

Författaren är major i armén och studerade vid Naval Postgraduate School (NPS) i USA.

Noter

1. Sun Tzu: *Art of War*, Pax Librorum Publishing House, 2009, Kindle upplaga, s 2.
2. ÖB Bydén, Michael, ÖB:s tal, Rikskonferensen Folk och Försvar, januari 2016.
3. *Militärstrategisk doktrin med doktrinära grunder (MSD 12)*, 2011, Försvarsmakten, Stockholm 2011, s 62.
4. Ibid, s 63-64.
5. Ibid, s 64.
6. *Operativ doktrin 2014*, Försvarsmakten, Stockholm 2014, s 75.
7. Ibid, s 75.
8. Ibid, s 76.
9. Whaley, Barton, (förf) och Aykroyd, Susan (red): *Practise to Deceive: Learning Curves of Military Deception Planners*, Naval Institute Press, Annapolis, Maryland 2016, Kindle upplaga, location 362.
10. Fowler, Charles och Nesbit, Robert: "Tactical Deception in Air Land Warfare", *Journal of Electronic Defense*, June '95 (1995), s 44; Whaley, Barton: *Practise to Deceive*, location 240, 6556.
11. Op cit, Whaley, Barton, se not 9. location 271.
12. Op cit, Fowler och Nesbit, se not 10, s 39.
13. Heuer, Richard J: "Cognitive Factors in Deception and Counterdeception" i Daniel, Donald C och Herbig Katherine L (red): *Strategic Military Deception: Pergamon Policy Studies on Security Affairs*, Pergamon Press Inc, New York 1981, s 31-69.
14. Montagu, Ewen: *The Man Who Never Was*, Uncommon Valor Press (Första utgåvan 1954) Kindle upplaga 2014.
15. Dunnigan, James och Nofi, Alfred, *Victory and Deceit: Dirty Tricks at War*, William Morrow & Co, New York 1995, s 7-25.
16. Meir, Finkel: *On Flexibility: Recovery from Technological and Doctrinal Surprise on the Battlefield*, Stanford University Press, Stanford, California 2011, s 32.
17. Ibid, s 36-42.
18. Ibid, s 53.
19. Ibid, s 2, 97-110.
20. Ibid, s 3.
21. Ibid, s 73.
22. Ibid, s 4, 112.
23. Ibid s 46.
24. Ibid, 3,4, 97-110
25. Ibid, s 112.

Återta offensiven

Kontroll av luftrum ur ett gemensamt perspektiv

av Peter Greberg

Résumé

Since the early days of military aviation, the thought of controlling battlefield airspace has been of significant interest. Control of the airspace, or as the more popular expression goes; gaining air superiority, has always been regarded as a vital task for succeeding in military operations. This essay seeks to elaborate on controlling the airspace from a Swedish perspective. By using the Allied air offensive against Nazi Germany over Italy in 1943 as a case, the author identifies air power conditions, described as trends or constants, to evaluate their applicability today. A fictitious scenario where Sweden has landed in a hostile situation against a superior opponent is used as a comparison. With the identified conditions as a reference, the Swedish doctrines regarding control of the air space are discussed and criticized, mainly from a joint perspective. With history and air power theory as the norm, the author argues that the Swedish Air Force needs to reconsider its doctrine, embrace a more offensive approach and acknowledge that control of the airspace is not an inherently tactical issue, but must contribute to operational effect and joint objectives.

INOM RAMEN FÖR en kurs i gemensamma operationer på Försvarshögskolans Högre Stabsutbildning genomfördes en historisk fallstudie av den allierade landstigningen i Italien 1943, "Operation Avalanche". Syftet var att identifiera operativa trender och konstanter överförbara till en eskalerande säkerhetspolitisk situation i det svenska närområdet av idag. Kursen examinerades genom en essäskrivning där de funna trenderna och konstanterna analyserades i syfte att utveckla den svenska försvarsmaktens gemensamma krigföringsförmåga.

Författaren återger i denna artikel essensen av ovan nämnda examination, vilken avhandlar luftmakt och flygstridskrafternas betydelse för den gemensamma operationen. Artikeln syftar till att diskutera och kritisera svensk doktrin med avseende på begreppet kontroll av luftrum. Med utgångspunkt i Avalanche jämförs luftstridskrafternas för-

måga till kontroll av luftrum med ett fiktivt, nutida scenario kallat Krisfall 9.¹

Operation Avalanche relativt Krisfall 9 – ett luftperspektiv

Den nionde september 1943 inleddes Operation Avalanche, en allierad landstigning om två armékårer i Salernobukten söder om Neapel.² Landstigningen skyddades av en resursstark allierad flygstyrka vilka möttes av tyska Luftwaffe som kraftfullt decimerats genom förbekämpning med bombflyg och de allierades tidigare anfall mot Sicilien. Styrkeförhållandet i luftrummet var vid operationens början cirka fyra till ett till de allierades fördel.³

I det fiktiva scenariot möter Försvarsmakten en landstigningsoperation mot svenskt territorium med ett styrkeförhållande jämförbart med Avalanche, och där Sverige i

likhet med Tyskland 1943 försvarar ett territorium.

Teknikens utveckling under andra världskriget gjorde luftöverlägsenhet till en förutsättning för en landstigningsoperation med acceptabla förluster varför kontroll av luftrummet var en prioriterad uppgift för de allierade.⁴ Tysk doktrin framhöll också vikten av att behärska luften som del av den gemensamma operationen, en uppgift som Luftwaffe på grund av sin underlägsenhet hade svårt att uppnå.⁵

Förmågan att kontrollera ett operationsområdes luftrum har visat sig avgörande även i moderna konflikter. John Warden, en av samtidens erkända luftmaktsteoretiker och delaktig till luftplanen i "Operation Desert Storm", skriver i *The Air Campaign* (2000):

Air Superiority is a necessity. Since the German attack on Poland in 1939, no country has won a war in the face of enemy air superiority, no major offensive has succeeded against an opponent who controlled the air, and no defense has sustained itself against an enemy who had air superiority. [...] It is vital that national and theater commanders, their air component commanders, and their surface component commanders be aware of these historical facts and plan accordingly.⁶

Behovet av att kontrollera luften för att nå militär framgång är att betrakta som en operativ konstant.

Vad innebär kontroll av luftrum?

Försvarsmaktens Operativa Doktrin beskriver att kontroll av luftrum syftar till att upprätthålla territoriell integritet samt säkerställa skydd av befolkning, samhällsfunktioner och infrastruktur. Uppgiften är en

nyckelförutsättning för att skapa handlingsfrihet för övriga stridskrafter och därmed den viktigaste luftoperativa förmågan.⁷

Kontroll av luftrum delas in i olika nivåer. Fördelaktigt luftläge är den lägsta nivån som syftar till att förvägra motståndaren handlingsfrihet i luften, så att egna förband kan genomföra operationer med begränsad risk för anfall från luften. Luftöverlägsenhet beskriver en situation där motståndarens flyg- och luftvärnsförband inte kan påverka svenska luftoperationer på ett avgörande sätt. Slutligen råder luftherravälde då motståndaren inte på något sätt kan påverka händelseförloppet i eller från luften. Vilken nivå som krävs beror på den rådande situationen och den egna förmågan att verka.⁸

Kontroll av luftrum – två doktrinära påståenden

Kontroll av luftrum som begrepp kan diskuteras ur olika perspektiv där vissa är av konstant karaktär medan andra varierar med tid och rum. En analys av Operation Avalanche konstaterar att kontroll av luftrum bäst uppnås genom offensiv metod samt att kontroll av luftrum bidrar till operativ effekt. Dessa påståenden används för att diskutera och kritisera den svenska doktrinära synen på kontroll av luftrum.

Kontroll av luftrum uppnås bäst genom offensiv metod

Under Avalanche använde de allierade flygstridskrafterna inledningsvis en offensiv målsinriktad taktik mot motståndarens flygbaser då tillgängliga jaktflygförband var otillräckliga för att skydda landstigningsområdena i Salerno.⁹ Den förbekämpande luftkampanjen hade god effekt. Axelmakternas luftstyrkor reducerades signifikant trots försök till motangrepp och anfallen bidrog till

att bryta italiensk moral vilket resulterade i Italiens kapitulation den åttonde september 1943.¹⁰

Luftwaffe tvingades till ett defensivt uppträdande, främst beroende på oförmågan att påverka de allierades baser på Sicilien men också på grund av numerär underlägsenhet. Taktiken var dock långt ifrån önskvärd. Tysk doktrin poängterade vikten av att kontrollera luftrummet genom ett offensivt uppträdande med anfall mot motståndarens basområden.¹¹ I Salerno var det situationen som dikterade tyskarnas ofördelaktiga villkor och tvingade Luftwaffe att i motsats till gällande doktrin förlita sig till defensivt taktik.

Vid en jämförelse mellan Avalanche och Krisfall 9 är det lätt att likställa den svenska situationen med tyskarnas, där numerär underlägsenhet binder svenska flygstridskrafter till ett defensivt uppträdande. Risker är uppenbara, men historien visar att så inte nödvändigtvis behöver vara fallet. Under det inledande dygnet av sexdagarskriget 1967 uppnådde de israeliska flygstridskrafterna kontroll av luftrum genom en väl inövad markmålsoperation med offensivt uppträdande, "Operation Moked", som i princip förintade Egyptens och Syriens flygvapen trots stor antalsunderlägsenhet.¹² Sexdagarskriget må vara ett extremt exempel på lyckad taktisk överraskning men visar samtidigt att offensiv taktik inte behöver vara förbehållet en numerärt överlägsen motståndare om rådande situation nyttjas till egen fördel.

Warden menar att en offensiv taktik leder till initiativtagande och utnyttjar flygstridskrafternas förmågor på ett optimalt sätt då det är lättare att neutralisera flygplan på marken än i luften.¹³ Han beskriver möjligheten att uppnå kontroll av luftrummet i fem fall vilka styrs av den rådande situationen (se tabell 1).¹⁴ Fall 2, där egna styrkor är skyddade men kan påverka motståndarens flygfält och bakre infrastruktur optimerar egen för-

del ur ett luftmaktsperspektiv medan Fall 3, som beskriver den omvända situationen, är farligast.¹⁵ Det rådande förhållandet inom ramen för Krisfall 9 ligger nära Fall 3 beroende på motståndarens relativa överlägsenhet i offensiv förmåga. Fall 1 torde dock kunna uppnås om den svenska underlägsenheten kompenseras av ett offensivt uppträdande med hög taktisk kvalitet och tillgång till för uppgiften anpassade vapensystem.

Den svenska försvarsmaktens operativa doktrin har, i motsats till teorins rekommendationer, en utpräglat defensiv karaktär där kontroll av luftrum skapas genom luftmålsbekämpning, luftrumsövervakning och luftrumssamordning. Doktrinen nämner den offensiva förmågan luftförsvarsattack, men utan att sätta begreppet i ett vidare sammanhang. Nationellt eftersträvas luftöverlägsenhet vilket är en hög grad av kontroll.¹⁷ För att defensivt lyckas med denna uppgift måste motståndarens flygstridskrafter, åtminstone enligt teorin, mötas med antalsöverlägsenhet, något som över tiden är svårt i föreliggande scenario.¹⁸

Varför har då Sverige anammat en defensiv doktrinär hållning vad avser luftmakt? En trolig anledning är historiskt arv. Under 1940- och 1950-talen hade svenska flygförband uppgiften att slå mot baser på andra länders territorium, men stridsflygets uppgifter ändrades med det kalla kriget.¹⁹ Under denna period var svenska attackförband offensiva till sin karaktär men samtidigt en begränsad resurs i förhållande till den stora mängden tillgängliga jaktflygförband. Anfall mot luftförsvarade mål, som exempelvis flygbaser, var därför en risk som flygvapenledningen inte var beredd att ta. Då mängden jaktförband möjliggjorde luftöverlägsenhet prioriterades istället attackförbanden till anfall mot fientliga landstigningsfartyg samt markmål på eget territorium.²⁰

Table 1
Air Superiority Cases

Case	Blue Air Fields and Rear Areas *	Battle Lines **	Red Air Fields and Rear Areas
I	Vulnerable	Reachable	Vulnerable
II	Safe ***	Reachable ****	Vulnerable
III	Vulnerable	Reachable	Safe
IV	Safe	Reachable	Safe
V	Safe	Unreachable	Safe

* Blue and Red fields encompass supporting infrastructure such as power, fuel, and command and control facilities.
 ** Normally the ground front, but could be a border.
 *** Safe means that fields are not likely to be hit either because the enemy is unable to hit them, or chooses not to do so, or they are protected by political constraints.
 **** When Case II progresses to its logical conclusion, Red will probably be unable to reach the battle lines.

Tabell 1. Wardens fall av luftöverlägsenhet.¹⁶

Situationen enligt Krisfall 9 är dock en annan. Sveriges begränsade flygstridskrafter, där en stridsflygdivision förväntas lösa olika uppdragstyper, kräver att taktisk effekt maximeras för att säkerställa en tillräcklig nivå av luftoperativ kontroll.

Det förhållande som mest påverkat svensk defensiv torde dock vara Sveriges neutrala utrikes- och säkerhetspolitik, men en återhållsam politisk strategi behöver nödvändigtvis inte utföras med ett defensivt taktiskt och operativt uppträdande. Gray argumenterar att luftmakt med framgång har använts taktiskt offensivt för att nå strategisk effekt, men att effekten mycket väl kan ha ett politiskt defensivt syfte.²¹ Ett historiskt exempel är återigen sexdagarskriget där parlamentet Knessets strategi i grunden var att behålla status quo och säkra Israels existens som stat.

Även om den defensiva luftstriden vid några få tillfällen vunnit framgång, ofta exemplifierat genom slaget om Storbritannien 1940, visar såväl teorin som historien att luftmakt bäst projiceras med offensiva metoder. Framgång genom offensiv taktik med flygstridskrafter är därmed att betrakta som historiskt konstant.

Kontroll av luftrummet bidrar till operativ effekt

Air superiority is not ... the end in itself. Once achieved, it must be exploited.²²

Ovanstående citat av Philip Meilinger påvisar att kontroll av luftrum inte har någon egenmäktig mening utan ska betraktas i ett operativt sammanhang med försvarsgemensamt syfte, något som var fallet under Operation Avalanche. Kontroll av luftrum

som del av ett operativt koncept är att betrakta som konstant, men konceptet har också ingående trender.

Under andra världskriget föddes tanken att den gemensamma stridens kunde skapa operativ synergi.²³ Eisenhower identifierade luftöverlägsenhet över Salerno som en nyckelfaktor för landstigningsoperationen, varför jaktskydd över stränderna och snabb tillgång till kustnära flygfält var av avgörande betydelse för operationens inledande fas.²⁴ Markstridskrafter och ingenjörförband möjliggjorde landning på fastlandet varefter flygförband kunde kontrollera luftrummet och skapa förutsättningar för arméförbandens avancemang.²⁵ Trots att kontroll av luftrummet identifierats som avgörande vägdes graden av kontroll mot andra uppgifter, där flygstyrkor omprioriterades om ett operativt behov uppstod. Den 13 september 1943 genomförde tyskarna på marken ett kraftsamlat motanfall och tvingade de allierade till reträtt. För att man skulle återta initiativet på marken omdisponerades tillgängligt flyg från jakt- till attackuppsdrag vilket påverkade luftrumskontrollen negativt, en avvägd, operativ risk som under rådande situation var värd att ta.²⁶

Svensk doktrin nämner hur övriga stridskrafter drar nytta av kontroll av luftrum men uppgiften framställs otydligt och till del som en för flygstridskrafterna egennyttig funktion. Nedan följer några citat ur doktrinen värda att kritisera.

Kontroll av luftrum syftar till att upprätthålla territoriell integritet, säkerställa skydd av befolkningen, viktiga samhällsfunktioner och infrastruktur samt till stöd för övriga delar av Försvarsmakten.²⁷

Frånsett att ovanstående syfte är svårt uppnå med begränsade resurser vore det värdefullt om doktrinen tydliggjorde hur luftoperativ kontroll bäst leder till operativ effekt. När

prioriteras exempelvis kontroll över hav, som stöd för marinen, före kontroll över eget territorium, som stöd för arméstridskrafterna? Som doktrinen väl beskriver kan allt luftrum inte skyddas över tiden utan att prioriteringar måste ske.²⁸ Warden betonar denna problematic:

...it is not possible to defend everywhere and everything: He who tries to defend all defends nothing. [...] When that fact is accepted, it becomes easier to do the concentration which will permit significant victories with acceptable defender losses.²⁹

Kraftsamling bör genomföras med ett gemensamt syfte så att kontroll av luftrum på bästa sätt bidrar till operativ effekt.

Vid nationella insatser ska flygstridskrafterna eftersträva luftöverlägsenhet, den näst högsta graden av luftrumskontroll;

Luftöverlägsenhet beskriver en situation då kontrollen av luftrummet under en viss tid eller över ett visst område är så omfattande att motståndarens flyg- och luftvärnsförband inte kan påverka svenska luftoperationer på ett avgörande sätt.³⁰

Det första som kan ifrågasättas i detta citat är vilken grad av kontroll som är nödvändig för att uppnå operativ effekt, det vill säga vilket skydd kräver marin-och armétaktisk chef för att kunna verka inom respektive arena? Under Avalanche upprätthöll de allierade en hög grad av kontroll vilket var en följd av den exponering som en landstigning över öppet hav innebar. Vid försvar av eget territorium har egna förband större möjlighet att utnyttja terrängen för egenskydd, skärgården inkluderad, vilket ställer mindre krav på kontroll av luftrummet. En ytterligare avvägning av grad av kontroll är vilken risk som förbanden är benägna att verka under. En låg vilja till risktagning kräver högre grad av kontroll. Graden av kontroll

är därför en trend, vilken varierar i tid och rum beroende på den rådande situationen. Detta förhållande stöds av Gray i ett av hans strategiska dikta;

When airpower professionals insists upon the necessity for achieving control of the air, as they should, they must be ready to answer the strategic question: "So what" does control mean for us, and for the enemy, in likely strategic consequences?³¹

Enligt doktrinen eftersträvas luftöverlägsenhet för att motståndaren inte ska kunna påverka egna luftoperationer på ett avgörande sätt,³² vilket påvisar att kontroll av lufterum betraktas som en taktisk uppgift för luftstridskrafterna. Syftet med kontroll av lufterum bör vara att motståndarens luftstridskrafter på ett avgörande sätt inte kan påverka egna förband på någon av stridens fysiska arenor; luft, mark eller sjö. Kontroll av lufterum är som tidigare belysts inte ett självändamål.³³

Doktrinen beskriver stridsflygdivisionernas uppgifter enligt följande;

Stridsflygdivisionerna inriktas nationellt på att i första hand etablera luftöverlägsenhet, lokal eller allmän beroende på operationsområdets utsträckning och motståndarens verksamhet.³⁴

Ur ett operativt perspektiv finns det anledning att definiera vad som menas med lokal eller allmän luftöverlägsenhet då begreppet inte har en försvarsgemensam betydelse.³⁵ Problemet kan verka rudimentärt men belyses återigen av Gray i ett av hans 27 dikta om luftmakt;

D7: Warfare is joint, but physical geography is not – the air domain is different; there can be no dispute over the necessity for military jointness...Nonetheless, the logic of warfare cannot command a fully match-

ing logic of geography. There is a different grammar...to military effort in each of the five unique environments.³⁶

Med anledning av den dynamik som karakteriserar dagens luftstrid kommer uppgiften att skapa luftöverlägsenhet för en brigadstridsgrupp i Mälardalen kräva ett luftstridsområde i storleksordningen Uppland-Södermanland-Närke-Västmanland, vilket är en väsentlig skillnad mot situationen under Avalanche då innebörden av "lokalt" var större homogenitet mellan stridskrafterna. Begreppet "lokalt" måste därför betraktas som en trend. Då den geografiska storheten mellan stridens arenor idag är svår att harmonisera är det bättre att ur ett operativt perspektiv samordna i tid istället för rum, förutsatt att ett gemensamt gränssnitt används.

Doktrinen beskriver också motståndarens verksamhet som styrande för hur flygstridskrafterna etablerar luftöverlägsenhet, vilket konceptuellt styr oss att taktiskt tänka defensiv strid. Som tidigare påpekats har det defensiva uppträdandet sällan varit lyckosamt under stridsflygets korta historia. Framgång nås istället bäst genom taktiskt offensivt uppträdande även om det strategiska syftet väl kan vara defensivt.³⁷ Om situationen påtvingar flygstridskrafterna ett defensivt uppträdande bör den operativa planen styra gemensam kraftsamling vid tillfällen där mest motståndaren tillfogas mest skada.³⁸

Slutsatser

Hur kan ovanstående resonemang användas för att utveckla vår framtida krigföringsförmåga?

Krigföringsförmåga definieras enligt Militärstrategisk Doktrin som förmågan till väpnad strid, vilken bygger på fysiska, konceptuella och moraliska faktorer. De fysiska faktorerna utgörs av stridskrafter, personal,

materiel och infrastruktur. De konceptuella faktorerna beskrivs i doktrin och policy som den gemensamma synen på och kunskap om hur väpnad strid ska utföras. Moraliska faktorer utgörs slutligen av ledarskap samt den värdegrund, etik och moral som präglar Försvarsmakten och dess personal.³⁹

Offensiv krigsföringsförmåga

När det gäller flygstridskrafter har historien visat att en offensiv förmåga lägger grunden för ett effektivt försvar. Med en välavvägd offensiv krigsföringsförmåga skapar Försvarsmakten möjlighet att möta väpnat angrepp och kontrollera lufterummet trots underlägsen kvantitet. Följande utveckling bör genomföras;

Fysiska faktorer:

JAS 39 Gripen är utmärkt för att upprätta kontroll av lufterum, men systemets förmåga till långgräckviddig markmålsbekämpning bör ökas vilket krävs för att i en modern kontext nå de kritiska sårbarheter hos en motståndare som sätter hans flygstridskrafter ur spel.⁴⁰ Ur ett operativt perspektiv bör även offensiva förmågor i andra domäner bidra till att upprätta kontroll av lufterum vid de tillfällen då uppgiften är prioriterad.⁴¹

Konceptuella faktorer:

Försvarsmakten bör omarbeta sin defensivt präglade doktrin och framhålla en offensiv taktik för kontroll av lufterum. Uppgiften måste sättas i en operativ kontext där andra förmågor än flygstridskrafter bidrar till att uppnå önskat resultat. Det defensiva uppträdandet är fortsatt viktigt då yttre förhållanden kan förhindra en offensiv taktik.⁴²

Moraliska faktorer:

De moraliska faktorerna är avgörande för landets förmåga till kamp. Därför måste

den politiska ledningen övertygas om att strategiskt defensiva målsättningar kan nås med offensiva metoder där motståndaren påverkas på eget territorium.⁴³ Det är först när politisk insikt uppnås som en förändring av vår krigsföringsförmåga verkligen kan komma till stånd.

Operativ effekt

Försvarsmakten övergick 2014 till en gemensam doktrin, men ändå saknas en tydlig idé om hur stridskrafterna tillsammans bör användas för att lämna operativ effekt. Med försvarets knappa resurser krävs en gemensam syn på försvarsförmåga, där alla stridskrafter bidrar till de operativa målsättningar som för stunden har högst prioritet. Under en konflikts inledande skede kommer detta med stor sannolikhet inbegripa kontroll av svenskt lufterum.⁴⁴ Följande utveckling är önskvärd;

Fysiska faktorer:

Militära operationer är händelsestyrda där flyktiga tidsförlopp ställer krav på initiativförmåga och möjlighet att utnyttja uppkomna situationer.⁴⁵ För att underlätta kraftsamling med gemensamma förmågor mot motståndarens svagheter krävs ett enhetligt ledningssystem på operativ, taktisk och stridsteknisk nivå. Ett gemensamt system ger beslutsfattare överblick över situationen och möjlighet att ominrikta stridskrafter med korta ledtider. Samverkan mellan stridande förband underlättas väsentligt med ett gemensamt stridsledningsformat.

Konceptuella faktorer:

Svensk doktrin bör tydligare beskriva hur operativ effekt uppnås genom samordning av Försvarsmaktens förband. Doktrinen bör tydliggöra vilka uppgifter som är prioriterade i olika faser av striden samt på ett bättre sätt

klargöra hur respektive stridskraft bidrar till att uppnå operativa målsättningar. Kan exempelvis andra förband än luftstridskrafterna bidra till att förneka en motståndare lufterummet? Ett tydligt och klarlagt koncept för den gemensamma striden skulle väsentligt förbättra försvarsmaktens förmåga att generera operativ effekt.

Moraliska faktorer:

I syfte att öka förmågan till gemensamma operationer måste Försvarsmaktens ledning, från taktisk till strategisk nivå, ha en genuin förståelse för respektive stridskrafts styrkor, svagheter och behov. Likaså krävs en ledningsstruktur optimerad mot det gemensamma åtagandet. Förståelse skapas bäst genom utbildning medan optimerad ledningsstruktur kan kräva omorganisering. Bör de taktiska cheferna integreras i den operativa ledningsstaben, något som med framgång har utförts i Norge?

Avslutning

2014 skrev dåvarande Flygvapenchefen Generalmajor Micael Bydén följande i en essä om svensk luftmakt;

Three criteria can be highlighted as a foundation for success in employing air power: numerical superiority, tactical superiority, and technical superiority. The Swedish Air Force should aim to achieve at least two of those three.⁴⁶

Så länge som Sverige vidmakthåller en alliansfri politik kommer luftstridskrafterna vara numerärt underlägsna en presumtiv motståndare. Fokus bör därför ligga på att utveckla en taktisk och teknisk överlägsenhet för att framgångsrikt projicera svensk luftmakt. Genom en historisk fallstudie som bekräftats av vedertagen luftmaktsteori har denna essä visat att luftoperativ kontroll, flygstridskrafternas högst prioriterade uppgift, svårtligen uppnås med defensiv taktik och att begreppet bör sättas i ett operativt sammanhang för att fylla gemensamma målsättningar. Det är dags för svenska flygstridskrafter att återta offensiven och leverera operativ effekt!

Författaren är major och stridspilot i Flygvapnet och studerar för närvarande vid den Högre Stabsutbildningen vid Försvarshögskolan.

Noter

1. Krisfall 9 är ett scenario skapat av Försvarshögskolan med syfte att studera operationskonst.
2. Morison, Samuel E: *Sicily-Salerno-Anzio. January 1943-June 1944*, Naval Institute Press, Annapolis 2011, s 227.
3. För detaljerad information se St. Clair, Matthew G: "Air Support of the Allied Landings in Sicily, Salerno and Anzio", *Joint Forces Quarterly*, nr 39 2005, s 103 samt Brookes, Andrew: *Air War Over Italy*, Ian Allan Publishing, Shepperton 2000, s 26-27.
4. Ibid, Brookes, Andrew, s 24.
5. Stoll, Hans G: *Luftwaffe Doctrine and Air Superiority through World War II*, Air War Collage, Alabama 1994, s 7-11.
6. Warden, John A: *The Air Campaign*, iUniverse.com, Lincoln 2000, s 10.
7. Försvarsmakten: *Operativ Doktrin*, Stockholm 2014, s 34-35.
8. Ibid, s 35.
9. Op cit, Brookes, Andrew, se not 3, s 27.
10. Op cit, St. Clair, Matthew G, se not 3, s 103.
11. Op cit, Stoll, Hans, se not 5, s 7-11.
12. Brun, Itai: "Israeli Air Power" i Olsen, John Andreas (red): *Global Air Power*, Potomac Books Inc., Dulles 2011, s 146-150.
13. Op cit, Warden, John A, se not 6, s 22.
14. Ibid, s 21. Air Superiority Cases. Tabell 1 hämtad ur elektronisk utgåva, <http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/warden/wrdchp01.htm>. (2015-11-23)
15. Ibid, s 16.
16. Op cit, Warden, John A, se not 6, s 21.
17. Op cit, Försvarsmakten, se not 7, s 34-35.
18. Op cit, Warden, John A, se not 6, s 22.
19. Bydén, Micael: "Swedish Air Power. Delivering Independently, Joint, and Combined" i Olsen, John Andreas (red): *European Air Power. Challenges and Opportunities*, University of Nebraska, Nebraska 2014, s 174.
20. Petterson, Tommy: *Med invasionen i sikte: Flygvapnets krigsplanläggning och luftoperativa doktrin 1958-1966*, Svenskt Militärhistoriskt Bibliotek, Stockholm 2009, s 87-91.
21. Gray, Colin S: *Airpower for Strategic Effect*, Air University Press, Alabama 2012, s 291-292.
22. Meilinger, Philip S: *Air War. Theory and Practice*, Frank Cass Publishers, London 2003, s 137.
23. Ibid, s 130.
24. Op cit, Brookes, Andrew, se not 3, s 24.
25. Ibid, s 10.
26. Ibid, s 29-30.
27. Op cit, Försvarsmakten, se not 7, s 34.
28. Op cit, Försvarsmakten, se not 7, s 34.
29. Op cit, Warden, John A, se not 6, s 60.
30. Op cit, Försvarsmakten, se not 7, s 35.
31. Op cit, Gray, Colin S, se not 21, s 264.
32. Op cit, Försvarsmakten, se not 7 s 49.
33. Op cit, Meilinger, Philip S, se not 21, s 137.
34. Op cit, Försvarsmakten, se not 7, s 35.
35. Vad som definierar lokalt luftherravälde diskuterades på ett seminarium under en fältövning i Italien där det framkom en skillnad i hur stridskrafterna betraktar innebörden av lokalt luftherravälde.
36. Op cit, Gray, Colin S, se not 21, s 278.
37. Op cit, Warden, John A, se not 6, s 21-25.
38. Ibid, s 63.
39. Försvarsmakten: *Militärstrategisk doktrin. Med doktrinära grunder (MSD12)*, Stockholm 2011, s 55-56.
40. Op cit, Meilinger, Philip S, se not 21, s 188.
41. Op cit, Warden, John A, se not 6, s 13.
42. Ibid, s 56.
43. Ibid, s 22.
44. Ibid, s 13.
45. Op cit, Försvarsmakten, se not 7, s 19.
46. Op cit, Bydén, Micael, se not 19, s 179.

Om oenighet och oklarhet

Neutralitet, civilförsvar och försörjningstrygghet

av Ingolf Kiesow

Résumé

The sudden wave of migration from the Middle East to Northern Europe has created some awareness of the fact that Sweden is ill prepared for unexpected situations which can occur even during peacetime. There is, on the other hand, little agreement about what to do about the problem. There is also no unanimity about the basic security policy concept that used to be called a "policy of neutrality" during the two world wars as well as during the Cold War. In case of a war in our region today, Sweden is likely to be treated as a "non-belligerent state". This means a great risk for violations of territory, blockades and supply disturbances. Moreover, the present situation between the great powers can increasingly be characterized as a "Hundred- Year Marathon", where competition about power, influence and trade advantages is ruthless and little attention is paid to the interests of smaller states. Sanctions and trade frictions can bring harsh conditions for a small state that tries to stay on its own. Membership of the EU is also not enough to provide reasonable preparedness for sudden breaches in the chains of supply. Greater care needs to be taken about the need for civil defence and measures for the security of supply.

FOLK OCH FÖRSVAR'S årliga konferens i Sälen brukar vara det bästa tillfället under året att följa tankegångarna hos dem som har inflytande på vår försvars- och säkerhetsplanering. I år blir intrycket att det råder ett slags beröringsångest inför ordet "krig". Det verkar t ex råda avsevärd oenighet om behov och utformning av ett eventuellt civilt försvar. Det problemet diskuteras inte mot bakgrund av en krigssituation utan snarare som ett fredstida problem.

En förutsättning i svensk försvarsdebatt har länge varit att ett totalt krig inte uppfattas som något som kan förväntas inom överskådlig framtid. Sådana frågor som att satsa statliga resurser på beredskapslagring, ransoneringsbestämmelser, förfogandelagar, skyddsrum, lottakårer, frivilliga sjukvårds- och brandvärnsorganisationer har därför inte framstått som särskilt relevanta.

Att det inte behövs ett totalt krig för att större påfrestningar än vad som kan klaras utan civilt försvar mycket väl kan uppstå i fredstid verkar ändå framstå ganska klart. Flyktinkatastrofen, skogsbränder och översvämningar nämndes i Sälen. Däremot tycks det råda oenighet om utformningen till och med inom regeringen. Utrikesministern säger att allmän och jämställd värnplikt skall möta behoven under både krig och fred. Den tanken avvisas av både försvarsministern och inrikesministern. Partier utanför regeringspartierna verkar inte ha framfört några tankar om hur ett eventuellt civilt försvar skall vara utformat.

Försörjningsberedskap har knappt nämnts i nyhetsflödet från Sälen, och det är ändå en frågeställning som redan aktualiseras av utvecklingen på råvarumarknaderna i vår omvärld. Nuvarande katastrofalt låga priser

inom flera sektorer resulterar i bristande underhåll och nedläggningar, vilket lär skapa bristsituationer inom en snar framtid.

Huruvida Sverige ska föra en alliansfri politik och om denna ska syfta till neutralitet i ett eventuellt krig i vår omvärld eller ha något annat, mera begränsat syfte råder det inte heller någon enighet om. De begrepp som man bollar med har inte något fast definierat innehåll i ett folkrättsligt perspektiv, vilket skapar oklarhet om våra avsikter.

Eftersom det i alla fall tycks råda en viss enighet om att det är dags att ta itu med frågan om ett civilt försvar skall den inte beröras närmare här. Däremot är det på sin plats att granska utvecklingen i vår omvärld. Vad kan mot den bakgrunden det bristande intresse som nyhetsflödet från Sälén antyder innebära för vår försörjningstrygghet? Vad kan vår oklarhet betyda för en eventuell neutralitet?

Neutralitet, alliansfrihet eller icke-krigförande?

Förvirring om neutralitet eller/och alliansfrihet

Försvarare av alliansfriheten brukar hävda att neutralitetspolitiken har tjänat Sverige väl. Det är förvisso sant och det förtjänar att framhållas. Däremot är det mindre relevant som argument för fortsatt alliansfrihet.

Det finns tre begrepp som är särskilt relevanta för diskussionen om alliansfrihet, nämligen alliansfrihet, neutralitet (som dessutom har minst två olika betydelser) och icke-krigförande. Tyvärr blandas dessa begrepp ofta ihop i debatten. De flesta av oss har nog i allmänhet klart för sig att vi har att göra med tre (eller fyra) olika begrepp med olika innebörd. Så som debatten om alliansfrihet och neutralitet har utvecklats finns det ändå

anledning att påtala hur olika de är och hur lätt det är att förväxla följdverkningarna av deras användning med varandra.

Definitionernas innebörd

Alliansfrihet är lättast att definiera, eftersom själva ordet talar om vad det innebär. Det används sällan i någon annan betydelse än att ett land – frivilligt eller ofrivilligt – ställer sig utanför de internationella maktblocken. Det har alltsedan 1950-talet mest använts om stater från den tredje världen. Det har inte någon folkrättslig innebörd, och det ger därför inte ett land som kallar sig alliansfritt några rättigheter eller skyldigheter enligt folkrätten. Det gör däremot ordet neutralitet i en av två möjliga betydelser. Det kan användas i dagligt tal och då betyder det bara – frivilligt eller ofrivilligt – avstående från ställningstagande i en konflikt eller en dragkamp mellan olika krafter. Svensk synonymordbok föreslår opartiskhet, oberoende och oavhängighet. Ingetdera har någon folkrättslig innebörd.

Man kan å andra sidan också tala om neutralitet i medveten folkrättslig mening. Då har det begreppet en innebörd, som regleras i en rad internationella konventioner och anses vara en del av den s k allmänna folkrätten, som gäller också utan åberopande av skrivna konventioner. Det innebär att en stat får både rättigheter och skyldigheter enligt folkrätten och att de krigförande i en konflikt också får rättigheter och skyldigheter gentemot den neutrala staten. Ett angrepp eller en kränkning av en krigförande stat på en stat som förklarat sig eller i praktiken uppträtt som en neutral stat i ett visst krig blir då att anse som en krigshandling, ett nytt anfällskrig, och det betyder att folkrättens regler om krigförandes rättigheter och skyldigheter i stället blir gällande i förhållandet mellan de båda parterna (samt i teorin att angreppet

ifråga utlöser tillämplighet av FN-stadgans artikel 42 om gemensamt agerande, inklusive bruk av militära medel för att stoppa angriparen). Ända fram till det ögonblicket har den neutrala staten en position som skyddas av ett detaljerat och tydligt regelsystem. Det medför samtidigt viktiga skyldigheter för den neutrala staten.

Under det andra världskriget ansågs det av många att "neutralitet" också innebar skyldighet att avstå från att ta ställning moraliskt mot någon av de krigförande. En sådan skyldighet finns inte inskriven i någon av de konventioner som reglerar neutralitetsbegreppet, men redaktionen för *Goteborgs Handels- och Sjöfarts-Tidning* fick utstå beskyllningar för förräderi med anledning av dess intensiva kritik av Nazi-Tyskland. Det illustrerar hur lätt det är att blanda ihop begreppen, särskilt neutralitet i allmän bemärkelse och neutralitet i folkrättslig bemärkelse.

Slutligen finns det ett begrepp som sällan förekommer i debatten om alliansfrihet i Sverige, och det är "icke-krigförande". Det har inte någon folkrättslig innebörd och ger inte några rättigheter eller skyldigheter för den icke-krigförande staten. Det innebär enligt Nationalencyklopedin "en position som en stat kan inta under krig mellan andra stater. Ställningen som icke-krigförande skiljer sig från neutralitet genom att den icke-krigförande staten inte betraktar sig som bunden av neutralitetsrättens och Haagkonventionernas krav på opartiskhet gentemot de krigförande. Sverige intog positionen icke-krigförande under finska vinterkriget 1939–40."

En icke-krigförande stat skyddas inte av andra regler än de som gäller för de krigförande. För en krigförande stat innebär t ex inte en ockupation av en del av den icke-krigförande statens territorium för att oskadliggöra dess militära anläggningar – t ex luftvärn, flygplatser och hamnar – att den bryter mot Haag-konventionernas regler

om neutralitet. Den löper bara den risk som ligger i att den kränkta staten kan retaliera med de medel den kan våga uppbåda på egen hand – t ex vad Sverige skulle våga tillgripa mot Ryssland i händelse av en rysk ockupation av Gotland. För den icke-krigförande staten innebär situationen i gengäld att ha handlingsfrihet att stödja den ena sidan i ett krig mellan andra stater – men till priset att inte vara skyddad av neutralitetsreglerna och ständigt vara utsatt för risken att själv utsättas för kränkningar.¹

Erfarenheter av neutralitet under det första världskriget

Som en illustration till nödvändigheten att hålla en klar och tydlig linje i en fredstida politik som syftar till neutralitet under krig kan nämnas följande: Efter krigsutbrottet den 1 augusti utfärdade Sverige en neutralitetsförklaring, men chefen för den ryska Östersjömarinen, amiral von Essen, beordrade ändå en rysk sjöstyrka att gå till Fårösund, där man trodde att den svenska flottans huvudstyrka befann sig och utfärda ett ultimatum och kräva att den avlägsnade sig från Fårösund samt gick till Karlskrona för att där invänta krigsslutet. I texten till detta ultimatum, som påträffats i det ryska krigsarkivet, skriver von Essen till chefen för den svenska kustflottan, vice-amiral W. Dyrssen; "Ni är militär; Ni förstår därför det faktum, att jag givit alla mina fartyg ordern att förstöra alla örlogsfartyg, vilka de än vara må, som påträffas i Östersjön och dess havsvikar. Jag beder Eder att anse denna förklaring såsom en vänlig handling, avsedd att utesluta möjligheten för ödesdigra händelser mellan våra två flottor och våra två länder". Brevet överlämnades aldrig, därför att von Essen av den ryske överbefälhavaren med radiotelegram beordrades dra tillbaka de utsända fartygen till den Finska viken.

Sjöstyrkan fick meddelande om detta när den redan befann sig havs, åtföljde orden och vände tillbaka.²

Att en sådan situation kunde uppstå berodde bl a på några särskilda omständigheter, såsom att den ryska legationen i Stockholm hade fått information om att en svensk planerad flottövning hade avsetts innefatta gruppering av fartygsenheter i Fårösund. Denna operation hade avblåsts så fort kriget bröt ut, vilket man dock inte kände till på rysk sida, där man däremot hade dechiffrerat ett telegram från den österrikiske ministern i Stockholm, som ansåg att Sverige utan tvivel skulle ansluta sig till Tyskland. Dessutom trodde man att den tyska flottan höll på att koncentrera styrkor för att kunna förena sig med den svenska flottan med avsikt att därefter tillsammans anfalla den ryska flottan i Finska viken.

Sveriges allmänna hållning hade – med rätta – på rysk sida uppfattats som starkt anti-rysk och dessutom övervägande tyskvänlig. Det var bara intensiv diplomatisk verksamhet för att understryka Sveriges fasta avsikt att förbli neutralt, tillsammans med en förnyad neutralitetsförklaring den 8 augusti, samt korrigering av uppgifterna om de tyska marinas dispositionerna som fick den ryska överbefälhavaren att den 9 augusti beordra von Essen att dra tillbaka de ryska styrkor som var på väg mot Fårö.

Så nära var det att otydlighet om avsikterna med vår deklarerade neutralitet hade dragit in oss i kriget den gången.

Erfarenheter av krigshandelspolitik under det andra världskriget

Ambassadören Gunnar Häggglöf, som – tidvis i egenskap av ansvarig regeringsledamot – ledde de svenska handelsförhandlingarna med de krigförande länderna, har skildrat händelseförloppet i en bok (*"Svensk krigs-*

handelspolitik under andra världskriget"). Som bekant utbröt kriget, när Tyskland anföll Polen den 1 september 1939. Häggglöf beskriver i inledningen hur man inom regering och administration ville undvika att göra samma misstag som hade begåtts under det första världskriget. Han beskriver sedan att "vad Sverige angår kan det knappast påstås att denna allt starkare känsla av att utvecklingen pekade mot krig föranledde några mera systematiska överläggningar om de problem inför vilka landet sannolikt skulle ställas i händelse av ett storkrig. Man visste att Sverige skulle deklarera sin neutralitet, och det är ju lätt att glömma att hävdande av neutraliteten förutsätter mycket mera än en neutralitetsförklaring... Faktum var emellertid att det under de två första åren före krigsutbrottet ägde rum en åsiktsbildning, som var påfallande enstämmig inom regering och administration och som fann sina första formuleringar i det diplomatiska meningsutbytet med de två blivande krigförande parterna."

Om krigshandelspolitiken säger Häggglöf att "man utgick från att staten alltifrån ett storkrigs början skulle taga ansvaret genom utfärdande av import- och exportförbud och tillsättande av myndigheter för licensgivning ... Man avsåg vidare att vid ett krigsutbrott omedelbart inleda förhandlingar med de krigförande, varvid man lade tonvikten på underhandlingar med västmakterna i syfte att upprätthålla importen västerifrån."

Häggglöf säger senare att "den 26 augusti och 3 september beslutades om exportförbud å ett mycket stort antal varor, livsmedel, fetter, oljor, kolonialprodukter, mineraloljor, kemikalier, spånadsämnen m m ... senhösten 1939 började de stora kommissionerna, såsom bränsle-, handels-, industri-, livsmedels-, och transportkommissionerna att utföra utredningar angående de folkhushållnings-synpunkter, som borde beaktas".

Omedelbart vid krigsutbrottet utlyste den brittiska regeringen en blockad av Tyskland och utfärdade en kontrabandslista samt inbjöd den 15 september Sverige till förhandlingar om ett krigshandelsavtal. Den 3 september föreslog ett tyskt sändebud i Stockholm samtal om handelsförbindelserna. Därmed hade de s k dubbelförhandlingar som pågick ända till 1944 tagit sin början. I slutet av boken beskriver Hägglöf sin analys av dessa förhandlingar. "Vad som emellertid ur svensk och neutral synpunkt var ägnat att väcka oro och förvåning var att de västallierade och i synnerhet USA alltifrån mars 1944 började driva sina krigshandelspolitiska krav."

Han avslutar sin bok med följande pessimistiska slutord: "Därest blockadkriget i en eventuell framtida storkonflikt skall taga sin början vid de positioner, som uppnåddes under 1944, och med de metoder, som då kommo till användning, är det icke sannolikt att Sverige ånyo skulle kunna fullfölja en politik liknande den svenska krigshandelspolitiken under det andra världskriget" Han syftar då på hur Sverige måste ge de allierade och framför allt USA och England avgörande mycket bättre villkor än det försvagade Tyskland.³

Man kan mot den bakgrunden försöka tänka sig in i hur Sverige, utan att ha gjort förberedelser för lagstiftning om import- och exportförbud i händelse av en konflikt i vårt närområde, och såsom EU-medlem utfärdar sådana förbud. De skulle behövas i händelse av en konflikt som tenderar att leda till ett handelskrig eller rentav till blockadkrigföring. Det skulle inte vara möjligt för Sverige att stå oförberett. Att utträda ur EU under pågående konflikt skulle ge sådana konsekvenser för vår folkförsörjning att det skulle leda till katastrofala förhållanden. Det är nog inte så att det som man allmänt har utgått från under anslutningsprocesserna för respektive "neutrala" EU-land, d v s Sverige, Finland

och Österrike, nämligen att det skulle vara möjligt att uppträda som ett neutralt land i händelse av krig. Vid en närmare granskning skulle detta sannolikt visa sig ha varit ett utslag av önsketänkande. Liksom USA (och Storbritannien) mot slutet av det andra världskriget lär övriga EU-medlemmar ställa sådana krav på dem som vill vara neutrala att någon trovärdig och av alla parter godtagbar neutralitetspolitik knappast blir tänkbar.

Vad Sverige egentligen kan bli i händelse av krig

Sedan vi blev medlemmar av EU använder svenska politiker i officiell ställning inte längre orden "alliansfrihet i fred, syftande till neutralitet i krig" som beteckning på vårt lands säkerhetspolitik. Sverige är medlem av FN och deltar i Pfp och samordnar strukturen av vårt försvar med gällande Natostandard. Svenska förband samövar regelbundet med Natoförband i övningar med det tydliga men inte uttalade syftet att öva försvar mot ryska krigshandlingar. Utrikesministern fördömer Rysslands hållning i Ukraina i hårda ordalag. Försvarsministern talar öppet om behovet av att samordna det svenska försvaret med USA och Nato på grund av Rysslands alltmera aggressiva attityd. Det är helt klart att Sverige inte kan kallas neutralt i ordets allmänna betydelse. Våra attityder är tvärtom fast förankrade i "väst". Ryskt strategiskt tänkande kan förmodas bli ungefär detsamma som vid utbrottet av det första världskriget.

Det är också svårt att se hur Sverige i ett krig mellan Nato och Ryssland och såsom medlem i EU skulle kunna göra anspråk på neutralitet i folkrättslig bemärkelse när det blir fråga om krigshandelspolitik. Ryssland måste också utgå från att våra solidaritetsförklaringar innebär att vi kommer att stödja de baltiska länderna och Nato i övrigt, även med medel som inte är förenliga med folk-

rättslig neutralitet (ungefär som vi gjorde under det finska vinterkriget). Vårt nära samröre med Nato gör också att vi inte kan göra anspråk på att kallas alliansfria i någon annan bemärkelse än den vi själva påstår finnas. Nato kommer att räkna med stöd från Sverige, om det skulle behövas i någon form och pressa på för att få det, om det skulle se ut som om vi hade betänkligheter. Det spelar dessutom mycket liten roll att vi kallar oss alliansfria. Det ger oss ändå inte något skydd enligt folkrätten. Det skulle möjligen kunna underlätta försök att vinna tilltro till vår vilja att ställa oss neutrala i ett krig mellan Nato och Ryssland. I verkligheten kommer dock varken Nato eller Ryssland att sätta någon tilltro till en sådan plötsligt påkommen vilja eller neutralitetsförklaring, så länge vi fortsätter att bedriva den politik som beskrivits ovan.

Med andra ord är förhoppningar om folkrättslig neutralitet föga realistiska i händelse av krig mellan andra länder i vårt närområde. Vi kommer sannolikt att anses vara "icke-krigförande" till Natos förmån. Det är de krigförande som bestämmer om de låter ett land förbli neutralt eller om de går till anfall. Avgörandet ligger inte hos det land som vill vara neutralt. De krigförande fattar sina beslut bl a mot bakgrund av hur trovärdig neutraliteten framstår. Det stämmer inte med verkligheten att låta påskina att vi kan föra en neutralitetspolitik i traditionell bemärkelse, som på samma sätt som under det andra världskriget ger oss skydd enligt Haag-konventionerna. De tänkbara krigförande i en framtida väpnad konflikt i vårt närområde har inte fått anledning att lita på Sveriges neutrala uppträdande så att de kan antas vara beredda att ta på sig de begränsningar i sin krigföring som det innebär att behandla Sverige som ett neutralt land enligt folkrätten. Vi har inte byggt upp det nödvändiga underlaget för

trovärdighet som neutral stat. Vi försöker inte ens göra det.

Sverige ensamt även inför fredstida kriser

Flyktingkrisen har tagit Sverige med överraskning. Samhället visade sig inte tåla de påfrestningar som den enorma ansvällningen av flyktingvågen medförde. Den generösa attityd som vi har visat dem som flyr från nöd och förföljelse ända sedan judarna började fly från Danmark under det andra världskriget visade sig inte längre möjlig att upprätthålla. Samhället är alltför sårbart. Otrygghetskänslan har förstärkts av att EU inte kan enas om en flyktingpolitik som accepteras av alla. En rad före detta Warszawapaktsmedlemmar trotsar öppet de majoritetsbeslut som har fattats. EU har aldrig varit en försvarsallians, men många hade trott att medlemskap i EU är allt vad som behövs för att vara trygg inför händelser i vår omvärld. Något civilt försvar skulle t ex inte behövas. Inga krig såg ut att vara möjliga i vårt närområde och EU skulle rädda oss från försörjningsproblem under fredstid. Så är det uppenbarligen inte, och det har inte heller någonsin varit på det viset.

Varken Polen och andra tidigare östblocksstater eller Storbritannien är längre självklara deltagare i beslut om viktiga frågor, särskilt men inte bara avseende migrationsfrågor. Polen står själv anklagat för att bryta mot EU-lagar om press- och yttrandefrihet. Schengen-avtalet utsätts för påfrestningar efter de svenska och danska besluten om ID-kontroller vid gränsen. Frankrike har inte lyckats dra in flera EU-länder med militära styrkor i kriget mot ISIL i Syrien efter terrordåden i Paris (med undantag för Tyskland, som nu deltar med spaningsflyg). EU har därmed inte någon enad hållning i den konflikten. Det finns anledning till oro

inför frågan om enigheten och solidariteten inom EU kommer att visa sig tillräckliga för att vi skall få den hjälp vi behöver i händelse av upptrappning av motsättningar i vårt närområde, som leder till avbrott i vår försörjning.

Och sådana händelser kan inte uteslutas.

Fredstida krisrisker

Sanktioner och oljepriskrig

Redan strax före årsskiftet hade även väst gjort en markering, som nästan kom bort i nyhetsflödet. Den 22 december kungjordes en förlängning med ett halvår av de sanktioner mot Ryssland som USA och EU tillsammans med Japan, Canada, Australien och andra västorienterade länder började införa i mars 2014 med anledning av det ryska agerandet mot Ukraina. Sanktionerna har förstärkts successivt och är numera riktade mot energisektorn, teknologiöverföring, finanstransaktioner, banker och tjänster.

Deras verkan har förstärkts av att OPEC-länderna under ledning av Saudiarabien i slutet av 2014 övergav systemet att genom exportkvoter reglera priset på oljemarknaden. Det skedde med verkan tills vidare för att förhindra att amerikanska företag, som använder dyrare utvinningsmetoder såsom "fracking" skall ta över marknadsandelar. Följden blev, som redan nämnts, en sänkning av oljepriset på världsmarknaden från 100-110 dollar fatet till under 30 dollar.

Intäkter från olja och gas svarade 2013 för omkring hälften av de ryska statsinkomsterna. Nu föll oljeexporten med hälften och gasexporten med 20 %. Bruttonationalprodukten föll med 4,6 % mellan halvårsskiftena 2014 och 2015. Även de ryska motåtgärderna i form av importförbud för livsmedel och konsumtionsvaror från länder som deltar

i sanktionerna har drabbat den egna ryska försörjningen.

Nästan samtidigt med att USA och EU förlängde sanktionerna förlängde OPEC-länderna sitt avstående från kvotering tills vidare. Saudiarabien publicerade också en statsbudget för 2016, som innefattar borttagande av subsidier och underhåll samt andra besparingsåtgärder. Det visar en betydande beslutsamhet att tåla ekonomiska påfrestningar för att hålla ut med prispolitiken på olja. Man tänker fortsätta ända tills man kan räkna med att de amerikanska fracking-bolagen inte kommer tillbaka till marknaden.

Ryssland, som redan drabbas hårt av sanktionerna fortsätter därmed att också drabbas av det låga oljepriset. För att kompensera sjunkande export till Europa försöker Ryssland med viss framgång att få Kina att köpa dess olja och gas. Detta har bidragit till att man också ökar samarbetet på de ekonomiska, kulturella och militära områdena. bl a har man genomfört gemensamma marina manövrar i östra Medelhavet, i Japanska sjön och norr om Japan.

Den muslimska världen

Det verkar någorlunda förutsägbart att motsättningarna mellan shiiter (som dominerar Iran, Irak och Bahrain) och sunniter (som dominerar nästan alla övriga muslimska länder) kommer att förvärras. Terrordåd har under 2015 begåtts mellan shiiter och sunniter runtom i "den farliga halvmånen" dvs alla muslimska länder från västra Kina i öster till Marocko i väster. Under början av 2016 har våldshandlingar redan hunnit följas av iranska hotelser mot Saudiarabien och dess sunnitiska allierade. En shiitisk stam ("Houthi") med stöd från Iran har i ett inbördeskrig i Jemen vunnit segrar mot en allians av sunnitiska stater ledd av Saudiarabien.

Även inbördeskriget i Syrien är delvis ett utslag av shia-sunni-motsättningar. Assad representerar en shia-sekt som utgör en minoritet, men som sedan länge härskar över en blandning av olika etniska och religiösa element. Av dessa tillhör en majoritet sunnitisk islam i någon form. Assad stöds av Ryssland och Iran samt vad gäller FN:s säkerhetsråd även Kina, medan västländerna stöder rebellerna (utom ISIL). Ett öppet krig mellan det sunnitiska Saudiarabien och det shiitiska Iran skulle tendera att dra in stormakterna i konflikten mellan sunni och shia enligt samma mönster och riskera att ytterligare inflamma relationerna mellan ”öst” och ”väst”.

Hur reagerar stormakterna på sin egen växande inbördes konkurrens?

Strategiförändring och militärreformer i Ryssland och Kina

Den 1 januari 2016 publicerades nya riktlinjer för strategisk planering i Ryssland genom ett dekret undertecknat av president Putin. Det ersätter ett motsvarande dekret från 2009 och nämner nu uttryckligen både USA och Nato som hot mot rysk säkerhet. USA:s och EU:s agerande i Ukraina nämns som orsak till den väpnade konflikten där. USA beskylls för att förbereda biologisk krigföring. Ryssland måste vidta motåtgärder och göra landet mindre beroende av omvärlden, men samarbete med Kina med flera BRICS-länder skall utökas.

Kina, som redan tidigare har fördömt sanktionerna mot Ryssland uttalade genom en talesman för utrikesministeriet att man gillar de nya ryska säkerhetspolitiska riktlinjerna och tillade att ”Kina kommer att

fortsätta samordna sig med Moskva rörande globala angelägenheter”.

Kina hade samma dag publicerat nya detaljer om sina egna pågående militära reformer. De innehöll en uppgraderad missilstyrka och specialstyrkor för rymd- och cyberkrigföring samt reform av kommandostrukturen. Kina hade dagen innan publicerat en bekräftelse på att man har påbörjat byggandet av ett andra hangarfartyg och kritiserade samtidigt den amerikanska politiken att upprätthålla ”havens frihet” i Sydkinesiska havet och utföra patrullering i området med örlogsfartyg och tunga bombflygplan.

Båda Ryssland och Kina har anspråk på att diktera villkoren för sina grannar och båda tilldelar sina försvarsmakter växande andel av sina ekonomiska resurser. De ger nu uttryck för att vara gemensamma potentiella motståndare till väst.

Ett ”hundraårsmaraton”?

Det har kommit ut åtskilliga böcker på senare tid på temat om hur Rysslands utveckling förändrar eller bör förändra EU:s, USA:s och Natos syn på Europas säkerhet. Ur ett svenskt perspektiv kan nämnas den alldeles färska och alarmistiska boken av Vera Afron, *”I huvudet på Putin”*.⁴

Ännu mera än Putins ambitioner betyder dock just nu konkurrensförhållandet med Kina för USA:s syn på sin egen säkerhet och roll i världen. Kina har för närvarande en betydligt större ekonomisk kapacitet än Ryssland att frigöra resurser för en fortgående militär upprustning och tävlan om ekonomiskt och politiskt inflytande. Därför skall återges något av innehållet i en bok av Michael Pillsbury, som heter *”The Hundred Year Marathon”*. Han är en central placerad person i sin egenskap av analytiker åt den amerikanska kongressen med ansvar för informationsbehandlingen rörande Kina och

med ett stort antal sidouppdrag hos CIA, FBI och andra underrättelseorgan. Han har varit säkerhetsrådgivare åt flera amerikanska presidenter. Boken har redan väckt uppmärksamhet i USA.⁵

Vad säger oss då denna potentiellt viktiga bok? Jo, dess tema är att Kina uppfattar världen som en spelplan för ett antal stora, medelstora och små länder, som alla strävar efter att vinna hegemoni över de övriga. Spelplanen är begränsad, precis som Kinas centrala delar var under de tre kungadömenas krig på 200-talet före Kristus, och de större spelarna försöker skaffa sig övertag över de andra genom allianser med de medelstora och små spelarna. Det rör sig om ett slags nollsummespel, där bara en kan vinna, och kampen gäller vem som först kan försvaga sina motspelare genom att omringa, ingå allianser med mindre stater, spela ut övriga större konkurrenter mot varandra och till sist betvinga och vinna kontroll över alla övriga spelare. Det kan bara finnas en kejsare/hegemon, och det skall vara Kina i dagens värld.

Spelet tros kunna ta hundra år och började med att Mao Tsedong kom till makten 1949. USA har hela tiden varit Kinas huvudmotståndare, med undantag för en period, då Sovjetunionen spelade den rollen. Spelet förs med svek och bedrägeri och alla andra till buds stående medel. Pillsbury's slutsats är att USA måste lära sig spelets förutsättningar och spela det på samma sätt – samt behålla rollen som världens enda hegemon.

De praktiska konsekvenserna blir att USA bör göra allt som kan försvaga Kinas förmåga på alla områden. Dess bundsförvanter bör motarbetas och dess allianser bör splittras. Det gäller också att motverka alla tendenser till att någon annan större spelare kan få för mycket makt och styrka. Egna bundsförvanter måste stärkas, men inte för mycket, och de måste hållas under strategisk kontroll. För

USA innebär detta att motarbeta allt som gynnar Kina, även om det inte skulle vara till USA:s nackdel, dess allianser såsom SCO (Shanghai Cooperation Organization) måste splittras, dess klienter såsom Pakistan och Nordkorea måste bekämpas. Ryssland måste försvagas ytterligare genom att man behåller sanktionerna och undviker en varaktig fred i Ukraina, och detsamma gäller Iran. Europa, som är svagt och opålitligt, skall ses som en korg där man inte ska lägga många ägg.

Pillsbury utgår inte från att USA har råd att använda sin militära styrka för att lösa problemen. Bokens främsta lärdom är att vi befinner oss i ett nytt slags kallt krig, och det kriget förs främst med ekonomiska medel. Det viktiga är att inte tappa perspektivet och hela tiden hålla i minnet vad man egentligen håller på att ställas inför, en totalt hänsynslös och skrupellös motståndare. Det är inte någon ideologisk kamp, som pågår, anser Pillsbury. Han pekar visserligen på alla för en västerlänning vederstyggliga politiska villkor, som kinesisk hegemoni skulle stå för, men bara för amerikansk del. Han ser spelet som amerikan och menar nog att det är bra i längden, om Europa fortsätter att vara svagt och inte försöker lägga sig i.

Boken får därmed ett ytterligare – oavsett – budskap för oss européer. Den generation som har inflytande på amerikanskt säkerhetstänkande på central nivå betraktar sedan länge Europa som en möjlig konkurrent om rollen som hegemon. (Redan 1993 deklarerade både USA:s dåvarande president George Bush d ä och hans försvarsminister Caspar Weinberger USA:s avsikt att i framtiden spela rollen som ledare för världen. Weinberger betonade då att den avsikten också innebar att man skulle motarbeta ambitioner hos varje annan makt, som frestades att försöka överta eller konkurrera om den rollen. Detta gällde också för Europa.)

Man kan diskutera om hur typisk Pillsbury är för tänkandet hos ansvariga amerikanska strateger, men redan recensionerna av hans bok tyder på att han inte avviker särskilt mycket. De gemensamma värderingarna betyder inte mycket för dessa strateger. USA är inte längre någon självklar beskyddare för ett svagt Europa, och världen blir överlag mera osäker och oberäknelig i takt med att spelet mellan stormakterna förs som ett nollsummespel mellan vargarna USA, Kina och Ryssland. Putins hårdnande attityd mot både USA och EU och Kinas arrogans mot sina grannar i Sydkinesiska havet är välkända tecken på att ett liknande synsätt har tagit över även där.

Detta är en hårdare värld än den rätt idylliska värld som började skymta, när Sovjetunionen just hade upplösts, och USA – och Europa – kunde få stöd av både Ryssland och Kina i FN:s säkerhetsråd om internationellt agerande för att hejda Saddam Husseins angrepp på Kuwait 1990. Nu har vi i stället en värld, som domineras av stormakters konkurrens om ekonomiskt inflytande och politisk makt och där även militära hot börjar användas som diplomatiskt instrument. Exempelvis har USA:s vice president nyligen antytt avsikter att använda militära medel för att skapa en lösning på Syrienproblemet om ingen enighet kan nås om vilka parter som skall inbjudas till fredssamtal.

Sverige inte väl förberett för svårare fredstida kriser

Strategiska råvaror i en hårdare värld

Livsmedel, bränsle och metaller är de vanligaste råvaror som brukar kallas strategiska. De har genom historien haft avgörande betydelse för samhällsutvecklingen, men också

förmågan till krigföring. När Tyskland 1943 öppet började tillämpa det totala krigets strategi ansågs också Sverige behöva hushålla med de strategiska resurserna. Tillverkare, importörer och producenter av strategiska råvaror lades under statlig kontroll av en beredskapsmyndighet. Ett antal beredskaps- och förfogandelagar infördes.

Efter det kalla kriget avvecklades Överstyrelsen för Civil Beredskap (ÖCB). Motsvarande utveckling har skett i nästan hela vår omvärld i takt med att globalisering och frihandel börjat dominera världshandeln, men detta har inte varit utan problem. Under de första åren av det nya milleniet rådde en rekordhög tillväxttakt i världsekonomin, särskilt i de asiatiska jätteländerna Kina och Indien. Det gjorde att ett antal råvaror blev föremål för en hårdnande konkurrens med ofta osnygga metoder och skadeverkningar på andra länder.

Kina utestängde Japan under en period från tillgång till de s k sällsynta jordmetallerna (REE), som bara Kina hade överskott av. Dessa är viktiga för både militär och civil produktion, och agerandet föranledde också mycket diskussion och tankar på strategisk planering av råvarutillförsel i fredstid i en rad länder. EU lade 2008 fram en utredning och uppmanade medlemsländerna att göra en bättre planering. I vårt land fick Sveriges geologiska undersökning i uppdrag att lägga fram ett förslag, men under den lågkonjunktur som sedan följt är det inte aktuellt att införa ens övervakning av råvaruhanteringen på hemmaplan. Civilförsvarsförbundets bok *"Beredskap i Kris"*⁶ om livsmedelsstrategi och försörjning beskriver hot och sårbarheter på livsmedelsområdet. Hittills har den boken inte föranlett förslag om nya lagar eller instiftande av myndighet eller organisation för att råda bot på vår låga motståndskraft.⁷

Tecknen är många på att konkurrens om råvaror kommer att ske på hårdare villkor

och att denna utveckling redan nu är på väg att ta ny fart. Indien och Kina tävlar om att köpa oljefält i Centralasien, Latinamerika och Afrika. Japan skaffar sig fiskerättigheter i u-länder, och Kina köper jordbruksmark i Afrika för att föda en växande befolkning. Ett kinesiskt bolag har planerat att bygga en kanal genom socialistlandet Nicaragua bl a för att minska beroendet av (den USA-dominerade) Panamakanalen för oljeimport från Sydamerika.

Världsekonomin kommer förhoppningsvis snart igång igen, men då sker det i en situation när Afrika och Mellanöstern härjas av etniska och religiösa konflikter. USA och EU står mot Ryssland i konflikten i Ukraina. USA och Kinas grannländer står mot Kina i både det Östkinesiska och Syd kinesiska havet. Olja och gas spelar en viktig roll i alla dessa konflikter, försörjning med livsmedel likaså. Skulle någon av dessa utvecklas till en väpnad konflikt stiger kraven i hela världen på försörjningsberedskap – också för Sverige. Sådan beredskap tar tid att ta fram.

Priset på den internationella oljemarknaden har på ett år rasat ned från 110-120 dollar per fat till under 30 dollar per fat. Flera finansinstitut förutspår ett fortsatt prisras för råolja ända ned till en nivå kring 20 dollar fatet. Redan på nuvarande prisnivå tvingas oljebolagen lägga ned verksamhet eller/och avstå från investeringar och underhåll. Detta gör i sin tur att man med viss säkerhet kan förutse att det kommer att uppstå knapphet på olja på världsmarknaden och att priserna kommer att åter gå upp kraftigt om några år. Ett land som Kina, känt för sin långsiktiga planering, utnyttjar tillfället till att under tiden köpa billig olja och bygga upp stora beredskapslager. En sådan politik verkar omöjlig att föra i Sverige.

Samhällets syn i vårt land är snarast den motsatta. Staten förväntas fungera som "brandsläckare" och bara sätta in resurser,

när katastrofen redan är ett faktum och inte ödsla resurser på beredskapsfrågor. Vi har sedan det kalla kriget ett antal bergrum, som har varit beredskapslager för olja, men det verkar otänkbart i Sverige att återupprusta ens några av dem nu och köpa billig olja för samhällets mest kritiska behov medan möjligheten finns. Det är visserligen sant att Sverige uppfyller de minimikrav som ställs av medlemskapet i den internationella organisationen av oljekonsumerande stater IEA. Där tillåter man nämligen numera att medlemsstaterna som reservlager räknar in privata företags lagrade olja i de reserver som varje stat ska ha som beredskap inför svängningar på oljemarknaden. Att Sverige fortsätter att maximalt utnyttja undantagsreglerna vittnar dock om hur obekymrad den svenska inställningen är till detta problem – exempelvis i jämförelse med Kina.

Sårbarhet inför ekonomisk krigsföring

I en hårdnande värld är en kärnfråga vårt behov av en intellektuell beredskap inför skadeverkningar av ekonomisk krigsföring. Vi kan drabbas av brist på kritiska råvaror som en följd av sanktioner, påföljande motåtgärder eller manipulationer av stora länder på världsmarknaden som ett led i spelet mellan dem. Såväl Ryssland och Kina som USA har stort inflytande på världsmarknaderna för kritiska råvaror. Ryssland och Kina anser sig hotade av väst i en pågående upptrappning av militära, ekonomiska och på senare tid åter igen även ideologiska konkurrensförhållanden.

I princip skall enligt gällande beredskapslag våra myndigheter i krislägen fortsätta att arbeta inom sina områden med de problem som uppstår. Det finns inte någon central planering för hur de olika hoten skall bemötas eller hur regeringen ska kunna framtvinga

en samordning eller skyddsåtgärder på olika områden av samhället i en fredstida kris på råvarusidan. Det saknas också organiserad bevakning av när en illasinnad aktivitet börjar kunna spåras. Framför allt finns det ingen synbar tankeverksamhet inför frågan om myndigheterna kan samarbeta med näringslivet i krislägen eller om regeringen förfogar över några instrument för att åstadkomma en sådan samverkan. Nya konkurrensförhållanden och nya metoder börjar märkas i vår omvärld. De ställer andra krav på samordning än vad vi under en lång period av fred och internationellt samarbete har vant oss vid att hantera.

Osäkerheter kring Sverige försörjning

De flesta av dessa riskfaktorer är av långsiktig karaktär. De har plötsligt blivit många, och alla har inte nämnts här. De kan kombineras i oförutsägbara händelseförlopp, som förändrar förutsättningarna för vår säkerhetspolitik. Sverige är varken medlem av Nato eller någon annan militär allians som kan ge oss skydd. Staten saknar ett civilt försvar, förlitar sig helt på frivilliga organisationer och har inte något egentligt invasionsförsvar. Vi har en extremt låg självförsörjningsgrad med livsmedel och bränsle. Vi saknar myndigheter och lagstiftning som på samma sätt som vid andra världskrigets utbrott kunde hantera våra försörjningsproblem. Ändå deltar vi i Natos partnerskap för fred och i EU:s östliga partnerskap, som vi själva har tagit initiativ till och som anses som ett hot av Ryssland. I egenskap av EU-medlem deltar vi i de västliga sanktionerna mot Ryssland för dess agerande i Ukraina, som vi kritiserar häftigt.

Varken Nato eller Ryssland har anledning att behandla oss som ett neutralt land i händelse av väpnad konflikt mellan dem,

oavsett att vi själva hävdar "alliansfrihet". Ordföranden i den ryska duman har förklarat att Sverige och Finland inte längre kommer att behandlas som neutrala stater efter att ha undertecknat ett "värdlandsavtal" med Nato. I bästa fall kan vi i händelse av krig i vårt närområde räkna med att behandlas som "icke-krigförande" och inte som en fiende. Inte heller kommer vi att behandlas som "neutralt land" under eskalering av sanktions- eller handelstvister till konfliktnivå under fredstid.

Plädering för civilförsvar och försörjningsberedskap

Politiker och tjänstemän i regeringskansliet avfärdar tal om civilt försvar eller starkare militärt försvar med att sådana frågor inte kan ges prioritet när vi har en flyktingkris och budgetproblem med skola och sjukvård att lösa.

Flyktingkrisen är inte något isolerat inrikespolitiskt problem. Det är en signal från en omvärld, som snabbt blir mera osäker och pockar på vår uppmärksamhet. Den borde göra att frågor om civilt försvar, försörjningsberedskap och militär beredskap ges högre i stället för lägre prioritet. Den borde också ha lärt oss att det kan gå fort när omvärlden kommer med utmaningar för svensk säkerhetspolitik. Det är farligt att försumma planering och beredskap inför oväntade händelser. Det ter sig oklokt, när man vet att det finns en viss sannolikhet för att de kommer att inträffa.

Flyktingkrisen har också visat att det inte behövs ett storkrig för att vårt samhälle ska utsättas för påfrestningar som inte kan bemötas utan drastiska och mycket oönskade beslut. Redan om de västliga sanktionerna mot Ryssland skulle eskalera, kan det skapa problem för vår försörjning med varor utifrån. Under det andra världskriget hade vi

en självförsörjningsgrad på livsmedel nära 80 %. Idag är den sannolikt under 50 %. Under det kriget hade vi stora problem med att försörja befolkningen med både livsmedel och bränsle. Idag är vi också på många andra områden beroende av daglig tillförsel av t ex elektronik. Då behandlades vårt land som en neutral stat i folkrättslig bemärkelse. Vi hade också skapat en rad institutioner och mekanismer, som gav oss ett civilt försvar och en försörjningsberedskap. Vi har nu åter igen behov av sådana mekanismer eller åtminstone intellektuell beredskap om hur vi tillräckligt snabbt skall kunna ta fram dem. Vi kan behöva dem redan i en fredstid, som

ser ut att bjuda på åtskilliga påfrestningar för samhället. Vi kan inte ens i fredstid räkna med att skyddas av vare sig EU eller neutralitetsregler.

Det är svårt att förstå varför vi inte vill ta intryck av vad som sker i vår omvärld på samma sätt som en tidigare generation hade förmågan att göra, när osäkerheten började infinna sig. Osäkerheten ser visserligen anorlunda ut idag, och historien upprepar sig inte, men det hindrar inte att man bör ta lärdom av den.

Författaren är ambassadör och ledamot av KKrVA.

Noter

1. Om neutralitetsbegreppet under det andra världskriget se Castrén, Erik: "*The present law of war and neutrality*", Helsingfors 1954.
2. Björklund, E: "Det ryska anfallsföretaget mot Sverige 1914", *Svensk Tidskrift* 1936, <http://www.svensktidskrift.se/det-ryska-anfallsforetaget-mot-sverige-1914-2/> (2016-01-25).
3. Häggelöf, Gunnar: *Svensk krigshandelspolitik under andra världskriget*, P A Nordstedt & Söners förlag, Stockholm 1958.
4. Afron, Vera: "*I huvudet på Putin*", Svenskt Militärhistoriskt Bibliotek, 2016.
5. Pillsbury, Michael: "*The Hundred-Year Marathon: China's Secret Strategy to Replace America as the Global Superpower*", Amazon.com (Kindle version).
6. Recenserad i KKrVAHT, 4. häftet 2015, s 177.
7. Gäre, Susenne och Lyckhage, Gunnar: "*Beredskap i kris*", Civilförsvarsförbundet, Stockholm 2015.

Uppgårelsen om Irans nukleära program

Folkrättslig analys av FN:s säkerhetsråds resolution 2231 (2015)

av Dirk Roland Haupt

Résumé

This article aims at analysing United Nations Security Council Resolution 2231 (2015), endorsing the comprehensive solution to the Iranian nuclear issue reached in Vienna on July 14, 2015, between China, France, Germany, the Russian Federation, the United Kingdom, and the United States of America, with the support of the High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy ("E3/EU+3") on the one side and Iran on the other side, from the perspective of international law. Taking into account the November 24, 2013, interim Joint Plan of Action concluded by these parties, this article applies the method of a legal commentary in order to explain and dissect the complex and unprecedented structure of this arrangement. It argues that the implementation of this comprehensive solution is decisive for a strengthening, or weakening, of the NPT regime in the long term, and submits that certain arguments of concern raised in the international discourse on the outcome of the negotiations commenced in Geneva, streamlined in Lausanne and finalized in Vienna, are not unfounded from a mere point of view of international law.

I ÖVER ETT decennium har Irans verksamhet avseende den känsliga kärnbränslecykeln stått i centrum för den internationella oron över ytterligare spridning av kärnvapen. Efter år av ömsom påskyndade, ömsom avmatade internationella diplomatiska ansträngningar träffades den 14 juli 2015 en omfattande uppgörelse mellan Frankrike, Kina, Ryssland, Storbritannien, Tyskland och USA med stöd från Europeiska unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik – de s k E3/EU+3¹-deltagarna² – och Iran. Samförståndslösningens kärna utgörs av den gemensamma övergripande handlingsplan³ (Joint Comprehensive Plan of Action; JCPOA) som är avsedd att under minst 15 års tid på ett verifierbart sätt avskära Irans möjligheter att utveckla kärnvapen med hjälp av höganrikat uran och plutonium och förhindra uppläggningsen av ett hemligt vapenprogram mot att i gengäld häva de

befintliga kärnrelaterade sanktionerna, tillåta ett begränsat civilt kärnkraftsprogram och permanent införa kontroll-, övervaknings- och insynsåtgärder.

Uppgårelsen godkändes den 20 juli 2015 av Förenta nationernas (FN:s) säkerhetsråd i resolutionen 2231 (2015). Den har antagits den 18 oktober 2015 efter det att Iran den 15 augusti 2015 givit Internationella atomenergiorganet (IAEA) den information som krävdes för att organet senast den 15 oktober 2015 kunnat slutföra sin undersökning om det iranska nukleärtekniska programmets tidigare militära dimensioner.⁴ Genomförandet påbörjades den 16 januari 2016 efter det att IAEA:s generaldirektör den 16 januari 2016 lade fram en rapport för IAEA:s styrelse och FN:s säkerhetsråd som bekräftar att Iran har vidtagit de kärnrelaterade åtgärder som det var skyldigt att vidta enligt JCPOA, bl a att förstöra kärnan

i den oavslutade tungvattenreaktorn i Arak. För icke-spridningsfördragets⁵ auktoritet och för ett regelbaserat beteende på den nukleära rustningskontrollens område förblir Iranärendet en avgörande måttstock.

Helt förutsägbart har vitt skilda tolkningar uppstått kring JCPOA.⁶ Denna artikel har som målsättning att analysera uppgörelsen om Irans nukleära program *från en folkrättslig synvinkel*. I detta sammanhang kommer en aspekt att beröras som inte endast är av synnerlig vikt för uppgörelsens genomförbarhet, utan som därutöver fungerar som länk mellan folkrätten å ena sidan och icke-spridningspolitiken å andra sidan: det iranska kärntekniska programmets militära dimension.⁷

Uppgörelsens upprinnelse

Wienuppgörelsen (WU) är inte det första samförståndsavtal som Iran ingått med främmande makter om sitt kärnenergiprogram. Det föregicks av 2003 års Teheranuppgörelse, 2004 års Parisuppgörelse, 2007 års skarbetsplan,⁸ 2010 års gemensamma uttalande av Irans, Brasiliens och Turkiets regeringar om utbyte av låganrikat uran mot uran av högre anrikningsgrad och inte minst av den gemensamma handlingsplan⁹ (Joint Plan of Action; JPA), som E3/EU+3 avtalade med Iran den 24 november 2013 i Genève,¹⁰ samt av parametrarna till en övergripande uppgörelse om Irans nukleära program, som JPA:s deltagare nådde enighet kring den 2 april 2015 i Lausanne.

Ur den internationella nukleärdiplomatins perspektiv utgör 2015 års JCPOA således ingen singuljär händelse. Att nå en samförstånds lösning har sysselsatt de involverade regeringarna oberoende av skiftande inbördes sammansättningar på var sitt håll. Enskilda moduler till en övergripande reglering har utvecklats i tidigare skeden och transporte-

rats framåt på denna guppiga väg. I mycket utgör därför JCPOA ett verk som bygger på tidigare förslag, även om uppgörelsens slutgiltiga utformning skiljer sig avsevärt från dem. Framför allt 2013 års gemensamma handlingsplan, som upphörde att gälla den 16 januari 2016, återkommer i avsevärda delar i JCPOA.¹¹

När artikel IV:1 i 1968 års icke-spridningsfördrag bestämmer att "[i]ngenting i detta fördrag skall tolkas såsom påverkande samtliga fördragsparters oförytterliga rätt att utveckla forskning, framställning och användning av kärnenergi för fredliga ändamål utan diskriminering och i enlighet med artiklarna I och II i detta fördrag", fastslås en parternas befogenhet att utveckla ett civilt kärnenergiprogram utan diskriminering och utan andra restriktioner än dem som kan bli följden av skyldigheterna till icke-spridning enligt fördraget.¹² Till målsättningarna med 2013 års JPA hör att Irans kärnenergiprogram behandlas efter enahanda regler som nukleära program av vilken annan icke-kärnvapenstat som helst, som är part i NPT. Ända sedan början står frågan om det för Iran tillkommer en rättighet att anrika i kontroversernas fokus. Genomförandet av 2013 års JPA präglades av divergerande tolkningar:¹³ USA avvisar principiellt den folkrättsliga uppfattningen att artikel IV:1 i NPT skulle ge en rättighet att anrika uran,¹⁴ men erkänner från fall till fall att stater i praktiken har ett urananrikningsprogram.¹⁵

Uppgörelsens struktur

Wienuppgörelsen vilar på två strukturella pelare, som kompletterar varandra funktionellt utan att vara formellt sammankopplade:

FN:s säkerhetsråds resolution 2231 (2015) som ett paraply över ett komplext system som binder ihop delregleringar av högst skiftande folkrättsliga karaktär och det bi-

lateralt reglerade förhållandet mellan IAEA och Iran med avseende på kärnämneskontroll och verifikationsåtaganden.

Figur 1 förmedlar en översikt över WU:s konstitutiva moduler.

Den första pelaren: Säkerhetsrådsresolutionen 2231 (2015)

Den första pelarens skiljemärke är FN:s *säkerhetsråds resolution 2231 (2015)*.

Resolutionen som sådan

Redan *ingressen* hänvisar till WU:s samförståndsavtal: JCPOA återopas i fjärde momentet – dels som bihang A till själva resolutionen, dels som säkerhetsrådsdokument S/2015/544.¹⁶ Ingressens sjätte moment hänvisar till JCPOA-deltagarnas uttalande – återigen dels som bihang B till resolutions-texten, dels som säkerhetsrådsdokument S/2015/545.¹⁷ Att resolutionen inte nöjer sig med att JCPOA¹⁸ och uttalandet endast citeras som bihang till denna, utan också som säkerhetsrådsdokument, har att göra med att resolutionen kommer att upphöra att gälla vid en viss tidpunkt, den s k dagen för upphävande av FN:s säkerhetsråds resolution 2231 (2015) enligt § 34:(v) i JCPOA, som infaller senast den 18 oktober 2025, medan ett säkerhetsrådsdokument inte har något bestämt giltighetsdatum.¹⁹

Den operativa delen inleds med att FN:s säkerhetsråd godkänner JCPOA och hemställer dels att IAEA:s generaldirektör vidtar verifikations- och övervakningsåtgärder som tillåter en bedömning om Iran uppfyller sina åtaganden, dels att denne fortlöpande underlättar säkerhetsrådet om genomförandets utvecklingar. De centrala avsnitten i den operativa delen rör, å ena sidan, upphävandet av FN:s säkerhetsråds Iranrelaterade sanktioner 1696 (2006), 1737 (2006), 1747 (2007), 1803

(2008), 1835 (2008), 1929 (2010) samt 2224 (2015) och, å andra sidan, tillämpningen av bestämmelser i tidigare resolutioner, bakom vilken rubrik döljer sig den för WU säregna mekanismen att i händelse av en Iran tillräknelig betydande brist i fullgörandet av åtagandena enligt JCPOA möjliggöra en snabb återgång till den sanktionsstatus som rådde före hävandet av sanktionerna mot Irans kärntekniska program (den s k snap-back-mekanismen).

Vidare innehåller de operativa bestämmelserna dels allmänna klausuler om JCPOA:s genomförande, bl a till följd av förslag från stater att delta i eller tillåta kärnrelaterad verksamhet som anges i § 2 i uttalandet i bihang B, dels undantagsbestämmelser samt dels ett avslutande avsnitt om övriga frågor. Det är viktigt att notera att den operativa delen tar upp valda aspekter av det som regleras ingående i JCPOA och i JCPOA-deltagarnas uttalande. Skälet därtill är att säkerhetsrådet inte avsåg att tillmäta samtliga regleringsmoment i WU, som är samlade under resolutionens paraply, folkrättslig bindningsverkan.

Den gemensamma övergripande handlingsplanen (JCPOA)

Den gemensamma övergripande handlingsplanen, WU:s centrala beståndsdel, är ett samförståndsavtal mellan E3/EU+3 – d v s Frankrike, Kina, Ryssland, Storbritannien, Tyskland och USA med stöd från EU:s höga representant – och Iran. De åtaganden som sidorna i JCPOA gör, gäller endast dem emellan. I detta ligger den avgörande skillnaden mot uttalandet i bihang B till resolutionen, som riktar sig till alla staterna utan undantag.²⁰

Till själva samförståndsavtalet har fogats fem delvis mycket detaljerade och i vart fall för dess genomförande essentiella bila-

FN:s säkerhetsråds resolution 2231 (2015)

► INGRESS

• Gemensamma övergripande handlingsplanen (JCPOA)

- Bilaga A till resolutionen 2231 (2015)
- Säkerhetsrådets dokument S/2015/544

Gemensamma övergripande handlingsplanen (JCPOA)

- Ingress och allmänna bestämmelser
- Frivilliga åtaganden

► Irans nukleära program

- A Anriking och därtill anslutande forskning och utveckling, nukleär lagertäthning
- B Tungvatereaktorn i Arak, tungt vatten, upparbejning av tungt vatten
- C Insyn och förörendeckande åtgärder

► Sanktioner

- Planen för uppgörelsens genomförande
- Mekanismer för bilagande av tvister

• Uttalandet

- Bilaga B till resolutionen 2231 (2015)
- Säkerhetsrådets dokument S/2015/545

§ 4:a i uttalandet

- Kontrollsystemets för missilektik (MTCRs) förtäckning över utrustning, programvara och teknik

► Säkerhetsrådets dokument S/2015/546

► OPERATIVA DELEN

- JCPOA:s godkännande
- Begäran till IAEA:s generaldirektör
- Upphävande av säkerhetsrådets Iranrelaterade resolutioner
- Tillämpning av bestämmelser i tidigare resolutioner
- JCPOA:s genomförande
- Undantagsbestämmelser
- Övriga frågor

§ 6:c i uttalandet

- Avslutning av personer och enheter

Tillägg

Bilaga III: Civilt nukleärt samarbete

- A Allmänt
- B Reaktorer, bränslen och tillhörande tekniker, anläggningar och förfaranden
- C Metoder och praxis av forskning och utveckling
- D Reaktorsäkerhet, kärnkärlkontroll och kärnsäkerhet
- E Nukleärmedicin och radioisotoper, tillhörande tekniker, anläggningar och förfaranden
- F Hantering av radioaktivt avfall
- G Övriga förfaranden

Bilaga I: Kärnrelaterade åtgärder

A Allmänt

B Tungvatereaktorn i Arak

C Anriking för tillverkning av tungt vatten

D Övriga reaktorer

E Verksamhet inom upparbejning av tungt vatten

F Anrikningskapacitet

G Anrikningsanläggningen i Fordo

H Ytterligare anrikningssektorer

I Uranlager och uranbränsle

J Tillverkning av centrifugler

K Tillägsprotokoll och den reviderade koden 3.1

L Tidigare och nuvarande problemområden

M Modern teknik och IAEA:s långsiktiga översyn

N Övrigt samarbete inom isotopsektorn

O Verksamhet som skulle kunna bidra till uranminskoncentration

P Insyn med avseende på anriking

Q Tillägg

R Insyn i tillverkningen av komponenter till anläggningar

S Övrigt samarbete inom isotopsektorn

T Verktyg som skulle kunna bidra till utformningen och utvecklingen av en kärnkraft

Bilaga IV: Gemensamma utskottet

1 Etablering, sammansättning

2 Uppgifter

3 Förfaranden

4 Beslut

5 Övrigt

6 Arbetsgruppen för upphandling

7 Arbetsgruppen för genomförande av sanktioner hävande

Bilaga II: Sanktionsrelaterade åtaganden

A EU

B USA

Underbilaga 1

Underbilaga 2

Underbilaga 3

Underbilaga 4

Bilaga V: Genomförandeplanen

A Sutförandebegäran

B Genomförandebegäran

C Genomförandebegäran

D Övergångsplanen

E Dagen för upphävande av FN:s säkerhetsråds resolution 2231 (2015)

F Övrigt

Folkrettsliga relationer mellan IAEA och Iran med avseende på kärnkärlkontroll och verifikationsåtaganden

INFCIRC/214

Avtalet 1973:06-19 om kontroll av kärnkärl enligt artikel III:1 och III:4 i 1968 års icke-spridningsavtal

Reviderade koden 3.1

av tillägsreglerna till 1973 års kärnkärlkontrollavtal

Tillägsprotokollet

2003-12-18 till 1973 års kärnkärlkontrollavtal

► Ännu ej ratificerat

► Tillämpas provisoriskt

► till övervakande del av sekretessbeleg

Ramen för samarbete

Gemensamt uttalande av IAEA och Iran 2013-11-11 om ramen för samarbete

Färdplanen

2015-07-14 för ett fridriggande av tidigare och nuvarande Kvarstående frågor om Irans kärntechniska program

► Hänvisning till den 2013-11-11 överenskomna sk

► Särskilda bestämmelser har antagits med

avseende på färdplanens §§ 1 och 5

► Särskilda bestämmelser med avseende på

färdplanens § 4 antas senare

► Dessa bestämmelser är sekretessbelagda

Särskilda bestämmelser I enligt § 1 i färdplanen

om allmänt okända frågor om den möjliga mätbara dimensionen av Irans nukleära program såsom det framgår av bilaget till rapporten av IAEA:s generaldirektör IAEA-document GOV/2011/65

Särskilda bestämmelser II enligt § 5 i färdplanen

om verksamheten vid det militärindustriella komplexet Parchin och om IAEA:s reglerade tillgång till enheter och platser vid detta komplex

Figur 1: Wienuppgörelsens konstruktion.

gor, varav två kompletteras av underbilagor. Vidare förutsätts dels Iran och den s k *Arbetsgruppen* (JCPOA:s övriga deltagare), dels behöriga organ och juridiska personer träffa ytterligare uppgörelser, vilkas syfte är att avtala om aspekter som inte fått eller ännu inte kunde ges en omfattande reglering inom ramen för JCPOA.²¹

JCPOA föregås av ett förord och är indelad i sex huvuddelar. I förordet understryker deltagarna att JCPOA syftar till att återskapa det internationella samfundets förtroende för att Irans kärnenergiprogram uteslutande tjänar fredliga ändamål, medan Iran bekräftar att det under inga omständigheter kommer att försöka förvärva eller utveckla kärnvapen.²² På samma gång tjänar den gemensamma övergripande handlingsplanen som hävstång till att man fullständigt avslutar FN:s säkerhetsråds sanktioner samt multilaterala och nationella kärnrelaterade sanktioner, inklusive åtgärder enligt ett fastställt tidsschema, vilka rör tillgången till handels-, teknologi-, finans- och energiområdena.

I det kapitel, som innehåller ingressen och allmänna bestämmelser, återges en samling av sinsemellan ej villkorade avsiktsförklaringar.²³ Däremot lägger det inte grunden för något system av rättigheter och skyldigheter i en traktaträttslig mening. Ett framgångsrikt genomförande av JCPOA ska göra det möjligt för Iran att till fullo åtnjuta sin rättighet till kärnenergi för fredliga ändamål i enlighet med relevanta artiklar i NPT, och det iranska kärntekniska programmet kommer att behandlas enligt samma regler och villkor vilka gäller för alla andra icke-kärnvapenstater som är parter i NPT.²⁴ Inom ramen för JCPOA kommer EU,²⁵ E3+3-staterna och Iran att samarbeta på lämpligt sätt när det gäller fredlig användning av kärnenergi och att delta i inbördes bestämda, i *bilaga III till JCPOA om civilt nukleärt samarbete* be-

skrivna civila kärntekniska samarbetsprojekt, bl a under IAEA:s medverkan.²⁶

Vägledande för de åtföljande fyra kapitlen om Irans nukleära program, om sanktioner, om planen för uppgörelsens genomförande samt om mekanismen för biläggande av tvister är att de däri gjorda åtagandena att vidta åtgärder inom den tidsram som anges i JCPOA samt i dess bihang, bilagor och tillägg är frivilliga och således ej folkrättsligt bindande, om de bara ses inom JCPOA:s sammanhang.²⁷

Kapitlet om Irans nukleära program (§§ 1-17 i JCPOA) med tillhörande bilagor handlar om anrikning och därtill anslutande forskning och utveckling samt nukleär lagerhållning, om tungvattenreaktorn i Arak och om insyn och förtroendeskapande åtgärder. Av synnerlig vikt är det gemensamma utskottet enligt *bilaga IV*.²⁸ Det är avsett att spela en avgörande roll vid administrationen av den i samma bilaga etablerade upphandlingskanalen, som Iran är skyldigt att anlita och att samarbeta med. Med upphandlingskanalen avses ett tillståndsförfarande för kärnrelaterade export till Iran som ska vara kvar under en tioårsperiod fr o m senast den 18 oktober 2025, d v s den dag den godkännande säkerhetsrådsresolutionen kommer att ha upphört att gälla.

§§ 18-33 i JCPOA innehåller kapitlet om sanktionsrelaterade åtaganden. Dessa omfattar dels de sanktioner som antagits av FN:s säkerhetsråd, dels de av EU, i utövande av autonom behörighet att vidta restriktiva åtgärder, fastställda kärnrelaterade sanktionerna – stundom benämnda ”multilaterala sanktioner” – samt dels de av USA beslutade, extraterritoriellt verkande sanktionerna, vilka på vissa ställen betecknas som ”nationella sanktioner”.²⁹

Som drivaxeln i WU verkar en detaljerad tidtabell, enligt bestämmelserna i JCPOA:s kapitel om planen för uppgörelsens genom-

förande jämfört med *bilaga V till JCPOA om genomförandeplanen*. I § 34 i JCPOA introduceras fem temporala gränsvärden – slutförandedagen,³⁰ antagandedagen,³¹ genomförandedagen,³² övergångsdagen³³ och dagen för upphävande av FN:s säkerhetsråds resolution 2231 (2015)³⁴ –, samtidigt som alla uppgörelse relevanta åtgärder som upptas i JCPOA och i uttalandet i bilag B till resolutionen 2231 (2015) är kopplade till en eller flera av dessa tidpunkter, vilka – förutom genomförandedagen – infaller automatiskt.

JCPOA avslutas med ett kapitel om biläggande av tvister (§§ 36–37 i JCPOA) som behandlas närmare nedan i avsnittet rubricerat ”Mekanism för biläggande av tvister”.

Uttalandet

Medan JCPOA är ett samförståndsavtal mellan dess deltagare, innehåller det enligt OP 7:b i FN:s säkerhetsråds resolution 2231 (2015)³⁵ beslutade uttalandet bestämmelser som riktar sig till alla staterna utan undantag – således också till stater som inte är medlemmar i FN samt till JCPOA-deltagarna själva inklusive Iran – och som gäller fr o m den 16 januari 2016 efter det att IAEA:s generaldirektör lämnat en rapport, i vilken bestyrks att Iran per denna dag har vidtagit de kärnrelaterade åtgärder som anges i §§ 15.1–15.11 i bilaga V till JCPOA.³⁶

Enligt § 6 i uttalandet kommer alla staterna att fortsätta frysa penningmedel, andra finansiella tillgångar och ekonomiska resurser som finns på deras territorier vid tidpunkten för antagandet av JCPOA samt när som helst därefter, ägda eller kontrollerade av de personer och enheter som fr o m dagen för resolutionens antagande upptas i den förteckning som hittills upprättats och ajourförts av sanktionsutskottet i enlighet med FN:s säkerhetsråds resolution 1737 (2006),

dock med undantag av de personer och enheter som avlistas till följd av tillägget till uttalandet.

Den andra pelaren: relationerna mellan IAEA och Iran avseende kärnämneskontroll och verifikation

För att de ska kunna sättas i kraft och genomföras fullt ut, är första pelarens komplexa regleringar beroende av att uppgörelsens andra pelare uppfyller sin uppgift att kvalitetssäkra och trygga icke-spridningsavtalets säkerhetsstandarder i det problemfyllda ärendet rörande icke-kärnvapenstaten Iran. Att den andra pelarens effektivitet har stor betydelse för den första pelarens trovärdiga implementering, framgår redan av FN:s säkerhetsråds resolution 2231 (2015), enligt vilken IAEA:s generaldirektör dels vidtar verifikations- och övervakningsåtgärder, som bl a tillåter en bedömning om huruvida Iran uppfyller sina åtaganden, dels rapporterar om att IAEA nått en s k ”Bredare slutsats” att allt nukleärt material i Iran finns kvar i fredliga verksamheter.

Såsom åskådliggörs i figur 1 ansvarar IAEA för ett system för kontroll av kärnämnen i förhållande till Iran som främst bemöter det internationella samfundets önskan att stärka åtgärderna för att förhindra folkrättsligt otillåten nukleär spridning, men som också kan vidareutvecklas på ett ändamålsenligt sätt.³⁷ Visserligen är IAEA inte något omedelbart FN-organ – vilket tillgodoses i WU:s metodval att hålla säkerhetsrådets ansvarsområde åtskilt från IAEA:s –,³⁸ men i enlighet med artikel III:1:b i överenskommelsen om relationerna mellan FN och IAEA³⁹ äger organet att rapportera till FN:s säkerhetsråd och samarbeta med detta genom att lämna information och annat stöd. IAEA agerar således självständigt och är inte föremål för tillsyn av FN:s säkerhetsråd, vilket bidrar till

90 dagar efter godkännandet av JCPOA genom FN:s säkerhetsråds resolution 2231 (2015) dagtecknad 2015-07-20, förutsatt Iran ger IAEA all information som krävs för att organet senast 2015-10-15 ska kunna slutföra sin undersökning om tidigare militära dimensioner enligt färdplanen			
Irans samarbete med IAEA: Iran måste ge IAEA all information som krävs för att organet senast 2015-10-15 ska kunna slutföra sin undersökning om tidigare militära dimensioner enligt färdplanen dagtecknad 2015-07-14 för att förtydliga tidigare och nuvarande olösta frågor avseende Irans kärnenergi-program	ANTAGANDEDAGEN	På antagandedagen: ◆ Både Iran och E3/EU+3 börjar vidta åtgärder för att genomföra uppgörelsen. ◆ EU antar behövliga rättsakter (rådets beslut och förordningar) som avslutar nukleärrelaterade sanktioner. Rättsakterna träder i kraft på genomförandedagen. ◆ USA:s sanktioner vilandeförklaras. Besluten härom träder i kraft på genomförandedagen.	GENOMFÖRANDEDAGEN
		Åtgärder som Iran måste vidta före genomförandedagen och innan sanktioner hävs Följande åtgärder måste efter IAEA:s verifikation vara fullständigt genomförda innan genomförandedagen.	
		Iran måste demontera, ta bort och under IAEA:s försegling förvara mer än 13 000 övertaliga centrifuger, inklusive övertaliga avancerade centrifugmaskiner	
		Iran måste minska sitt lager av låganrikat uran till högst 300 kg	
		Iran måste konvertera urananrikningsanläggningen i Fordo till en anläggning för forskning och utveckling	
		Iran måste förstöra kärnan i den oavslutade tungvattenreaktorn i Arak	
		Iran måste tillåta och göra nödvändiga förberedelser för ytterligare tillträde och övervakning genom IAEA	
T o m 2015-10-15	2015-10-18	Mellan antagandedagen och genomförandedagen	2016-01-16

Figur 2.1: Åtgärderna enligt Wienuppgörelsen t o m genomförandedagen.

att det i viss mån är svårare att bilda sig en bärkraftig uppfattning om den andra pelarens prestationsförmåga, i synnerhet när det gäller de bilaterala relationerna mellan IAEA och Iran, vilka i sin tur omgärdas av ett betydligt mått av konfidentialitet. IAEA:s roll i dessa relationer är inte alltid lättbedömd, inte minst när de dokument som skulle kunna stödja en vederhäftig bedömning är belagda med sekretess. Detta gäller exempelvis innehållet i ”Särskilda bestämmelserna II enligt § 5 i färdplanen om verksamheten vid det militärindustriella komplexet i Parchin och om IAEA:s reglerade tillgång till enheter och platser vid detta komplex”.⁴⁰

Planen för uppgörelsens genomförande

Kännetecknande för WU är planen för dess genomförande enligt bilaga V till JCPOA

som innehåller en detaljerad sekvensordning, i vilken såväl de nukleärtekniska som de sanktionsrelaterade åtgärderna ska vidtas. Eftersom JCPOA använder sig av ett temporalt gränsvärde som inte infaller automatiskt – genomförandedagen –, är det meningsfullt att anlägga ett perspektiv som inriktar sig mot denna tidpunkt som målsnöre för åtgärder som måste vara fullständigt genomförda i den förutgående implementeringsfasen och ett annat som utgår från denna tidpunkt för att tydliggöra differentieringen i den efterföljande implementeringsfasen mellan tidsbestämda åtaganden å ena sidan och till varaktigheten obegränsade förpliktelser å den andra.

I figur 2.1 sammanfattas de åtgärder som skulle genomföras t o m genomförandedagen.⁴¹ Den senare implementeringsfasens

tidtabell som tar genomförandedagen som sin utgångspunkt åskådliggörs i *figur 2.2*.⁴²

Mekanism för biläggande av tvister

WU etablerar en mekanism för biläggande av tvister. Enligt § 36 i JCPOA bör det gemensamma utskottet⁴³ bidra till att lösa konflikter mellan JCPOA-deltagarna om genomförandet av de frivilliga avsiktsförklaringarna. Varken i resolution 2231 (2015) eller i JCPOA finns en varaktighetsgräns för det gemensamma utskottet. Framför allt finns det ingen etablerad tidsfrist för dess institutionella avveckling och ej heller någon överenskommen avvecklingsautomatik. Det gemensamma utskottets rättsliga karaktär är funktionellt beroende av förändringar av JCPOA:s bindningsverkan. Dess fortsatta verksamhet efter dagen för upphävande av FN:s säkerhetsråds resolution 2231 (2015), fr o m vilken tidpunkt JCPOA endast är ett enkelt säkerhetsrådsdokument, blir sedan föremål för JCPOA-deltagarnas politiska vilja. Det står WU:s deltagare fritt att begagna sig av möjligheten till konfliktlösning i det gemensamma utskottets forum; de har ingen rättslig skyldighet att lösa konflikter med utskottets hjälp.

Kommentar till FN:s säkerhetsrådsresolution 2231 (2015)

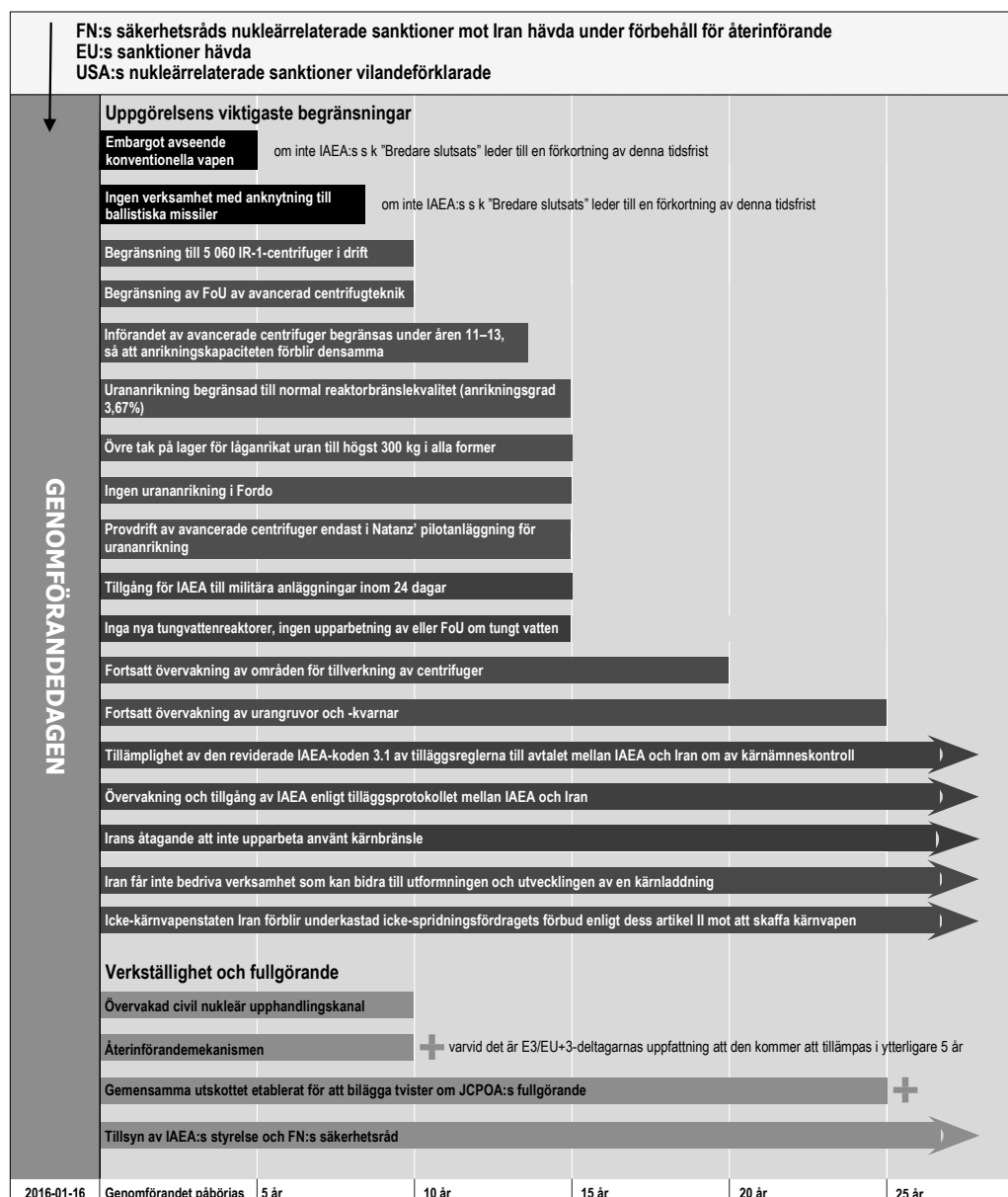
Uppgörelsens rättsliga kvalificering och bindningsverkan

JCPOA:s rättsliga natur väcker frågan om huruvida handlingsplanen har folkrättsligt bindande verkan som gäller dels för båda sidorna⁴⁴ i JCPOA, dels därutöver för de andra staterna. JCPOA är inte en traktat enligt artikel 2:1:a i Wienkonventionen den 23 maj 1969 (SÖ 1975:1) om traktaträtten

(WKTR), och det har ej heller varit JCPOA-deltagarnas avsikt att ingå en sådan.⁴⁵ En traktat är en bindande internationell överenskommelse, slutet mellan folkrättssubjekt. I traktater läggs grunden till rättigheter och skyldigheter mellan parterna; de ger uttryck för ett bindande avtal om regleringar som de fördragsslutande nått enighet om. JCPOA saknar såväl rättsliga anspråk och förpliktelser som en överkommen ömsesidighet dem emellan. Detta illustreras tydligt av portalbestämmelsen efter JCPOA:s inledande del, rubricerad ”Ingress och allmänna bestämmelser”, enligt vilken alla åtgärder som redovisas i JCPOA och i bilagorna därtill betecknas som frivilliga åtgärder⁴⁶ som JCPOA-deltagarna vidtar inom den i dessa texter uppdragna tidsramen. JCPOA innehåller således en samling av sinsemellan ej villkorade avsiktsförklaringar. JCPOA-deltagarna ger härmed uttryck för att de frivilligt kommer att vidta vissa i JCPOA upptagna åtgärder utan erkännande av någon rättslig skyldighet därtill.⁴⁷

Klausulen av innehållet ”Iran och E3/EU+3 anger de följande frivilliga åtgärderna inom den tidsram som dras upp i JCPOA och bilagorna till denna” klargör med tillräcklig tydlighet att JCPOA-deltagarna endast styrs av frivilliga självåtaganden och inte av en avsikt att skapa folkrättsliga förpliktelser eller prejudikat.⁴⁸ Under förhandlingarnas gång har Iran för övrigt varit mycket angeläget om att JCPOA inte ges någon rättslig bindningsverkan, och vid dess redigering har uppgörelsens deltagare vinnlagt sig om att konsekvent undvika formuleringar som skulle kunna tolkas som språkliga indikationer på att JCPOA ska tillmätas traktatgenskap.

Mot bakgrund av detta konstaterande infinner sig frågan vilka folkrättsliga följder dessa icke-bindande avsiktsförklaringar kan tänkas ha för andra stater och internationella



Figur 2.2: Åtgärderna enligt Wienuppgörelsen fr o m genomförandedagen.

organisationer än dem som deltar i uppgörelsen. Detta är särskilt relevant på grund av sammankopplingen av den folkrättsligt icke-bindande JCPOA med FN:s säkerhetsråds folkrättsligt bindande resolution 2231

(2015). Till en början måste bestämmelsen i § 18 i JCPOA uppmärksammas, enligt vilken FN:s säkerhetsråd sägs ha för avsikt att genom en resolution som godkänner JCPOA avsluta de sanktioner som är rela-

terade till Irans nukleära program. Denna klausul kan inte tillmätas någon folkrättslig bindningsverkan, redan av det skälet att FN:s säkerhetsråd inte är någon deltagare i uppgörelsen. Ej heller kan JCPOA:s deltagare med folkrättslig bindningsverkan komma överens om att FN:s säkerhetsråd bör åläggas en dylik skyldighet.

Resolutionen 2231 (2015) har antagits jämlikt artikel 25 i FN-stadgan, enligt vilken FN:s medlemmar samtycker till att godta och verkställa säkerhetsrådets beslut i överensstämmelse med FN-stadgan. Såsom Internationella domstolen fastställt i sitt rådgivande yttrande den 21 juni 1971 över rättsföljderna för stater på grund av fortsatt närvaro i Namibia (Sydvästafrika) i strid med säkerhetsrådets resolution 296 (1970)⁴⁹ är säkerhetsrådets beslut folkrättsligt bindande för FN:s medlemsstater i de delar som utgörs av beslut. I detta sammanhang bör språket i en säkerhetsrådets resolution analyseras noggrant innan en slutsats kan dras om dess bindande verkan. Frågan, om de befogenheter som ges enligt artikel 25 i själva verket utövats, måste besvaras i varje enskilt fall med beaktande av villkoren i den resolutionen som är föremål för tolkningen, de diskussioner som lett fram till den, de bestämmelser i FN-stadgan som åberopats och i allmänhet alla omständigheter som kan vara till hjälp vid fastställandet rättsföljderna av en säkerhetsrådets resolution. Säkerhetsrådet har utvecklat en praxis att markera sådana beslut i resolutioner antagna enligt artikel 25 i FN-stadgan genom att begagna sig av beslutstemat ”besluter” (”decides”) i kursiv stil.⁵⁰ Ofta finns detta beslutstema redan i inledningen till de berörda operativa paragraferna, men resolutionen 2231 (2015) är ett exempel på att det inom en och samma operativa paragraf inledningsvis kan finnas ett icke-bindande handlingsdirektiv, åtföljt något senare av ett bindande beslutstema.

I resolutionens OP 2 uppmanar säkerhetsrådet samtliga medlemsstater, regionala och internationella organisationer dels att vidta lämpliga åtgärder för att stödja genomförandet av JCPOA i enlighet med den tidsplan som anges däri, dels att avstå från handlingar som skulle underminera genomförandet av åtagandena enligt JCPOA. Härigenom skapas emellertid en icke oväsentlig otydlighet, bestående i att, medan JCPOA saknar folkrättslig bindningsverkan med avseende på dess deltagare, blir den på omvägar, d v s genom säkerhetsrådets resolution, ändå bindande. Denna problematik förstärks ytterligare i resolutionens OP 7:b av det faktum att säkerhetsrådet enligt artikel 41 i FN-stadgan⁵¹ beslutit att alla staterna ska uppfylla vissa delar i JCPOA-deltagarnas uttalande i bihang B till resolutionen 2231 (2015). Tillämpningen av artikel 41 medför att JCPOA är omedelbart folkrättsligt bindande också för stater som inte deltagit i dess tillkomst. Huruvida denna hybrida rättsliga kvalitet som vidhåfter JCPOA och säkerhetsrådets resolution är förenlig med principen om staternas suveränitet, bör åtminstone betecknas som diskutabelt. I vart fall lägger den i dagern en möjlig argumentationslinje för de stater som inte deltog i förhandlingarna om WU och som är fortsatt avvisande mot att häva eller lätta på sina sanktioner mot Iran. Det återstår därför att kalibrera omfånget av den folkrättsliga skyldighet att häva nationella sanktioner mot Iran, som åvilar staterna som en konsekvens av säkerhetsrådets bindande resolution.

Räckvidden och gränserna av FN:s säkerhetsråds befogenheter

I resolution 2231 (2015) grundar säkerhetsrådet i tio av 30 operativa paragrafer sitt beslut på artikel 41, en bestämmelse i FN-stadgans kapitel VII om inskridande i hän-

delse av hot mot freden, fredsbrott och angreppshandlingar. I enlighet med denna äger säkerhetsrådet både besluta om olika sanktioner, d v s åtgärder som inte innebär bruk av vapenmakt, som ska användas för att ge verkan åt dess beslut, och uppfordra FN:s medlemmar att vidta sådana åtgärder. Även om detta inte utsåges i ordalydelsen av artikel 41, kan det antas på skäliga grunder att därav omfattas en säkerhetsrådets annexkompetens att också avsluta, häva eller lätta på sådana åtgärder som någon gång beslutits enligt denna bestämmelse. Det kan emellertid ifrågasättas, om säkerhetsrådet med hänvisning till denna kompetens äger anta bindande beslut, såsom sker i OP 2 och OP 7:b i resolutionen 2231 (2015), som förpliktar alla staterna att häva de nationella sanktionerna och medverka i genomförandet av JCPOA, d v s av en handling som tillkommit utan deras medverkan.

Enligt OP 7 ska bestämmelserna i de i dess punkt a uppräknade säkerhetsrådsresolutionerna,⁵² vilka hittills använts som rättslig grund för sanktionerna mot det iranska kärnvapenprogrammet, avslutas när säkerhetsrådet får in IAEA:s rapport enligt OP 5. Ordalydelsen i detta operativa moment är inte entydig och kan uppfattas på olika sätt. Å ena sidan kan den tolkas som att resolutionen 2231 (2015) i OP 7:a föreskriver en rättsföljd, som är villkorad av en händelse som har uppskjutande verkan: I detta betraktelsesätt inträder rättsföljden redan vid mottagandet av IAEA:s rapport. Den uppskjutande händelsen skulle då utgöras av registreringen av den inkomna rapporten från IAEA, efter vars mottagande resolutionerna skulle avslutas automatiskt, d v s utan att längre vara föremål för ytterligare villkor. Detta utesluter emellertid en föregående granskning av IAEA:s rapport genom FN:s säkerhetsråd. Å andra sidan skulle OP 7:a också kunna tolkas på så vis att FN:s

säkerhetsråd förpliktar sig med bindande verkan i framtiden att komma att anta en resolution som avslutar de i OP 7:a nämnda resolutionerna så fort IAEA:s rapport mottagits och granskats. Detta väcker dock frågan om huruvida det vore tillåtet enligt FN-stadgan att säkerhetsrådet på ett dylikt sätt binder sig för framtiden. Inte minst på grund av säkerhetsrådets icke-permanenta medlemmars beslutsfattningsfrihet vid omröstningarna i säkerhetsrådet måste en sådan bindande självförpliktelse för framtiden bedömas kritiskt.

Påföljder och påföljdslöshet vid brister i fullgörandet av JCPOA

På grund av bristande ömsesidighet av rättsliga skyldigheter är de i JCPOA behandlade handlingsområden – å ena sidan regleringen av Irans kärntekniska program, å andra sidan hävandet av de europeiska och amerikanska nukleärrelaterade sanktionerna – i princip inte sammanlänkade med varandra. Emellertid kopplas båda handlingsområden ihop indirekt i dels genomförandeplanen, dels återinförandemekanismen. Förutsättningen för tillämpningen av den senare är enligt OP 11 att en JCPOA-deltagare notifierar en betydande brist i fullgörandet av åtagandena enligt JCPOA ("significant non-performance of commitments under the JCPOA").

Dock saknas i både resolutionen och JCPOA helt definitioner av eller kriterier på vad som skulle vara kännetecknande för en dylik allvarlig fullgörandebrist. Obestämdheten möter betänkligheter från en folkrättslig synvinkel, inte minst med tanke på att återinförandemekanismens utlösning liksom också JCPOA:s fortsatta tillämpning och bestånd är kausalt beroende av en tydlig föreställning om när sådan brist ska anses föreligga. Inte någonstans i resolutionen eller i JCPOA ges någon vägledning för att

man ska kunna bestämma vilken handling eller underlåtenhet som vore att anse som en betydande brist i fullgörandet av åtagandena enligt JCPOA. Ej heller ges någon indikation på vilken intensitetströskel eller vilken frekvens som måste övervinnas för att en sådan brist ska anses föreligga. Dock är det av betydelse att denna formulering implicerar att det måste finnas fullgörandebrister som inte är av någon allvarlig karaktär och som därmed inte är kvalificerade nog att förmå utlösa återinförandemekanismen. JCPOA-deltagarna torde ha ansett att upprepade brister i JCPOA:s efterlevnad som inte når upp till tröskeln till betydande överträdelser skulle kunna lämnas utan avseende, då de inte äventyrar uppgörelsens bestånd. För att förhindra att JCPOA målinriktat undermineras av några få allvarliga överträdelser, förefaller det därför angeläget att kriterierna på betydande brister konkretiseras.

Då de i JCPOA involverade sidorna inte har någon rättslig skyldighet att lösa konflikter med hjälp av det gemensamma utskottet, torde en underlåtenhet att vända sig till det därför inte kunna kvalificeras som en brist att fullgöra JCPOA, lika lite som så skulle vara fallet om en konflikt om tolkningen av bestämmelser i JCPOA trots bästa försök inte kan lösas. Därav följer att bedömningen av huruvida en betydande brist enligt OP 11 i resolution 2231 (2015) föreligger eller ej inte nödvändigtvis är en fråga att underställa utskottets prövning.

Återinförandemekanismen och dess begränsade effekt

För att i händelse av en betydande brist av Iran i fullgörandet av åtagandena enligt JCPOA möjliggöra en snabb återgång till den sanktionsstatus som rådde före hävandet av sanktionerna mot Irans kärntekniska program som en konsekvens av JCPOA:s

genomförande, har FN:s säkerhetsråd enligt resolutionens OP 12 beslutit om en återinförandemekanism. Den ska i främsta rummet verka som ett latent påtryckningsmedel mot Iran. Vid en närmare betraktelse är det emellertid tveksamt om denna mekanism faktiskt har förmågan att uppnå avsedd effekt.

Detta beror å ena sidan på mekanismens begränsade omfång som endast gäller FN:s säkerhetsråds sanktioner; varken i resolutionen 2231 (2015) eller i JCPOA är det tal om att återinföra EU:s eller USA:s nukleärrelaterade sanktioner. Dessa nationella och regionala sanktioner utgör emellertid mycket bredare och mer intensiva sanktionsregimer, som riktar sig mot betydligt fler fysiska eller juridiska personer, enheter och organ. För såväl Irans kärntekniska program som dess ekonomi framstår dessa sanktionsregimer därför som en betydligt tyngre börda än FN:s sanktioner tagna för sig. Ett återinförande av EU:s sanktioner skulle vara möjligt endast med ett förnyat beslut av rådet, vilket inte tillförlitligt kan förväntas på grund av kravet på enhällighet. Att undanta de europeiska och amerikanska sanktionerna från tillämpningsområdet för återinförandemekanismen är därför ägnat att kraftigt begränsa den påtryckning som detta instrument är tänkt att utöva på Iran.

Å andra sidan ger återinförandemekanismens begränsning på tidsaxeln orsaken till dess begränsade effekt. Enligt OP 14 i resolutionen 2231 (2015) och § 37 i JCPOA gäller mekanismen inte retroaktivt; avtal som ingåtts med fysiska eller juridiska personer i Iran fr o m den 16 januari 2016 t o m tidpunkt för sanktioners återinförande påverkas inte.⁵³ Uteslutningen av återinförandemekanismens retroaktiva verkan är i sig inte begränsad i tid och medför att samtliga avtal som slutits under hela tiden ända till dagen för upphörande av FN:s säkerhetsråds resolutioner (inklusive resolutionen 2231) lämnas orörda.

På så sätt minskar OP 13 i resolutionen den ekonomiska påtryckningseffekten av återinförandemekanismen i OP 12 avsevärt. Förutom den omständighet att Iran förklarat att, om snapback-mekanismen tillämpas i enlighet med OP 12 i sin helhet eller delvis, man kommer att behandla detta som skäl att upphöra att utföra sina åtaganden enligt JCPOA, försätts Iran snarare i det fördelaktiga läget att kunna behålla alla ekonomiska fördelar och tillgångar, som förvärvats i och med landets ekonomiska öppning, samt att kunna fordra avtalsenligt fullbordande av utländska investerare och företag även i händelse av ett återinförande av FN:s sanktioner enligt resolutionens OP 12.

Lättnader med omedelbar verkan

I OP 21 i resolutionen 2231 (2015) har FN:s säkerhetsråd beslutit att med omedelbar verkan lätta på sanktionerna för vissa verksamheter som är direkt kopplade till tre åtgärder som enligt JCPOA bör vidtas av Iran:⁵⁴ (1) modifieringen av två kaskader vid Fordoanläggningen för stabil isotopproduktion, (2) exporten av anrikat uran från Iran som överstiger 300 kg i utbyte mot naturligt uran samt (3) den modernisering av reaktorn i Arak som baseras på det överenskomna konstruktionsutkastet och därefter på den överenskomna slutliga konstruktionen av en sådan reaktor. Lättnaderna avser en rad olika ekonomiska och finansiella verksamheter: leverans, försäljning eller överföring av artiklar, materiel, utrustning, varor och teknik eller tillhandahållande av tekniskt bistånd eller teknisk utbildning, ekonomiskt bistånd, investeringar, förmedlingstjänster eller andra tjänster.⁵⁵ Beaktansvärt nog undantar resolutionens OP 24 dessa undantag helt och hållet från återinförandemekanismen. De med omedelbar verkan gällande lättnaderna i enlighet med OP 21 påverkas

således inte alls även om FN:s sanktioner skulle återinföras i ett senare skede.

Än mer problematisk syns dock vara bristen på förtydligande av hur dessa tre undantag förhåller sig till de övriga sanktioner som förblir i kraft mot Iran. I synnerhet är det oklart om de undantagsvis tillåtna handlingarna också får utföras i förhållande till de personer eller företag som fortsatt står under sanktionsregimen. Om så är fallet, skulle undantagen som föreskrivs i OP 21 i resolutionen ge stora möjligheter att kringgå de individualiserade sanktionerna och dessutom förbli i kraft även efter det att återinförandemekanismen utlösts.

IAEA:s roll

WU tillmäter IAEA en central roll när det gäller att granska att Iran vidtar de åtgärder som det har åtagit sig. Rapporten av IAEA:s generaldirektör enligt OP 5 i resolutionen 2231 (2015) utlöste de kärnrelaterade sanktionernas hävande fr o m den 16 januari 2016. Således befinner sig IAEA i den avgörande positionen av en neutral sakkunnig mellan å ena sidan Iran, mot vilket sanktionerna är inriktade, och å andra sidan de stater och internationella organisationer, som beslutit om sanktionerna.

IAEA ges i JCPOA uppdraget att granska vissa iranska anläggningar. Däremot är både resolutionen och JCPOA tystlåtna när det gäller att bestämma enligt vilka normer inspektionerna ska genomföras och på vilka grunder IAEA kan bekräfta att Iran faktiskt vidtar sina åtgärder i enlighet med uppgörelsen. Frågan om de objektiva kontrollnormer som IAEA ska tillämpa infinner sig framför allt vid följande två tidpunkter i samband med rapporterna av IAEA:s generaldirektör: (1) dels enligt OP 5, då rapportens avlämnande var avgörande för genomförandedagens konkretisering, (2) dels

enligt OP 6 med avseende på IAEA:s s k ”Bredare slutsats” att allt nukleärt material i Iran finns kvar i fredliga verksamheter, ty rapportens avlämnande är avgörande för övergångsdagens konkretisering. Detta om den infaller tidigare än dagen åtta år efter antagandedagen, och som bekräftelse av att förutsättningarna föreligger att häva sanktionerna helt och hållet.

I OP 3 i resolutionen 2231 (2015) uppdrar säkerhetsrådet åt IAEA:s generalsekreterare att genomföra den nödvändiga kontrollen och övervakningen av Irans kärnrelaterade åtaganden under hela dessas löptid enligt JCPOA. Säkerhetsrådets resolution konkretiserar emellertid inte, på vilket sätt detta ska ske. Endast tillträdes- och inspektionsmöjligheter, som Iran bör bevilja IAEA, blir omnämnda, exempelvis i § 15 JCPOA. Således är IAEA i princip fritt att tillämpa sina interna bedömningskriterier och -förfaranden och att värdera de iranska åtgärderna efter eget skön. Avsaknaden av insyn och kontroll i detta avseende gör sig gällande som ett problem, som framträder särskilt tydligt i fråga om den s k ”Bredare slutsatsen”.

Det är inte helt oproblematiskt att förutsättningarna för den ”Bredare slutsatsens” koncept som vedertagen metod i IAEA:s organisationspraxis inte framgår av ett folkrättsligt bindande dokument. Det förblir därför ett internt beslut av IAEA att lämna det med den ”Bredare slutsatsen” förknippade intyget att iranskt kärnämne uteslutande används för fredliga ändamål. JCPOA-deltagarna eller FN:s säkerhetsråd såsom uppdragsgivare är hänvisade till att förlita sig på IAEA:s beslut i detta avseende. De har inte tillgång till ett allmänt reglerat verifieringsförfarande.⁵⁶

Att döma av den vikt som tillkommer IAEA som ett neutralt, sakkunnigt organ vid den nukleära uppgörelsens genomförande ligger en konfliktpotential i IAEA:s position att ha fria händer. Om en av JCPOA-deltagarna

anser IAEA:s granskning som otillräcklig eller alltför rigid, står det denna fritt att vända sig till det gemensamma utskottet. Deltagandet i denna tvistlösningsmekanism är, som förklarats förut, inte någon rättsligt bindande skyldighet och kan därför inte framtvingas av de andra deltagarna. Avsaknaden av objektiva bedömningskriterier medför således konfliktpotential med avseende på både IAEA:s materiella bedömning och dess metodiska tillvägagångssätt.

Tilläggsprotokollets ratificering

IAEA:s kontroll och övervakning av iranska kärnanläggningar står i direkt förbindelse med Irans åtagande enligt § 64 i bilaga I till JCPOA att vilja sträva efter ratificering av tilläggsprotokollet till det övergripande kärnämneskontrollavtalet mellan IAEA och Iran. Tilläggsprotokollet ger den nödvändiga rättsliga grundvalen för IAEA:s utökade inspektioner,⁵⁷ vilka i sin tur utgör förutsättningen för att kunna dra den s k Bredare slutsatsen. I avvaktan på ratificeringen och för att omgående möjliggöra utökade inspektioner bestämmer § 13 i JCPOA att tilläggsprotokollet tillämpas provisoriskt, medan ratificeringsförfarandet i Iran pågår, samtidigt som Iran fullständigt genomför den reviderade IAEA-koden 3.1 av tilläggsreglerna till kärnämneskontrollavtalet.

Å ena sidan har det under förhandlingarnas gång aldrig funnits någon överensstämmande syn på att bestämmelserna i § 13 i JCPOA och § 64 i bilaga I till JCPOA skulle vara folkrättsligt bindande; de skulle i stället förbli politiska åtaganden. Om Irans regering kan visa att den vinnlagt sig om att åstadkomma ratificeringen, men dessvärre inte varit framgångsrik i sina ansträngningar, har den tillfyllest genomfört vad den politiskt förpliktat sig att göra. Dessa bestämmelser, som lägger grunden till ett åtagande att förhålla sig på

ett visst sätt men inte till ett åtagande att åstadkomma ett visst resultat, relativeras ytterligare genom villkoret att ratificeringen måste vara förenlig med presidentens och Madzjlis', det iranska parlamentets, respektive roller.

Följaktligen är det tänkbart att ratificeringen av tilläggsprotokollet misslyckas på grund av påstådda eller faktiska konstitutionella hinder, utan att Iran därigenom skulle kunna sägas brista i uppfyllelsen av sina frivilliga åtaganden i enlighet med JCPOA. Å andra sidan villkorar klausulen inte när ratificeringen av tilläggsprotokollet måste ha skett. En föreskrift om en yttersta tidpunkt för ratificering avvisades av Iran som intrång i dess suveränitet. Således finns det inga andra incitament för ratificering före utgången av den åttaårsperiod som föregår övergångsdagen enligt § 34:(iv) i JCPOA än insikten att en utdragen provisorisk tillämpning av tilläggsprotokollet kan ha en inverkan på innehållet i IAEA:s sk ”Bredare slutsats”, ett konstaterande som gör att EU och USA kommer att häva, eller att göra de lagändringar som krävs för att åstadkomma hävande av, den sista grupp av sanktioner som alltjämt är gällande. Skulle tilläggsprotokollets ratificering inte uppnås, berörs Irans åtagande att fortsätta tillämpa tilläggsprotokollet provisoriskt och att fullt ut genomföra den reviderade koden 3.1 av tilläggsreglerna till kärnämneskontrollavtalet inte av ett sådant scenario.

Mot bakgrund av det faktum att övergångsdagen infaller automatiskt bör också noteras att den provisoriska tillämpningen av en traktat upphör i enlighet med artikel 25:2 i WKTR om den stat som hittills tillämpat traktaten provisoriskt, meddelar de övriga stater, mellan vilka traktaten tillämpas provisoriskt, att den icke har för avsikt att bli part i traktaten. Med utgångspunkt i denna

folkrättsliga princip äger Iran när som helst förklara att det ej längre tillämpar tilläggsprotokollet provisoriskt. Också detta skulle vara utan konsekvenser för JCPOA:s fortsatta giltighet och skulle ej heller inverka menligt på övergångsdagens inträffande, som ändå sker senast efter åtta år. Om Iran bestämde sig för att ej längre tillämpa tilläggsprotokollet provisoriskt, skulle detta inte i sig utgöra en betydande brist i fullgörandet av åtagandena enligt JCPOA, såvida inte en av JCPOA-deltagarna skulle komma fram till en dylik slutsats med effekten att kunna återropa återinförandemekanismen eller, mindre sannolikt, tvistebiläggandemekanismen i enlighet med § 36 i JCPOA.

Om IAEA beslutade sig för att inte ta upp ett sådant händelseförlopp i sin ”Bredare slutsats” eller om återinförandemekanismen inte aktiverades av JCPOA:s deltagare i Arbetsgruppen vid just denna tidpunkt, skulle såväl en provisorisk tillämpning av tilläggsprotokollet *ad infinitum* som en inställelse av tilläggsprotokollets provisoriska tillämpning inte längre kunna återropas av JCPOA-deltagare som skäl för att upphöra med, frånträda eller suspendera den katalog över åtgärder, vilkas genomförande JCPOA har schemalagt i tidrymden mellan övergångsdagen och dagen för upphävande av FN:s säkerhetsråds resolution 2231 (2015). De skulle i själva verket inte alls kunna förhindra att dagen för upphävande infaller och därmed ej heller de rättsföljder som denna händelse medför. Dessa scenarier diskuteras under förhandlingarnas gång, och alla inblandade parterna var fullt medvetna om att de skulle kunna inträda.

Betydelsen av kontrollavtalens och övervakningsarrangemangens effektivitet för att kvalitetssäkra WU:s genomförande kan inte skattas högt nog. Därmed tillkommer upp-

görelsens andra pelare en avgörande roll. Bedömningen av hur den presterar blir där-
emot en grannliga uppgift med tanke på
att de bilaterala relationerna mellan IAEA
och Iran omgärdas av ett betydligt mått av
konfidentialitet. Lika lite som tilläggsproto-
kollet den 18 december 2003 till 1973 års
kärnämneskontrollavtal har de ”Särskilda
bestämmelser”, som nämns i färdplanen
dagtecknad den 14 juli 2015, offentliggjorts.
Hittills har Teheran visserligen förnekat all
militär kärnforskning, men om det i sam-
band med bedömningen skulle vidgå att
överträdelser begåtts, vore det lättare för
Irans offentliga diplomati att hantera sådana
konstateranden i sekretessens skydd än att
hamna i sökarlusens fokus.

Det internationella samfundet – framför
allt den del som inte förfogar över egen
adekvat underrättelsekapacitet – är således
i stor utsträckning hänvisat till att lita på
rimligheten, bärkraften och sanningsenlig-
heten av IAEA:s bedömning av möjliga mili-
tära dimensioner av Irans nukleära program.
Rapporten utgör en viktig bidragande fak-
tor i JCPOA-deltagarnas beslut att succes-
sivt vilandeförklara sanktionerna mot Iran
med målsättningen att de slutligen upphävs.
Bedömningen av IAEA:s generaldirektör bör
därför ge så omfattande svar som möjligt
på de kvarvarande frågorna om det iranska
nukleärprogrammets eventuella militära in-
riktningar.

Förändrad sammansättning av JCPOA:s deltagare

JCPOA innehåller inte någon bestämmelse
om förtida uppsägning eller frånträde. Det
är ett scenario som inte helt kan uteslutas
med tanke på att politiska förändringar hos
JCPOA:s deltagare skulle kunna innebära
att någon av dem bestämmer sig för att
säga upp eller frånträda den gemensamma

övergripande handlingsplanen. Med hän-
syn till den omständighet att JCPOA inte
är någon internationell överenskommelse
i traktaträttslig mening, är det oklart, om
regleringsprincipen i artikel 56:1 i WKTR
skulle lämpa sig som vägledning i en sådan
situation. Denna bestämmer att ”en traktat
som ej innehåller någon bestämmelse om dess
upphörande och som icke förutser möjlig-
heten av uppsägning eller frånträde kan ej
bli föremål för uppsägning eller frånträde,
såvida icke *a)* det fastställts att parterna
hade för avsikt att medge möjligheten av
uppsägning eller frånträde; eller *b)* rätt till
uppsägning eller frånträde är underförstådd
på grund av traktatens natur”.

Mest rimligt förefaller emellertid att hän-
skjuta ett sådant sakläge till säkerhetsrådet,
om inte JCPOA:s deltagare kan uppnå en
lösning. Före dagen för upphävande av FN:s
säkerhetsråds resolution 2231 (2015) medger
dess OP 30 en befattning av säkerhetsrådet.
Därefter måste JCPOA anses ha upphört
formellt. Som enkelt säkerhetsrådsdokument
är dess vidare bestånd helt beroende av de
deltagande sidornas politiska vilja att fort-
sätta samarbetet; bristande beredvillighet
därtill utgör inte i sig någon rättslig grund
enligt FN-stadgan att åkalla säkerhetsrådets
uppmärksamhet.

Perspektiv och slutsatser

Vid avslutningen av förhandlingarna i Wien
den 14 juli 2015 klargjorde utrikesminist-
rarna att uppgörelsens politiska betydelse
går långt utöver kontrollen av Irans kärn-
tekniska program: Den äsyftar att säkerställa
den uteslutande fredliga karaktären av detta
program och ska därmed vara en strategi för
att nå en långsiktig övergripande lösning på
den iranska kärnenergifrågan. WU har enligt
dessa aktörer visat att det är möjligt att hitta
en lösning även i djupt rotade, historiskt

komplexa konflikter som ytterligare försvåras av misstänksamhet och fientlighet. Den skulle vidare kunna bidra till att utveckla en omfattande säkerhetsarkitektur för hela regionen. Regeringarna kommer att utvidga sina bilaterala förbindelser med Iran, för att främja det som anses vara en pågående förändring i det iranska samhället. Detta kräver en känsla för proportioner och realism, i vetskap om att situationen i Iran inte kommer att förändras över en natt, vilket gör det angeläget att utvärdera WU:s tillkortakommanden och komparativa fördelar.

Obesvarad fråga om den möjliga militära dimensionen av Irans nukleära program

Att avskära Irans möjligheter att utveckla kärnvapen med hjälp av höganrikat uran och plutonium innebär mer än att bara sätta gränser för klyvbart material. Inspektörerna behöver en fullständig och tydlig bild av möjliga militära dimensioner av Irans nukleära program för att bedöma om landet faktiskt skulle kunna använda dylikt material i ett kärnvapen.⁵⁸ WU:s första pelare, i synnerhet JCPOA, bidrar endast i inskränkt mening därtill. Den tar inte själv upp frågan om möjliga militära dimensioner, utan överlåter åt den särskilda färdplanen mellan Iran och IAEA i den andra pelaren att befrämja ett svar.

Den 2 december 2015 publicerade IAEA:s generaldirektör en rapport till organets styrelse i enlighet med färdplanen den 14 juli 2015 för ett förtydligande av tidigare och nuvarande kvarstående frågor om Irans kärntekniska program.⁵⁹ Rapporten innehåller den slutliga bedömningen av alla tidigare och nuvarande olösta frågor som anges i generaldirektörens rapport den 8 november 2011.⁶⁰ I enlighet med § 14 i JCPOA antog IAEA:s styrelse den 15 december 2015 en re-

solution som godkänner denna bedömning,⁶¹ vilken grundar sig på all information av betydelse för kärnämneskontrollen, som varit tillgänglig för organet. IAEA kom fram till att all verksamhet som omfattas av färdplanen genomförts i enlighet med den överenskomna tidsplanen. Iran uppges ha lämnat förklaringar, i skriftlig form och genom återopande av därmed sammanhängande dokument, om tidigare och nuvarande olösta frågor, varpå dels IAEA behövt återkomma med frågor om oklarheter som rör Irans förklaringar, dels möten med tekniska experter hållits. IAEA vidtog kärnämneskontrollåtgärder vid särskilda platser av intresse för organet, bl a i anläggningen i Parchin.

IAEA bedömer att en rad aktiviteter som är relevanta för utvecklingen av en kärnladdning genomfördes i Iran före slutet av år 2003 som en samordnad insats och att vissa verksamheter ägde rum även efter år 2003. Organet bedömer också att dessa verksamheter inte nådde bortom stadiet av genomförbarhets- och vetenskapliga studier och att viss relevant teknisk förmåga och motsvarande kapaciteter förvärvats. Däremot säger det sig inte ha fått trovärdiga indikationer på aktiviteter i Iran som skulle vara relevanta för utvecklingen av en kärnladdning efter år 2009. Vidare uppger IAEA hade det inte heller stött på belastningsbara omständigheter som tyder på att kärnämne skulle ha avletts i samband med de möjliga militära dimensionerna av Irans kärntekniska program.⁶²

Enligt uppgörelsens villkor är Iran skyldigt att ge tillgång till odeklarerade anläggningar om IAEA så begär och om lämpliga alternativa arrangemang inte kan identifieras. Detta krav bygger på genomförandet av tilläggsprotokollet med IAEA, som Iran tillämpar provisoriskt fr o m den 18 oktober 2015. JCPOA reglerar förfarandet som IAEA:s begäran sätter igång så snart organet har fått kännedom om en potentiellt dold plats eller

om odeklarerad kärnrelaterad verksamhet. Detta förfarande omfattar tillhandahållandet av information till Iran genom IAEA:s försorg om vilken typ av misstankar som föranledde begäran om tillgång. I och med en sådan begäran börjar en nedräkning på högst 24 dagar, inom vilken tidrymd Iran ska medge det begärda tillträdet eller frågan ska hänskjutas till JCPOA:s förfarande till biläggande av tvister.⁶³ Iran skulle kunna avvärja en begäran om tillgång endast om fyra av de åtta deltagarna i JCPOA – Iran, EU, Frankrike, Kina, Ryssland, Storbritannien, Tyskland och USA – motsatte sig beviljande av tillgången. Även då kan den klagande staten fortfarande ta upp frågan i tvistlösningsförfarandet. Slutresultatet av denna process skulle kunna vara återinförandet av FN:s säkerhetsråds, USA:s och EU:s sanktioner och en revitalisering av krisen kring Irans kärntekniska program.

Det är ostridigt att en hemlig väg till iranska kärnvapen före dagen för upphävande av FN:s säkerhetsråds resolution 2231 (2015) skulle utgöra en enorm säkerhetsutmaning för både medlemmarna i Arbetsgruppen och länderna i regionen. Ett sådant program

skulle undergräva WU och därmed föranleda, om inte militära insatser, så dock ett återinförande av sanktioner, från vilka skulle utgå intensiva påtryckningar på Iran. Dessutom kan ett förtäckt program sporra ytterligare nukleär spridning i och utanför regionen. Iran skulle behöva anticipera dessa hot och hantera dem, innan det bestämmer sig för att verkställa en hemlig option.

Utvärdering

Wienuppgörelsens unika uppläggning möjliggör en avvägning av deltagarnas olikartade intressen, dock utifrån ett för Irans vidkommande fördelaktigt förhandlingsresultat. Det sätt, på vilket WU kommer att genomföras, är avgörande för om det hädanefter under överskådlig tid blir möjligt för FN:s säkerhetsråd att vid behov överhuvudtaget besluta om nukleärrelaterade sanktioner mot stater av Irans storleksordning. I slutändan blir det avgörande för svaret på frågan om NPT:s regim stärkts på lång sikt.

Författaren är jur lic.

Noter

1. Framför allt i amerikanska källor förekommer nästan genomgående beteckningen "P5+1-stater", dvs säkerhetsrådets fem permanenta medlemmar samt Tyskland. Se Davenport, Kelsey; Daryl G Kimball och Thielmann, Greg: *Solving the Iranian Nuclear Puzzle. The Joint Comprehensive Plan of Action*, Arms Control Association, Washington 2015, s 1 ff. Då detta språkbruk dels förbiser den roll EU:s höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik tillmättes i processen, dels inte förekommer i vare sig FN:s säkerhetsråds resolution 2231 (2015) eller dess bihang, används det inte här. För definitionen av termen "E3/EU+3" se första stycket i förordet till bihang A (Gemensamma övergripande handlingsplanen) till FN:s säkerhetsråds resolution 2231 (2015) samt § (i) i den gemensamma övergripande handlingsplanens avsnitt "Ingress och allmänna bestämmelser"; *United Nations Security Council Resolution 2231 (2015)*, *Adopted by the Security Council at its 7488th meeting, on 20 July 2015*, United Nations, New York 2015, s 8-9, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/2231%282015%29 (2016-01-18).
2. I enlighet med vad som utvecklas närmare nedan i avsnittet "Uppgörelsens rättsliga kvalificering och bindningsverkan" utgör Wienuppgörelsen inte någon bindande internationell överenskommelse. Därför eftersträvar resolutionen, den gemensamma övergripande handlingsplanen och det till resolutionen som bihang B fogade uttalandet att undvika all traktaträttslig terminologi. I stället för begreppet "parter" används exempelvis på de flesta ställen termen "deltagare" (participants).
3. *Annex A to United Nations Security Council Resolution 2231 (2015): Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA)*, Vienna, 14 July 2015, i op cit, FN:s säkerhetsråds resolution 2231 (2015), se not 1, s 8-97, tillika FN:s säkerhetsråds dokument S/2015/544, *United Nations Security Council Document S/2015/544: Letter dated 16 July 2015 from the Permanent Representative of the United States of America to the United Nations addressed to the President of the Security Council*, United Nations, New York 2015, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2015/544 (2016-01-18).
4. IAEA (utg): Pressmeddelandet 2015/34 2015-08-15 "IAEA Receives Information from Iran under Road-map Agreement", <https://www.iaea.org/newscenter/pressreleases/iaea-receives-information-iran-under-road-map-agreement> (2016-01-18).
5. Fördraget den 1 juli 1968 (SÖ 1970:12) om förhindrande av spridning av kärnvapen (icke-spridningsfördraget, NPT).
6. USA:s president Barack Obama anser att uppgörelsen har "avskurit varenda en av Irans vägar till ett kärnvapenprogram"; Binnis, Jeremy och Dewey, Karl: "Analysis: Assessing Iran's Nuclear Deal", *Jane's Defence Weekly*, band 52, 29. häftet 2015, s 5. Israels premiärminister Benjamin Netanyahu hävdar raka motsatsen – och får i sak medhåll härom från Saudiarabien och vissa andra stater vid Persiska viken –, när han säger sig vara övertygad om att Islamiska republiken nu har tryggt tillgången till kärnvapen: "Genom att inte avveckla Irans kärnenergiprogram kommer denna uppgörelse inom loppet av ett decennium att ge en reformovillig, obotfärdig och mycket rikare terroristregim förmågan att producera många kärnvapen, i själva verket en hel kärnvapenarsenal med möjlighet att avfira den. Vilket häpnadsväckande historiskt misstag."; Netanyahu, Benjamin: "Dibre rosh ha-memshalah Netanyahu be-ikvoth ha-heskem bein ha-ma'atsamuth le-'Iran 14/07/2015" (Uttalande av premiärministern Netanyahu med anledning av uppgörelsen mellan stormakterna och Iran [2015-07-14]), <http://www.pmo.gov.il/MediaCenter/Spokesman/Pages/spokeStatement140715.aspx> (2016-01-18). För en utförlig analys av Irans nukleära program ur perspektivet av Israel, som inte anslutit sig till NPT, se (1) Katz, Yaakov och Hendel, Yoaz: *Yisra'el neged 'Iran. Milhemeth ha-tslalim* [Israel mot Iran. Skuggornas krig], Kinneret – Zmora-Bitan – Dvir, Or Yehuda 2011; (2) Gold, Dore: *The Rise of Nuclear Iran. How Tehran Defies the West*, Regnery Publishing, Washington 2009, s 179-232; (3) Beljanski, Sascha: *Das Nuklearprogramm der Islamischen Republik Iran. Eine Analyse des Status Quo und seiner*

Auswirkungen auf Israel, Salzwasser Verlag, Paderborn 2008.

7. Andra aspekter av vikt, som emellertid i stort sett måste förbigås här, rör Irans förmåga att åter kunna lösgöra sig från NPT efter att ha genomfört JCPOA genom antingen utbrytning ("breakout") eller utsmygning ("sneak-out") samt betydelsen av Irans långa tradition av brott mot folkrättsliga förpliktelser rörande nukleär icke-spridning. *Utbrytning* betecknar en strävan efter kärnvapenförmåga med hjälp av deklarerade kärntekniska anläggningar. Med förmågan till utbrytning betecknas den tidpunkt, då Iran efter att ha genomfört JCPOA och som icke-kärnvapenstat återintegrerats i NPT:s icke-spridningsregim skulle ha återfått förmågan att ackumulera uranhexafluorid i sådan kvantitet som behövs för ett enda kärnvapen. För förmågan att åter kunna lösgöra sig från NPT är det däremot inte avgörande om kärnvapnet verkligen konstruerats eller tillverkats eller om det finns initial drifts- och hanteringsförmåga därtill. *Utsmygning* syftar på en strävan efter kärnvapenförmåga med hjälp av ett hemligt program. I folkrättsvetenskapen finns det röster som med varierande argument anser att Iran i strikt juridisk bemärkelse gjorde en folkrättskonform tolkning när det hävdade att landets urananrikningsverksamhet var förenlig med artikel IV i NPT. Jfr härom å ena sidan den förvissade uppfattningen av (1) Joyner, Daniel H: *International Law and the Proliferation of Weapons of Mass Destruction*, Oxford University Press, Oxford/New York 2009, s 53, å andra sidan den mer förbehållsamma åsikten av (2) Ogilvie-White, Tanya: "International Responses to Iranian Nuclear Defiance. The Non-Aligned Movement and the Issue of Non-Compliance", *European Journal of International Law*, band 18, 3. häftet 2007, s 469 f.
8. Perthes, Volker: *Iran. Eine politische Herausforderung*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn 2008, s 89-120.
9. För att undvika en sammanblandning med 2015 års gemensamma övergripande handlingsplan, kommer Genèveuppgörelsen i det följande att betecknas antingen som 2013 års gemensamma handlingsplan eller som 2013 års JPA.
10. IAEA (utg): *Information Circular INFCIRC/856 Communication Dated 28 November 2013 Received from the Permanent Mission of the Islamic Republic of Iran to the Agency Concerning the Text of the Joint Plan of Action*, IAEA, Wien 2013, <https://www.iaea.org/sites/default/files/publications/documents/infcircs/2013/infcirc856.pdf> (2016-01-18).
11. Jfr § (viii) i JCPOA:s avsnitt "Ingress och allmänna bestämmelser".
12. Se härom (1) Shaker, Mohamed Ibrahim: *Nuclear Non-Proliferation Treaty. Origin and Implementation 1959-1979*, band I, Oceana, London/Rom/New York 1980, s 293-337, och (2) op cit, Joyner, Daniel H, se not 7, s 43-50.
13. Se (1) 109th Congress of the United States of America (utg): *Hearing No. 109-148 before the Subcommittee on International Terrorism and Nonproliferation of the Committee on International Relations, House of Representatives, March 2, 2006: Assessing "Rights" under the Nuclear Nonproliferation Treaty*, U.S. Government Printing Office, Washington 2006, s 1 f, samt (2) Joyner, Daniel H: *Interpreting the Nuclear Non-Proliferation Treaty*, Oxford University Press, Oxford 2013, s 79-87 och 94 f. – Trots vissa officiella uttalanden, som stöder en restriktiv tolkning av uppgörelsen, verkar USA:s regering under presidenten Obama vara villig att acceptera att Iran förfogar över en egen anrikningskapacitet; (3) The White House Office of the Press Secretary (utg): *Pressmeddelandet 2013-11-23 "Fact Sheet: First Step Understandings Regarding the Islamic Republic of Iran's Nuclear Program"*, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/11/23/fact-sheet-first-step-understandings-regarding-islamic-republic-iran-s-n> (2016-01-18).
14. Op cit, Joyner, Daniel H, se not 13, s 42 f, 66-68.
15. U.S. Department of State (utg): *Pressmeddelandet 2013/T18-01 2013-11-24 "Remarks by John Kerry, Secretary of State, Geneva, Switzerland, After P5+1 Talks"*, <http://www.state.gov/secretary/remarks/2013/11/218023.htm> (2016-01-18).
16. Op cit, United Nations Security Council Document S/2015/544, se not 3.
17. United Nations Security Council: "Document S/2015/545 (2015-07-16): Letter dated 16 July 2015 from the Permanent Representative of the United States of America to the United Nations addressed

- to the President of the Security Council”, United Nations, New York 2015, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2015/545 (2016-01-18).
18. Förutom på det angivna sättet har JCPOA kommunicerats som IAEA-dokument, IAEA (utg): *Information Circular INFCIRC/887 Communication Dated 24 July 2015 Received from China, France, Germany, the Russian Federation, the United Kingdom, the United States of America (the E3/EU+3) and the Islamic Republic of Iran Concerning the Text of the Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA)*, IAEA, Wien 2015, <https://www.iaea.org/sites/default/files/infirc887.pdf> (2016-01-18).
 19. Det finns åtskilliga åtaganden i WU, som gäller betydligt längre än resolutionens upphävandedag. I den mån dessa åtaganden inte utgör reglerade beståndsdelar i den andra pelaren, medför resolutionens upphörande att också dess bihang – JCPOA och uttalandet – upphör att gälla. Att cirkulera dem som säkerhetsrådsdokument kan visserligen inte förhindra att deras folkrättsliga kvalitet ändras. Däremot medför denna teknik att de kommer att finnas kvar som referensgrund och därmed bli föremål för JCPOA-deltagarnas fortsatta politiska vilja att genomföra de långsiktiga åtagandena utan en förut bestämd yttersta giltighetstidpunkt för JCPOA i egenskap av säkerhetsrådsdokument.
 20. OP 7:(b) i resolutionen 2231 (2015) jämförd med § 1 i bihang B (Uttalandet) till FN:s säkerhetsråds resolution 2231 (2015).
 21. Exempel härvidlag är (1) den av de iranska, kinesiska och amerikanska kärnenergimyndigheterna avgivna s k ”Gemensamma trepartsförklaringen den 18 oktober 2015 om avsikten avseende projektet inom ramen för den gemensamma övergripande handlingsplanen att modernisera tungvattenforskningsreaktorn”, (2) det s k ”Officiella dokumentet mellan E3/EU+3 och Iran för samarbete vid främjandet av projektet att modernisera reaktorn i Arak”, vilket undertecknades i JCPOA-deltagarnas huvudstäder mellan den 13 och den 18 november 2015 på grundval av § 4 i bilaga I (Kärnrelaterade åtgärder) till JCPOA jämförd med § 5.2 i bilaga III (Civilt nukleärt samarbete) till JCPOA, och (3) det s k ”Grundläggande avtalet mellan Nuclear Power Reduction and Development Company (NPPD) i Iran och China National Nuclear Corporation (CNNC) om moderniseringen av tungvattenreaktorn i Arak, dess laboratorier och tillverkningen av dess bränsle” med tillhörande stödförklaring från JCPOA-deltagarna – en specifik uppgörelse som i skrivande stund ännu inte slutförhandlats.
 22. Det är inte möjligt att tolkningsvis avgöra huruvida denna bekräftelse utgör ett avstående från Irans sida att begagna sig av rätten enligt Artikel X:1 i NPT till icke-spridningsfördragets uppsägning. Se härom närmare Fleck, Dieter: ”State Responsibility Consequences of Termination of or Withdrawal from Non-Proliferation Treaties” i Joyner, Daniel H och Roscini, Marco: *Non-Proliferation Law as a Special Regime. A Contribution to Fragmentation Theory in International Law*, Cambridge University Press, Cambridge 2012, s 250-269.
 23. § (i) i JCPOA:s avsnitt ”Ingress och allmänna bestämmelser”.
 24. § (iv) i JCPOA:s avsnitt ”Ingress och allmänna bestämmelser”.
 25. Att EU i detta stycke nämns särskilt och inte som del av den annars i JCPOA brukliga nomenklaturen ”E3/EU+3”, beror på att Europeiska atomenergigemenskapen (Euratom) har en egen behörighet när det gäller civilt nukleärt samarbete och inte enbart en stödjande funktion åt E3+3-staterna. Euratom är visserligen integrerad i EU:s strukturer och företräds av unionen, men är folkrättsligt en internationell organisation jämte EU.
 26. § (xiii) i JCPOA:s avsnitt ”Ingress och allmänna bestämmelser”.
 27. Som framgår av avsnittet ”Uppgörelsens rättsliga kvalificering och bindningsverkan” nedan har emellertid enstaka bestämmelser i JCPOA folkrättslig bindningsverkan i och med att FN:s säkerhetsråds resolution 2231 (2015) kungör bindande beslut som hänvisar till klausuler i JCPOA.
 28. Bilaga IV till JCPOA innehåller bl a bestämmelser om utskottets etablering, sammansättning och samordnare, om dess uppgifter, förfaranden och beslut samt om utskottets arbetsgrupper för upphandling och för genomförande av sanktioners hävande.
 29. Då Kina och Ryssland inte tillämpar några ytterligare, nationella sanktioner utöver de av FN:s säkerhetsråd stadfästa, saknades anledning att uppta specifika sanktionsåtaganden avseende dessa JCPOA-deltagare.

30. Enligt § 34:(i) i JCPOA är slutförandedagen den automatiskt infallande dagen då förhandlingarna mellan E3/EU+3 och Iran om JCPOA slutfördes, d v s den 14 juli 2015. I omedelbar anslutning till slutförandedagen skulle utan dröjsmål utkastet till en resolution som godkänner JCPOA underställas FN:s säkerhetsråd för antagande. Resolutionen 2231 (2015) antogs den 20 juli 2015. Slutförandedagen var utgångspunkten för EU att omgående godkänna FN:s säkerhetsråds resolution genom rådets slutsatser. Vid samma tidpunkt började Iran och IAEA att utveckla nödvändiga åtgärder för att genomföra alla insynsåtgärder som föreskrivs i JCPOA med målsättningen att dessa arrangemang är klara, på plats och redo att genomföras per genomförandedagen.
31. Inom loppet av 90 dagar efter säkerhetsrådets godkännande av JCPOA eller på det tidigare datum som bestäms genom överenskommelse mellan JCPOA:s deltagare, d v s senast den 19 oktober 2015, ska uppgörelsen sättas i kraft; denna automatiskt infallande dag betecknas i § 34:(ii) i JCPOA som antagandedagen. Antagandedagen bestämdes till den 18 oktober 2015; därefter påbörjade genomförandet av förpliktelserna enligt uppgörelsen. Det var endast vid denna tidpunkt som Iran började vidta tekniska begränsningsåtgärder, såsom minskningen av antalet centrifuger eller omvandlingen av tungvattenreaktorn i Arak. Lättnaderna av de ekonomiska och finansiella sanktionerna är i sin tur beroende av en rapport av IAEA som bekräftar att de väsentliga skyldigheterna uppfylls.
- EU ålåg att per antagandedagen den 18 oktober 2015 anta de rättsakter i form av beslut och förordningar som behövs för att genomföra åtagandet enligt JCPOA att häva de nukleärrelaterade sanktionerna. Så skedde genom rådets beslut (GUSP) 2015/1336 av den 31 juli 2015 om ändring av beslut 2010/413/Gusp om restriktiva åtgärder mot Iran, i EUT L 206, 2015-08-01, s 66. Per genomförandedagen den 16 januari 2016 antog EU rådets beslut (GUSP) 2016/37 av den 16 januari 2016 om datumet för tillämpning av beslut (GUSP) 2015/1863 om ändring av beslut 2010/413/Gusp om restriktiva åtgärder mot Iran, i EUT L 11 I, 2016-01-16 s 1.
- I enlighet med artiklar 77 och 125 i den iranska konstitutionen ska internationella överenskommelser bekräftas av parlamentet (Madjlis), innan de kan ratificeras av presidenten eller dennes utsedde ställföreträdare. Den 23 juni 2015 antog Madjlis med överväldigande majoritet en proposition, enligt vilken uppgörelsen överlämnas för ledamöternas kännedom, samtidigt som Nationella säkerhetsrådet befattas med den för ställningstagande. Den 21 juli 2015 förelade utrikesministern Javad Zarif JCPOA för Madjlis som godkände planen den 13 oktober 2015, medan Irans väktarråd gav sitt samtycke dagen därpå.
- I USA har kongressen den 22 maj 2015 antagit "Iran Nuclear Agreement Review Act of 2015", som medför att ett nytt lagrum – § 135 – införs i "Atomic Energy Act of 1954"; United States Congress: Public Law 114-17 An Act To provide for congressional review and oversight of agreements relating to Iran's nuclear program, and for other purposes ("Iran Nuclear Agreement Review Act of 2015"), <https://www.congress.gov/114/plaws/publ17/PLAW-114publ17.pdf> (2016-01-18). Visserligen röstade representanthuset den 11 september 2015 mot antagandet av WU, men då presidenten Obama hade säkrat sig en majoritet i senaten och dessutom förbehållit sig att inlägga sin vektor, om omröstningen hade gått hans politik emot, anses också kongressen ha lämnat sitt samtycke. Se härom Daugirdas, Kristina och Mortenson, Julian Davis: "P5+1 and Iran Reach Agreement on Iranian Nuclear Program: Obama Administration Seeks Congressional Approval", *American Journal of International Law*, band 109, 3. häftet 2015, s 649-658.
32. Förutsättningen för hävandet av de ekonomiska, kommersiella och finansiella sanktionerna är att Iran uppfyller sina nukleära åtaganden. Detta bör bekräftas i en rapport av IAEA:s generaldirektör. Denna tidpunkt – den enda som inte inföll automatiskt enligt JCPOA – var den 16 januari 2016. Dagen då rapporten med detta bekräftande innehåll lämnas, betecknas i § 34:(iii) i JCPOA som genomförandedagen. Fram till denna tidpunkt gällde dels de nukleära restriktionerna och de till antal och omfång mycket begränsade lättnaderna enligt 2013 års JPA, dels de befintliga sanktionerna inklusive de straffrättsliga bestämmelser som är till för att beivra brott mot sanktionsbestämmelserna.
33. Enligt § 34:(iv) i JCPOA infaller övergångsdagen på dagen åtta år efter antagandedagen

eller på den dag då IAEA:s generaldirektör lämnar en rapport om att IAEA nått en s k "Bredare slutsats" att allt nukleärt material i Iran finns kvar i fredliga verksamheter, beroende på vilket datum som är tidigast. Vid denna automatiskt infallande tidpunkt ska EU ha upphävt och USA vilandeförklarat sina respektive sanktioner, medan Iran ska ha gjort ansträngningar att ratificera tilläggsprotokollet i enlighet med presidentens och parlamentets konstitutionella roller.

34. Dagen för upphävande av FN:s säkerhetsråds resolution 2231 (2015) är enligt § 34:(v) i JCPOA dagen tio år efter antagandedagen, d v s den 18 oktober 2025, under förutsättning att bestämmelserna i tidigare resolutioner inte har återinförts. Vid denna automatiskt infallande tidpunkt ska EU avsluta all återstående tillämpning av restriktiva åtgärder mot Iran enligt rådets förordning (EU) nr 267/2012 och rådets beslut 2010/413/Gusp.
35. En paragraf i en resolution av FN:s säkerhetsråd som föregår ingressens beslutskläm kallas ingressparagraf ("preambular paragraph", PP). Med operativ paragraf ("operative paragraph", OP) betecknas en numrerad paragraf som följer ingressens beslutskläm. Både operativa och ingressparagrafer brukar internationellt citeras med grundtal efter förkortningen.
36. Ett undantag utgör uttalandets § 3, enligt vilken Iran uppmannas att inte utöva någon verksamhet med anknytning till ballistiska missiler som syftar till att kunna leverera kärnvapen, inklusive uppskjutningar som använder sig av teknik för ballistiska missiler, fram till antingen IAEA:s s k "Bredare slutsats" att allt nukleärt material i Iran finns kvar i fredliga verksamheter eller den 18 oktober 2023, d v s utgången av det åttonde året efter uppgörelsens ikraftträdande, beroende på vilken händelse som inträffar först. Frågan om Irans förmåga när det gäller ballistiska missiler och därtill behövlig uppskjutningsteknik ansågs visserligen inte uppgöra ett ämne som tillhör uppgörelsens kärna, men till följd av styrkan av sin sakanknytning till uppgörelsen ändå som ett moment som bör regleras inom dess ram. Då enighet inte kunde nås att uppta detta ämne antingen i själva resolutionen eller i JCPOA, intogs det ganska sent under förhandlingarnas gång i uttalandet. Fördelen med denna lösning är att den kommit att stå i ett nära samband med uttalandets § 4,

enkannerligen dess punkt a, i vilken återfinns en viktig hänvisning till säkerhetsrådets dokument S/2015/546 (United Nations Security Council: "Document S/2015/546 [2015-07-16]: Letter dated 16 July 2015 from the Permanent Representative of the United States of America to the United Nations addressed to the President of the Security Council", United Nations, New York 2015, http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2015/546 (2016-01-18), utan att bestämmelsen – till skillnad från hänvisningarna till säkerhetsrådsdokument i fjärde respektive sjätte momenten i ingressen till resolutionen 2231 (2015) – uttolkar denna nomenklatur. Bakom detta dokumentnummer står *kontrollsystemets för missilteknik* (Missile Technology Control Regime; MTCR) *förteckning över utrustning, programvara och teknik*. Bestämmelsen förbehåller säkerhetsrådet rätten att förhandspröva och tillåta leveranser, försäljningar eller överföringar av alla objekt, material, utrustning, varor och teknik upptagna i denna förteckning – ävensom alla objekt, material, utrustning, varor och teknik som enligt statens förmående kan bidra till utvecklingen av system för kärnvapenbärare – som antingen görs direkt eller indirekt från staternas territorier eller av deras medborgare eller med hjälp av fartyg under deras flagg eller flygplan med deras nationalitetsbeteckningar till eller från Iran, eller som är avsedda för användning i eller till förmån för Iran, oberoende av om de har sitt ursprung i deras territorier eller inte, allt under förutsättning att leveranskontraktet innehåller lämpliga slutanvändarintyg och att Iran åtar sig att inte använda varorna eller tekniken för utvecklingen av system för kärnvapenbärare. – § 4:a i uttalandet saknar en klausul, enligt vilken den vid varje tillfälle senaste versionen av MTCR:s förteckning ska tillämpas. I och med förteckningens ändring den 8 oktober 2015, d v s efter den 16 juli 2015, är det en öppen fråga, vilken version av MTCR:s förteckning som ska tillämpas för ändamålen med § 4:a i uttalandet. I förhandlingarna försökte Iran, som inte deltar i MTCR, länge att förhindra att indirekt bindas till MTCR:s förteckning över utrustning, programvara och teknik, och misslyckandet i detta avseende framkallade kritik i Iran. Att skymma hänvisningens klartext utgör således en förhandlingskompromiss som

enkom på textredigeringens plan går Iran till mötes.

Det kan inte uteslutas att en Iran tillräknelig verksamhet med anknytning till ballistiska missiler skulle kunna utgöra en belastning för JCPOA:s genomförande. Bara dagen efter genomförandedagen den 16 januari 2016 införde USA sanktioner mot elva enheter och individer som deltagit i upphandling på uppdrag av Irans program för ballistiska robotar; se U.S. Department of the Treasury: "Treasury Sanctions Those Involved in Ballistic Missile Procurement for Iran", <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/jl0322.aspx> (2016-01-18).

37. Den andra pelaren danas av

- (1) avtalet den 19 juni 1973 mellan IAEA och Iran om kontroll av kärnämne enligt artikel III:1 och III:4 i NPT, som är en folkrättsligt bindande internationell överenskommelse,
- (2) de likaledes folkrättsligt bindande tilläggsreglerna till 1973 års kärnämneskontrollavtal, varvid den reviderade koden 3.1, som handlar om information om anläggningar och kärnämne utanför anläggningar, ska genomföras fullständigt,
- (3) tilläggsprotokollet den 18 december 2003 till 1973 års kärnämneskontrollavtal, en traktat som ånyo tillämpas provisoriskt fr o m den 18 oktober 2015, men som ännu så länge ej har ratificerats av Iran,
- (4) den folkrättsligt inte bindande s k "ramen för samarbete" som avtalats mellan IAEA och Iran den 11 november 2013,
- (5) färdplanen den 14 juli 2015 för ett förtydligande av tidigare och nuvarande kvarstående frågor om Irans kärntekniska program, ett folkrättsligt icke-bindande dokument, till vilket hänvisas i § 14 i JCPOA, samt särskilda, sekretessbelagda bestämmelser som antagits, eller kommer att antas, med avseende på färdplanens § 1 om alltför olösta frågor om den möjliga militära dimensionen av Irans nukleära program, dess § 4 om kompletteringar och förtydliganden som begärts av IAEA och dess § 5 om verksamheten vid det militärindustriella komplexet i Parchin två mil sydost om Teheran.

Det i punkten (1) nämnda avtalet återges i IAEA (utg): *Information Circular INFCIRC/214 The Text of the Agreement between Iran and the Agency for the Application of Safeguards in Connection*

with the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons, IAEA, Wien 1974, <https://www.iaea.org/sites/default/files/publications/documents/infircs/1974/infirc214.pdf> (2016-01-18). Avtalet trädde i kraft den 15 maj 1974.

Se om den i punkten (2) nämnda reviderade koden 3.1 König, Lily Maria: "The Legal Status of the Revised Code 3.1 in Relation to the Islamic Republic of Iran", Göteborgs universitets publikationer.

Elektroniskt arkiv, serie Studentuppsatser, publikation 2010:37, s 25-36, https://gupea.ub.gu.se/bitstream/2077/23153/1/gupea_2077_23153_1.pdf (2016-01-18).

Av punkten (3) följer att 2003 års tilläggsprotokoll till 1973 års övergripande kärnämneskontrollavtal inte trätt i kraft i traktaträttslig mening. Tilläggsprotokollet infördes särskilt för att ge det internationella samfundet en bättre tillsyn av den fördragslutande statens kärnvapenprogram efter det att ordinarie kontrollåtgärder enligt NPT visat sig oförmögna att upptäcka Irans försök att framställa kärnvapen. Emellertid tillämpades det provisoriskt från december 2003 till februari 2006, vid vilken tidpunkt Iran meddelade att det skulle suspendera tilläggsprotokollets provisoriska tillämpning. Detta är en traktatrelevant viljeförklaring, vars folkrättsliga värdering – inte minst med avseende på artikel 18 i Wienkonventionen den 23 maj 1969 (SÖ 1975:1) om traktaträtten (WKTR) som förpliktar en stat att avhålla sig från handlingar som skulle omintetgöra en traktats ändamål och syfte, när den har undertecknat traktaten med förbehåll för ratifikation, så länge den inte har uttryckt sin avsikt att ej bli part i traktaten – måste anstå tills den exakta ordalydelsen av 2003 års tilläggsprotokoll mellan Iran och IAEA blir känd, vilket inte är fallet på detta stadium; se (1) IAEA: *Report by the Director General to the Board of Governors GOV/2015/34* (May 29, 2015) *Implementation of the NPT Safeguards Agreement and Relevant Provisions of Security Council Resolutions in the Islamic Republic Iran*, IAEA, Wien 2015, s 13 not 75, <https://www.iaea.org/sites/default/files/gov-2015-34.pdf> (2016-01-18), och (2) IAEA: *Board of Governors Document GOV/INF/2007/8* (March 30, 2007) *Communication dated 29 March 2007 from the Resident Representative of the Islamic Republic of Iran – Attachment*, IAEA, Wien

2007, s 2 punkt 6, <http://www.pmiran.at/sts2007/GOV%20INF%20Subsidiary%20arrangement.pdf> (2016-01-18).

Varje stat måste förhandla om sin egen version av tilläggsprotokoll till sitt övergripande avtal med IAEA. Tilläggsprotokollen mellan IAEA och NPT:s parter är konfidentiella och varierar staterna emellan. Den 15 maj 1997 antog IAEA ett modelltilläggsprotokoll (IAEA-dokumentet *Information Circular INFCIRC/540/Corr. Model Protocol Additional to the Agreement[s] Between State[s] and the International Atomic Energy Agency for the Application of Safeguards*, IAEA, Wien 1998, <https://www.iaea.org/sites/default/files/infirc540c.pdf> (2016-01-18)), som bl a kräver att staten ska lämna viss nukleärrelaterad information och ge tillgång till vissa platser enligt närmare bestämda villkor. Med tanke på hur IAEA noga följde modellkontrollavtalet (IAEA-dokumentet *Information Circular INFCIRC/153/Corr. The Structure and Content of Agreements Between the Agency and States Required in Connection with the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons*, IAEA, Wien 1972, <https://www.iaea.org/sites/default/files/publications/documents/infircs/1972/infirc153.pdf> (2016-01-18)) vid ingående av kärnämneskontrollavtal med staterna, får det förutsättas att tilläggsprotokollet mellan IAEA och Iran uppvisar betydande likheter med modelltilläggsprotokollet. För en ingående analys av IAEA:s modellkontrollavtal enligt dokumentet INFCIRC/153/Corr, se den Dekker, Guido: *The Law of Arms Control. International Supervision and Enforcement*, Nijhoff, Haag/Boston/London 2001, s 274-297. Säkerhetsrådet uppmanade Iran att genomföra tilläggsprotokollet i OP 6 i resolutionen 1696 (2006) och krävde av Iran att vidta alla insynsåtgärder IAEA begärde, en skyldighet som återfinns i artikel 2:c i modelltilläggsprotokollet, som bestämmer att "på begäran av organet skall staten lämna kompletteringar eller förtydliganden av alla uppgifter den har lämnat i enlighet med denna artikel, i den mån det är relevant för kontroll av kärnämne". Denna skyldighet åvilade inte Iran tidigare, eftersom landet inte hade ratificerat tilläggsprotokollet och IAEA-stadgan inte ger IAEA sådana långtgående befogenheter att organet skulle kunna begära den här typen av information.

Den i punkten (4) nämnda ramen för samarbete återges i IAEA (utg): Pressmeddelandet 2013/21 2013-11-11 "IAEA, Iran Sign Joint Statement on Framework for Cooperation", <https://www.iaea.org/newscenter/pressreleases/iaea-iran-sign-joint-statement-framework-cooperation> (2016-01-18).

Färdplanen enligt punkten (5) återges i IAEA (utg): IAEA-dokumentet GOV/INF/2015/14 "Road-map for the Clarification of Past and Present Outstanding Issues regarding Iran's Nuclear Program", <https://www.iaea.org/sites/default/files/gov-inf-2015-14.pdf> (2016-01-18). Den i dess § 1 återopade rapporten av IAEA:s generalsekreterare i IAEA-dokumentet GOV/2011/65 om genomförandet i Islamiska republiken Iran av kärnämneskontrollavtalet enligt NPT och av relevanta bestämmelser i säkerhetsrådets resolutioner ("Implementation of the NPT Safeguards Agreement and relevant provisions of Security Council resolutions in the Islamic Republic of Iran") finns tillgänglig på <https://www.iaea.org/sites/default/files/gov2011-65.pdf> (2016-01-18).

38. Rautenbach, Johan: "International Atomic Energy Agency (IAEA)" i Wolfrum, Rüdiger (utg): *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, band V, Oxford University Press, Oxford/New York 2012, s 349 f §§ 1 och 4.
39. "Agreement Governing the Relationship between the United Nations and the International Atomic Energy Agency dated June 19, 1959, and August 19, 1959", återgiven i IAEA (utg): *Information Circular INFCIRC/11 The Texts of the Agency's Agreements with the United Nations*, IAEA, Wien 1959, s 2-9. Se vidare Lohmann, Torsten: *Die rechtliche Struktur der Sicherungsmaßnahmen der Internationalen Atomenergie-Organisation*, Duncker & Humblot, Berlin 1993, s 48 f.
40. Det som blivit känt av innehållet i Särskilda bestämmelserna II är emellertid ägnat att väcka frågor, förutsatt de läckta källorna visar sig vara tillförlitliga. Se Jahn, George: "UN to Let Iran Inspect Alleged Nuke Work Site", *Associated Press Exclusive* 2015-08-19, <http://bigstory.ap.org/article/a9f4e40803924a8ab4c61cb65b2b2bb3/ap-exclusive-un-let-iran-inspect-alleged-nuke-work-site> (2016-01-18), och Tobin, Jonathan S: "Text of Iran-IAEA Agreement Proves Inspection is a Farce", *Commentary*

- Magazine 2016-01-16, <https://www.commentarymagazine.com/2015/08/21/iran-iaea-agreement-text/> (2016-01-18).
41. Op cit, Davenport, Kelsey; Daryl G Kimball och Thielmann, Greg, se not 1, s 24.
 42. Ibid, s 25.
 43. Det gemensamma utskottet sammanträdde för första gången den 19 oktober 2015.
 44. Som nämnts ovan i not 2 undviker JCPOA:s deltagare all traktaträttslig terminologi. Därför används ej heller begreppen "part" eller "parter" när deltagarna i uppgörelsen ska betecknas, eftersom med "part" förstås enligt artikel 2:1 g i WKTR "en stat som har samtyckt till att vara bunden av traktaten och för vilken traktaten har trätt i kraft". Däremot klargör formuleringarna i § (i) i JCPOA:s avsnitt "Ingress och allmänna bestämmelser" och i första stycket av ingressen till JCPOA-deltagarnas uttalande i bilag B till JCPOA att de anser uppgörelsen vara ingången av tvenne sidor. Detta understryks ytterligare av det samförståndsavtal, genom vilket den s k Arbetsgruppen etableras, som består av JCPOA-deltagarna förutom Iran.
 45. Klingler, Joseph: "Iran, Nuclear Weapons, and International Law. What Might the Final Agreement Add?", *American Society of International Law (ASIL) Insights*, band 19, 14. häftet 2015, s 2, <http://www.asil.org/insights/volume/19/issue/14/iran-nuclear-weapons-and-international-law-what-might-final-agreement> (2016-01-18).
 46. Efter JCPOA:s avsnitt "Ingress och allmänna bestämmelser" inleds de efterföljande §§ 1-37 av översatsen "Iran and E3/EU+3 will take the following *voluntary measures* within the timeframe as detailed in this JCPOA and its Annexes" (författarens kursivering).
 47. En rättslig bindningsverkan kan ej heller härledas från de av FN:s folkrättskommission år 2006 antagna "Vägledande principer som är tillämpliga på staters ensidiga förklaringar som skulle kunna skapa rättsliga förpliktelser". Enligt de vägledande principerna 3 och 7 kan staters ensidiga förklaringar endast anses skapa rättsliga förpliktelser, om detta följer av en helhetsbetraktelse av förklaringsarnas innehåll, de faktiska omständigheter, under vilka de lämnats, och de reaktioner som de givit upphov till, samt om det uttryckts klart och tydligt att de förklarande staterna haft för avsikt att skapa rättsliga förpliktelser. FN:s folkrättskommission [International Law Commission, ILC]: FN-dokument (1) A/CN.4/569 and Add.1 *Unilateral Declarations of States. Ninth Report on Unilateral Acts of States*, by Mr. Victor Rodríguez Cedeño, *Special Rapporteur*, United Nations, Genève 2006, http://legal.un.org/docs/?path=..lilc/documentation/english/a_cn4_569.pdf&lang=EX och (2) A/CN.4/L.703 *Conclusions of the International Law Commission Relating to Unilateral Acts of States. Fifty-eighth Session, 2006-05-01—2006-06-09 and 2006-07-03—2006-08-11*, United Nations, Genève 2006, s 3 f, <http://legal.un.org/docs/?symbol=A/CN.4/L.703> (båda 2016-01-18).
 48. Detta framhålls ånyo med stor tydlighet i OP 2 i IAEA-dokumentet GOV/2015/72 "Joint Comprehensive Plan of Action Implementation and Verification and Monitoring in the Islamic Republic of Iran in Light of United Nations Security Council Resolution 2231 (2015): Resolution adopted by the Board of Governors on 15 December 2015", <https://www.iaea.org/sites/default/files/gov-2015-72-derestricted.pdf> (2016-01-18).
 49. International Court of Justice [ICJ]: "Advisory Opinion of June 21, 1971, on 'Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)'" i *ICJ Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders 1971*, s 17, 52-53 §§ 113-114, <http://www.icj-cij.org/docket/files/53/5595.pdf> (2016-01-18).
 50. Se (1) Delbrück, Jost: "Article 25" i Simma, Bruno (utg): *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford University Press, Oxford 2002 (andra uppl), s 454 f § 4 och 457 § 12, och (2) Wood, Michael: "The Interpretation of Security Council Resolutions" i Frowein, Jochen A och Wolfrum, Rüdiger (utg): *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, band 2, Kluwer Law International, London/Haag/Boston 1998, s 79 och 95.
 51. Enligt artikel 41 i FN-stadgan äger säkerhetsrådet "besluta, vilka åtgärder, icke innebärande bruk av vapenmakt, som skola användas för att giva verkan åt dess beslut, och äger uppfordra Förenta Nationernas medlemmar att vidtaga sådana åtgärder".
 52. Det är fråga om FN:s säkerhetsråds resolutioner 1696 (2006), 1737 (2006), 1747

- (2007), 1803 (2008), 1835 (2008), 1929 (2010) och 2224 (2015).
53. Ett komplicerat spörsmål därvidlag är att överföra mekanismen för återinsättande av nukleärrelaterade sanktioner till EU-lagstiftningen. Vidare framstår det som en utmaning att i unionsrätten avbilda den i OP 14 i resolutionen 2231 (2015) och § 37 i JCPOA nedlagda principen att återinsättandemekanismen inte gäller retroaktivt. Principen medför att avtal som ingåtts med fysiska eller juridiska personer i Iran fr o m den 16 januari 2016 t o m dagen för sanktioners återinförande inte påverkas av restriktiva åtgärder. Icke förty kan uteslutningen av återinförandemekanismens retroaktiva verkan, som i sig inte är begränsad i tid, föranleda invecklade tolknings- och tillämpnings-situationer. Detsamma gäller sekundära avtal såsom t ex exportkreditförsäkringar, vilkas regleringsföremål är avtal som kan komma att beröras av återinförandemekanismens tillämpning.
54. Undantagen har genomförts i EU-lagstiftningen genom (1) artikel 1 i rådets förordning (EU) 2015/1327 av den 31 juli 2015 om ändring av förordning (EU) nr 267/2012 om restriktiva åtgärder mot Iran (EUT L 206, 2015-08-01, s 18) och (2) rådets beslut (GUSP) 2015/1336 av den 31 juli 2015 om ändring av beslut 2010/413/Gusp om restriktiva åtgärder mot Iran (EUT L 206, 2015-08-01, s 66).
55. Därvid bör påpekas att dessa lättnader avviker från andra och fjärde styckena i § 2 i det till resolutionen 2231 såsom bihang B fogade uttalandet, enligt vilken endast kravet på FN:s säkerhetsråds samtycke till dessa verksamheter lyfts bort.
56. Fry, James D: *Legal Resolution of Nuclear Non-Proliferation Disputes*, Cambridge University Press, Cambridge 2013, s 159 f.
57. Myjer, Eric och Herbach, Jonathan: "Violation of Non-Proliferation Treaties and Related Verification Treaties" i op cit, Joyner, Daniel H och Roscini, Marco, se not 22, s 127.
58. The Jewish Institute for National Security Affairs (JINSA) Gemunder Center Iran Task Force (utg): "Possible Military Dimensions (PMD)" i *JINSA Iran Final Deal Briefing Paper No. 1*, http://www.jinsa.org/files/IranFinalDealBriefingPaper1_0.pdf (2016-01-18).
59. IAEA (utg): IAEA-dokumentet GOV/2015/68 "Final Assessment on Past and Present Outstanding Issues regarding Iran's Nuclear Programme", <https://www.iaea.org/sites/default/files/gov-2015-68.pdf> (2016-01-18).
60. Op cit, IAEA-dokumentet GOV/2011/65, se not 37.
61. Op cit, IAEA-dokumentet GOV/2015/72, se not 48.
62. Op cit, IAEA-dokumentet GOV/2015/68, se not 59, s 14 f, §§ 86-88.
63. §§ 77 och 78 i bilaga I (Kärnrelaterade åtgärder) till JCPOA.

CTBT – av central roll utan att ha trätt i kraft

av Nils Daag och Erik Lindfors †

“Using my name ”Ban”, spelled B-A-N, I’m determined to ban any nuclear tests,” (FN:s generalsekreterare vid den nionde artikel XIV-konferensen till stöd för provstoppsavtalet CTBT).

Résumé

The Comprehensive Nuclear Test-Ban Treaty (CTBT) was signed twenty years ago but has still not formally entered into force. Despite this, it does represent a major achievement for non-proliferation and disarmament and a barrier against new nuclear weapon states and the further development of nuclear weapons. Only the Democratic Republic of Korea keeps testing and is universally condemned. A global system of monitoring stations provides data. Sweden offers strong technical and political support. There is a connection between CTBT and Nuclear-Weapons-Free-Zones. Manifestations are planned in 2016 for further universalization and ratification. The USA and China play key roles.

NORDKOREAS PROVSPRÄNGNING PÅ trettondagen underströk än en gång vikten av att förbjuda kärnvapenprov – en dominerande fråga i nedrustningsdebatten under hela efterkrigstiden. Efter flera multilaterala, men begränsade, provstoppsavtal undertecknades 1996 the Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty (CTBT). Avtalet utgör ett mycket viktigt steg mot kärnvapennedrustning och ickespridning. Det är en barriär mot nya kärnvapenstater och det försvårar utvecklingen mot mer avancerade kärnvapen. Samtliga EU-medlemstater har ratificerat CTBT och ger detta sitt starka stöd. Sverige engagerar sig såväl politiskt för ikraftträdandet som tekniskt för att stärka verifikationssystemet.

I dagsläget har 164 länder anslutit sig till CTBT. Men för att detta ska träda i kraft krävs att en grupp av stater med kärnkrafts-

kapacitet, de så kallade Annex II-länderna, tillträder avtalet. Av de 36 Annex II-staterna saknas idag ratifikationer från åtta: Egypten, Indien, Iran, Israel, Kina, Nordkorea, Pakistan och USA. Indien, Nordkorea och Pakistan står utanför avtalet medan övriga har undertecknat det. Det kan noteras att Indien och Pakistan ingått ett ömsesidigt moratorium av kärnvapenprov sedan de provsprängde 1998.

Bara genom att studera denna länderlista, förstår man vidden av de utmaningar som återstår, innan avtalet blir formellt bindande. Men trots att vi ännu inte är där, måste CTBT anses som en stor framgång. Sedan avtalet kom till stånd, har kärnvapenproven i det närmaste upphört. Under 2000-talet har endast Nordkorea genomfört provsprängningar – 2006, 2009, 2013, och nu senast i januari 2016. Nordkoreas agerande har

mötts av globala fördömanden och enhälliga beslut i FN:s säkerhetsråd.

Administration

Provstoppsavtalet administreras av en förberedande kommission (Preparatory Commission) där besluten fattas av CTBT:s 183 signatärer (tillika medlemsstater i kommissionen) samt av det tekniska sekretariatet (Provisional Technical Secretariat, PTS, med c:a 250 anställda). Det betraktas som interimistiskt intill dess att avtalet trätt ikraft men fungerar i praktiken som en fullödlig organisation. PTS uppgift är att främja avtalet och se till att det träder ikraft och blir allomfattande samt att bygga upp och underhålla CTBT:s globala övervakningssystem och verifikationsteknologier. I få andra internationella sammanhang är vetenskap, teknologi och politik så intimt förenade som under CTBT.

Globalt nätverk av mätstationer

Som stöd för PTS' verifikationsarbete finns numera ett väl utvecklat globalt system med över 300 stationer runtom i världen för att mäta seismik, infraljud, hydroakustik, radionukleider samt ädelgas. I Sverige finns två stationer, en vid FOI i Solna samt en i Hagfors, Värmland. Det är viktigt att notera att det finns fungerande stationer även i stater som inte ratificerat avtalet, t ex Iran, Israel och Kina. Flest stationer har USA, 40 stycken.

Stationernas mätdata levereras till CTBT-organisationens, CTBTO:s, datacenter där de bearbetas. FOI är världsledande inom ädelgasdetektion (nobel gas), en teknik som annars bara utvecklas av Frankrike och Ryssland. Det svenska "SAUNA-systemet" installeras vid många av CTBTO:s stationer och ska användas vid inspektioner i fält. Ett

SAUNA-system flögs också över till Sydkorea 2006 för att spåra Nordkoreas första provsprängning. UD har gett FOI uppdrag att under tre år vidareutveckla SAUNA.

I december 2014 deltog Sverige i CTBTO:s hittills största övning av inspektioner i fält (International field exercise-IFE-14). Övningen genomfördes i Jordanien med betydande medverkan från FOI.

Provstoppsavtalet stipulerar att statsparterna ska mötas regelbundet för att överväga åtgärder för att avtalet ska kunna träda i kraft. Detta sker vid den sk artikel XIV-konferensen som äger rum i New York vartannat år, senast september 2015. För att upprätthålla trycket mellan konferenserna finns två sk artikel XIV-samordnare, för närvarande Japan och Kazakstan.

Svenska insatser

Åren 2011–2013 innehade Sverige och Mexico uppdraget. Vi fokuserade då särskilt på de sydostasiatiska stater som ännu inte ratificerat, i synnerhet den återstående Annex II-staten Indonesien som ratificerade i februari 2012. Det är inte minst i den regionala kontexten som CTBT får särskild relevans. Om samtliga stater ratificerar, kan detta bidra till att förstärka andra säkerhets- och nedrustningsåtgärder.

Koppling till kärnvapenfria zoner

Ett tydligt exempel är komplementariteten mellan CTBT och kärnvapenfria zoner. Det bästa exemplet på svårigheterna, men också vinsterna, är ambitionen att etablera en zon fri från massförstörelsevapen i Mellanöstern. Inriktningen är att hålla en särskild konferens. Men denna har, av lätt insedda skäl, hittills inte kunnat genomföras. Det är emellertid självklart så, att ratifikation av CTBT av

nyckelstaterna i regionen – Egypten, Israel och Iran – skulle kunna bana väg för en sådan zon.

USA och Kina nyckelländer

När det gäller de återstående Annex II-ratifikationerna, anses framför allt USA och Kina sitta inne med nyckeln. De flesta bedömare menar att om USA tillträder, så kommer Kina att följa efter. President Clinton var en av de stats- och regeringschefer, inklusive representanter för samtliga P5-(kärnvapen) länder, som undertecknade provstoppsavtalet när det först lades fram i september 1996. Det visade sig snart att det fanns ett betydande internt amerikanskt motstånd mot ratifikation. Belackarna menade att avtalet inte kunde verifieras, samt att det skulle försvåra för USA att upprätthålla kvalitén i den nukleära arsenalen. När avtalet lades fram i senaten för ratifikation drev republikanerna igenom en tidig omröstning, vilket ledde till röstsiffrorna 51 – 48 emot ett tillträde. 67 röster för (två tredjedels-majoritet) hade krävts för ratifikation. Nu fick Clinton således inte ens en enkel majoritet på sin sida.

Under George W Bush blev frågan ligande. Barack Obamas tillträde väckte nya förhoppningar. I sitt linjetal i Prag 2009 var Obama mycket tydlig med sitt stöd för en amerikansk anslutning till CTBT. Men, som på så många andra områden har den politiska verkligheten på Capitol Hill förhindrat framsteg. Administrationen har nu satt igång en utbildningskampanj av senatorer, kongressledamöter och gräsrotter, men ingenting talar för någon verklig rörelse före höstens presidentval.

Det finns dock en intressant paradox i det amerikanska agerandet. USA är nämligen den absolut största givaren till CTBTO:s verksamhet. Detta finansiella, personella och tekniska stöd har varit avgörande för

utvecklingen av verifikationssystemet. USA drar givetvis nytta av detta för sin egen säkerhet.

Det politiska ledarskapet i Kina förefaller ha en positiv inställning till ratifikation. Man har ingått ett avtal med CTBTO om leverans av mätdata från kinesiska stationer. Det mesta talar för att Kina vore berett att ratificera om USA gör det. Ett brett tekniskt samarbete sker också länderna emellan. Det kan också noteras att Kina är ett av de länder som hårdast har kritiserat Nordkorea i samband med dess senaste provsprängningar. Detta berodde nog åtminstone delvis på att man inte "förvarnats".

Doktor Lassina Zerbo från Burkina Faso är exekutivsekreterare i CTBTO sedan augusti 2013. Vid sitt tillträde tog han initiativ till en "Group of Eminent Persons (GEM)". GEM har till uppgift att på ett innovativt sätt främja CTBT:s ikraftträdande. Från Sverige deltar Hans Blix. GEM hade sitt första möte i Stockholm i april 2014. I somras hölls GEM-möten i Seoul och Tokyo.

Förhoppningar har grusats, men nya möjligheter uppstår

2016 är det tjugo år sedan avtalet undertecknades. De förhoppningar om genombrott som väcktes under Obamas första år vid makten har grusats. Inget pekar på att avtalet kommer att träda i kraft formellt under de närmaste åren. Utgången av president- och kongressvalen i USA kan bli av avgörande betydelse. Betydelsefullt blir också utvecklingen i Mellanöstern, inte minst kärnteknologiavtalet med Iran. En ytterligare lärdom inför framtiden torde vara att undvika alltför komplicerade procedurer för ikraftträdande.

Samtidigt är det viktigt att notera och värna om de stora framsteg som gjorts. Det gäller såväl de kontrollmöjligheter som de

över 300 mätstationerna ger som det faktiska moratorium som finns. Och i avsaknad av framsteg beträffande de åtta kvarvarande Annex II länderna kan noteras den positiva psykologiska effekten av att andra stater fortsätter att ratificera.

För att påminna om dessa framsteg och för att upprätthålla trycket på ratificering planeras diverse manifestationer i samband med 20-årsjubileet. Lassina Zerbo spelar en central roll i detta sammanhang. Det praktiska nedrustningsarbete som CTBT representerar ligger i högsta grad i linje med

svensk utrikes- och säkerhetspolitik. Vårt politiska och tekniska engagemang har under senare år manifesterats mycket konkret genom vår roll som Art XIV samordnare, stödet till GEM samt SAUNA.

Nils Daag är ambassadör och ledamot av KKrVA. Erik Lindfors, ministerråd vid ambassaden i Wien, efterlämnade vid sin död i maj 2015 ett utkast till denna artikel. Den har sedan kompletterats och uppdaterats av Nils Daag.

Personlig utveckling börjar där komfortzonen slutar

Fallskärmstjänsten vid officersutbildningen 1956–2016

av David Bergman

Résumé

One of the main challenges in training military officers is to prepare them for the extreme conditions of armed combat. One of the methods used for preparing future officers for the stress of combat is the Basic Airborne Course. Jumping from an aircraft while in flight is an intense and frightening experience where the jumper must suppress feelings of fear and anxiety and learn to perform despite a significant amount of perceived stresses. The Basic Airborne Course for Officer Cadets started in cooperation between the Swedish Military Academy and the Parachute Ranger School in 1956. Initially, the ten foremost cadets were selected for the two-week course, but in 1969 it became a mandatory part of the Army Officer training curriculum. Parachuting and leading in combat has no logical connection, but the beliefs associated with overcoming a substantial perceived risk transfers to beliefs that tasks with similar or greater difficulty can be overcome in a similar way. The course creates a good foundation for the participants to later exercise and expand their leadership abilities for future combat situations.

EN AV DE stora utmaningarna i att utbilda militära chefer har alltid varit att förbereda dem för den extrema miljö och påfrestning som striden innebär. De som uppvisar osäkerhet i avgörande situationer kan komma att skada sig själva och underställas genom att fatta dåliga beslut eller inga beslut alls. Chefer som däremot har förmågan att behålla lugnet, även under svåra påfrestningar, kommer att kunna fatta väl grundade beslut även under extrema situationer.

Denna utmaning har länge präglat hur vi bedriver utbildning för blivande militära chefer. Att i utbildning fullt återge den påfrestning och de risker som en skarp stridsituation kan innebära är självklart varken genomförbart eller önskvärt, men däremot gäller det att på så bra sätt som möjligt åter-

spegla den extrema stress som stridsfältet innebär. Utbildningar i specifika färdigheter innehåller ofta stressmoment och övningar genomförs på sådant sätt att individer tvingas prestera mentalt och fysiskt under mindre gynnsamma yttre förhållanden när de är kalla, trötta, blöta och hungriga och tvingas agera utanför sin komfortzon.

Komfortzon är ett tillstånd som individen är bekant med, där nivån av ångest och stress är låg. I detta tillstånd upplever människan generellt en hög nivå av kontroll, men kroppen inte är optimerad för att prestera maximalt. Att försätta sig i en situation där man agerar utanför sin komfortzon med betydande, men inte oöverkomliga, nivåer av stress genererar en positiv stressrespons som både höjer vakenhetsnivån och leder till

en optimal prestation.¹ Det är också möjligt att med träning utvidga sin personliga komfortzon likväl som förmågan att prestera mer optimalt även under påverkan av stress.² Då en person är medveten om sina tillgångar och begränsningar presterar han eller hon ofta högre genom att utöva en större kontroll över sina emotioner och beteendeyttringar. Medvetenheten om ens tillgångar skapar ett lugn och en självsäkerhet hos personen. Tidigare forskning har visat att då en person utstrålar denna självsäkerhet sänder denne ett underförstått meddelande till underställda att de ska lita på individens kompetens därför att individen vet att den existerar.³

Inom Försvarsmakten finns ett antal utbildningar vars primära syfte inte främst är att ge individen tekniska färdigheter utan primärt att utveckla denne som person. Den kanske mest kända av dessa är den sk kadettkursen där officersaspiranter ges en grundläggande fallskärmsutbildning vid Fallskärmsjägarskolan (FJS) i Karlsborg.⁴

Ett aktuellt forskningsprojekt syftar till att undersöka effekterna av fallskärmsutbildning för officerskadetter och är ett samarbete mellan Försvarsmakten och Psykologiska institutionen vid Stockholms Universitet. En del i detta, som kommer att presenteras mer utförligt nedan, har varit att kartlägga historiken, hur fallskärmskursen kom att bli en del av officersutbildningen och vad syftet med denna var, i syfte att man ska kunna sätta kommande resultat i sitt rätta sammanhang. Inhämtning av information har skett via en genomgång av relevanta dokument från Krigsarkivet (främst skrivelser från Fallskärmsjägarskolan samt Krigsskolan Karlberg), historiska nyhetsklipp från relevanta perioder via Kungliga Bibliotekets tidningsarkiv, dokument från Karlbergs Slottsarkiv (kursplaner, årsböcker, nyhetsklipp och fotografier) samt intervjuer med

nyckelpersoner inblandade i införandet och utvecklingen av utbildningen.

Allmänt – Varför fallskärmar?

Den militära fallskärmstjänsten utvecklades redan på 1930-talet men användes inte i stor skala förrän under andra världskriget.⁵ Sedan fallskärmen blev standardverktyg hos militära förband har den nyttjats för två huvudsakliga syften: innästling av egna förband bakom fiendens linjer samt som ett verktyg för individuell utveckling av chefer. Den gamla frasen ”Chefen är alltid först ut genom flygplansdörren” är flitigt repeterad inom militära förband och används frekvent för att illustrera begreppet föregångsmannaskap.⁶ Att hoppa fallskärm är en intensiv och för många skrämmande upplevelse. Hopparna lär sig under utbildningen att övervinna en betydande upplevd risk och kontrollera eller undertrycka känslor som rädsla och ångest för att kunna prestera vad som förväntas av dem.

Det var chefen för kadettkompaniet på Krigsskolan Karlberg, kaptenen Nils Engelheart, som 1956 var initiativtagare till att låta officerskadetter genomgå fallskärmsutbildning. Engelheart hade precis kommit från befattningen som chef för FJS året innan och utnyttjade kursen som en belöning.⁷ Frivilliga fick anmäla sitt intresse och de tio främsta som utmärkt sig genom spänst och framstående studieresultat valdes ut att genomföra kursen. Den 22 februari 1956 hoppade de allra första kadetterna från dåvarande Kungl Krigsskolans Officerskurs 55/56 (OK 56) sitt första fallskärmshopp. Hoppet genomfördes på Storsjön utanför Östersund tillsammans med den ineliggande värnpliktskullen från fallskärmsjägarerna. Flera dagstidningar var inbjudna och bl a *Svenska Dagbladet* och *Stockholms-Tidningen* uppmärksammade

den historiska händelsen under flera dagar.⁸

Utbildningen fortsatte enligt samma mall ett flertal år, mellan 10-20 kadetter togs ut till utbildningen utifrån framstående prestationer, men utan att samarbetet formaliserades mellan Krigsskolan och Fallskärmsjägarskolan. 1964 tillträdde Nils-Ivar Carlborg som chef för Krigsskolan Karlberg. Carlborg hade tidigare genomgått den amerikanska fallskärmsutbildningen vid Fort Benning och var Fallskärmsjägarskolans grundare och första chef.⁹ När han som överste tillträdde som skolchef vid Karlberg gällde en av hans första utgående skrivelser den 18 september just fallskärmsutbildningen där han vill "vördsamt föreslå att fallskärmsutbildningen återupptas vid Kungl Krigsskolan".¹⁰ Mindre än en månad senare kommer det korta svaret från Arméstaben: "Föreslagen fallskärmsutbildning bifalles".¹¹

Carlborg och den sektionschef på Arméstaben som godkände utbildningen, överste Georg von Boisman, hoppade tillsammans med kadetterna följande år då de skulle göra sitt första hopp, denna gång vid F21 i Luleå.¹² Fällningslistan visar att skolchefen vid första hoppet drev utanför landningsområdet och landade i ett träd, inledningen blev därmed kanske inte så lyckad som planerats. Men det är relativt tydligt i dokumentationen att dessa två överstar genom personligt engagemang kämpade för, och lyckades med, att formellt införa fallskärms hoppningen i läroplanerna för officersutbildningen.

Målsättningarna som dessa initierande personer hade för utbildningen fördes initialt vidare huvudsakligen via trädning. De explicita målsättningarna med utbildningen har tillkommit i efterhand. För den första kursen anges ingen direkt målsättning (som gått att återfinna) och från den andra kursen 1957 och för nästan 20 år framåt anges endast "Någon personlig förmåga i formellt

fallskärms hopp"¹³ som målsättning i dokumentationen. Från och med officerskursen 1976 utökades den officiella målsättningen att omfatta skrivelsen "God kunskap om drillens (överinlärnings betydelse). Ökad förmåga i självdisciplin, självkontroll och vilja. Ökad personlig färdighet särskilt vad beträffar; reaktionsförmåga, inre tjänst, personligt uppträdande och stil. Repetition av trupputbildningens grunder Visa, Instruera och Öva."¹⁴ Denna målsättning har behållits, och återfinns i stora drag även i dagens målsättningsdokument.¹⁵ Vid intervjuer med de första kadetterna som genomgick utbildningen 1956 återger de dock i stort samma effekter som först senare nedtecknades, vilket tyder på att dessa sannolikt förts över från mun till mun under de första åren och sedermera institutionaliserats inom officersutbildningen för att senare skrivas ner i kursdokumentationen.¹⁶

Även efter det att fallskärmsutbildningen formellt inrättats i kursplanen på Krigsskolan under 1964/65 var den under några år fortsatt frivillig. Cirka 60 kadetter genomgick årligen utbildningen fram till 1969, då den blev obligatorisk för alla armékadetter. Att årskullen på Krigsskolan ibland översteg FJS utbildningskapacitet löstes genom att man delade upp markutbildningen i Karlsborg i två genomföranden för att sen genomföra hoppveckan gemensamt.¹⁷

Reformen av officersutbildningen med anledning av den Nya Befälsordningen (NBO) 1983 gjorde att den grundläggande officersutbildningen flyttades ut till truppslagsvisa, regionala skolor. Officershögskolorna (OHS) som fanns för respektive truppslag övertog därmed också kadettkursen från Krigsskolan (KS).¹⁸ Under perioden som detta system var gällande genomförde endast vissa av truppslagsskolorna kadettkursen. Vissa år genomförde samtliga utbildningen, men under vissa perioder endast kadetter inom



Bild: OK56 var den första kullen där 10 frivilliga kadetter, uttagna för spänst och framstående resultat, fick genomgå hoppkurs på FJS. 60 år senare har utbildningen ökat i omfattning men utbildningsmetodiken i stort och proceduren att borsta bort sågspånet från träningshallen efter att ha övat fallskärmsrullningar är densamma. På bilden ses OK57 under det andra årets kurs. Foto: Karlbergs slottsarkiv

infanteriet och kavalleriet. 1999 återgick den grundläggande officersutbildningen till tre Militärhögskolor i Östersund, Halmstad och Karlberg vilka alla gemensamt övertog kadettkursen. Idag kvarstår grundläggande officersutbildning på Militärhögskolan Karlberg, och fallskärmsutbildningen ingår som ett av kursmomenten inom det övergripande momentet Officersprofessionen.¹⁹

Kadettkursen har under flera omgångar ställts in på grund av både tidsbrist inom officersutbildningen och resursbrist hos fallskärmsjägarna. Ett exempel är mellan 2002–2007 då FJS var insatta i Kosovo, Afghanistan och Kongo och inte kunde avdela tillräckligt antal fallskärmsinstruktörer.²⁰ I vissa fall har civila fallskärmskurser använts som substitut, eller som komplement för elever från mari-

nen och flygvapnet som av begränsningar i utbildningskapacitet ej kunnat utbildas på FJS. Men dessa civila kurser har genomgående varit enskilda initiativ från personal inom officersutbildningen och aldrig något formellt fastställt substitut för den militära fallskärmsutbildningen.

Den militära fallskärmstjänsten

Fallskärmstjänsten kan grovt indelas i två kategorier; Rundkalottshoppning och frifallshoppning.

Rundkalottshoppningen går ut på att man fäller soldater på låg höjd (100–400 meter) med runda, automatutlösta fallskärmar. Dessa dras ut med en utdragsrem, benämnda

Static-line, vilket ofta används som namn på hela metoden Static line-hoppning. Denna metod används uteslutande för att fälla större mängder trupp under situationer där man vill minimera tiden under fallskärm eftersom personalen där är som mest sårbar.

Den andra metoden är frifallshoppning. Där hoppar soldaten från högre höjder (4 000-10 000 meter) med en styrbar fallskärm vilken de själva drar under det fria fallet på en förutbestämd höjd. Denna metod används huvudsakligen för att infiltrera små enheter som specialförband, spaningsförband eller förstyrkor till större luftlandsättningar. Med styrbara fallskärmar kan soldaterna själva med hög precision flyga och landa med hög precision på ett mindre landningsområde. Rundkalottsfällningen är den vanligaste

bland militära förband idag, och även den som används för den svenska kadettkursen, medan frifallshoppningen är den metod som mest liknar civil fallskärms hoppning.

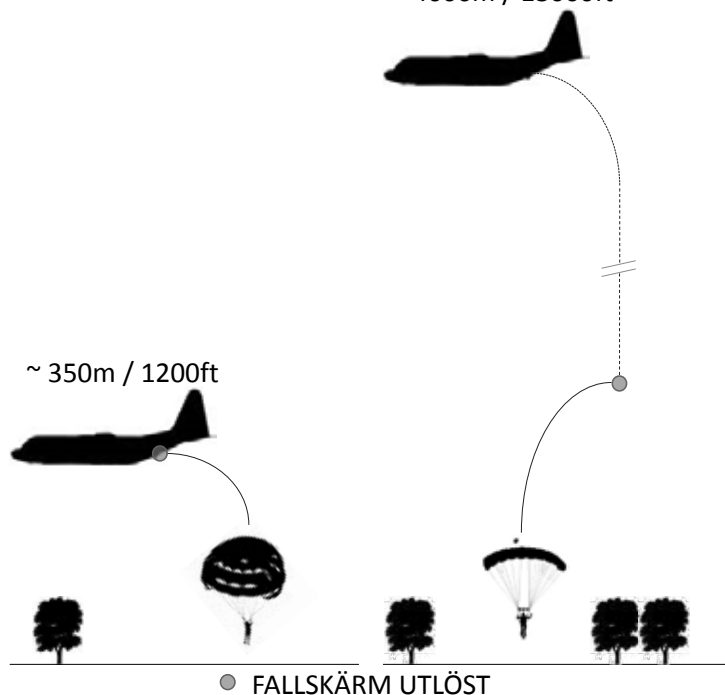
Under de mer än 60 år som fallskärms-tjänsten och rundkalottshoppningen funnits i Sverige har utbildningen inte ändrats märkbart, även om fallskärmsmateriel och flygplan blivit modernare. Under cirka en veckas tid övas den blivande hopparen i alla ingående färdigheter, från ren materielkunskap till landningsträning med fallskärmsrullning. För att simulera uthoppet från flygplanet nyttjas ett hopptorn med fallskärmssele upphängd på en linbana där hopparen skall genomföra uthoppet på rätt sätt. Ett felaktigt eller svagt uthopp från flygplanet skulle riskera att göra hopparen ostabil i luften och därmed

RUNDKALOTTSHOPPNING "STATIC LINE"

FRIFALLSHOPPNING

< 4000m / 13000ft

~ 350m / 1200ft



Figur: Två principiella metoder för fallskärms hopp. Rundkalottshoppning (Static-line) används för hopp med runda, automatutslösta fallskärmar på låg höjd där skärmarna ej går att styra. Vid frifallshoppning (Freefall) drar hopparen själv en styrbar vingfallskärm på en förutbestämd höjd och kan sedan med precision flyga in och landa på en mer exakt yta.



Bild: Kadetter ur Officersprogrammet 13-16 (222 qrn) genomför sitt första fallskärms hopp med automatutlöst rundkalottsfallskärm över Flugbyn utanför Karlsborg i augusti 2015. Utdragsremmarna som drar ut fallskärmen då hopparen lämnar flygplanet är tydligt synliga. Uthoppshöjden är cirka 400 meter. Foto: Jimmy Croona, Combat Camera/Försvarsmakten

öka risken för felfunktioner. Hopptornet är den plats där de flesta upplever problem på grund av höjden, oftast i större utsträckning än under hopp från flygplanet. Människans inbyggda respekt för höjder bygger på att vi har referenser som gör att vi kan uppskatta höjden, och därmed faran med var vi befinner oss. På grund av detta är ett språng från det 12,5 meter höga hopptornet, i nivå med trädtopparna, för de flesta mer skrämmande än ett hopp från flygplanet på 400 meters höjd där världen under ser ut som ett miniatyrlandskap.

Efter genomförd markutbildning genomförs tre prov; ett teoriprov, ett examinerande uthopp från tornet samt ett praktiskt landningsprov där den blivande hopparen genomför landning med fallskärmsrullning

från en hög gunga. För att få gå vidare till hoppveckan krävs, för hopparens egen säkerhet, att vederbörande är godkänd i samtliga moment. Under den efterföljande hoppveckan har kadetter genom åren normalt gjort två eller tre hopp, varierande med väder och tillgång på flygplan. De fallskärmsjägare och andra som skall bli operativa hoppare genomgår exakt samma utbildning, skillnaden är att de fortsätter med fler hopp under ökande svårighetsgrad enligt en fastställd stegringsplan.²¹

Under de första åren hoppade kadetterna även med ryggsäck, något som normalt kommer längre fram i stegringsplanen, och fram till sjuttioalet bar de i likhet med de värnpliktiga på skolan fallskärmsjägarnas vinröda basker under utbildningen. En ka-

dett från den första kullen 1956 beskriver under en intervju kravet att efter kursens slut återlämna den vinröda baskern som mer traumatiskt och jobbigt än att genomföra själva fallskärms hoppet.²²

Om att lyckas och misslyckas

Varje år finns individer som av varierande anledningar inte kan fullfölja utbildningen. Det kan bero på gamla eller uppkomna skador, underkänt resultat på något av proven eller att de av andra anledningar anses olämpliga, alternativt uppvisat oförmåga eller ovilja att tillgodogöra sig utbildningen.

Kadettkursen har aldrig varit eximerande på så sätt att ett misslyckande skulle leda till avskiljning från officersutbildningen. Men då kursen har nyttjats som ett verktyg att lära kadetterna att hantera och överkomma den extrema stress som väpnad strid medför så blir det implicita budskapet att en individ som misslyckas med kursen inte heller skulle klara av en verklig stridsituation. Detta är självklart inte sant, bland de främsta och mest ansedda befälhavarna i krigshistorien finns säkerligen de som varit patologiskt höjdrädda och aldrig skulle ha klarat en fallskärmsutbildning. Men ändå blir denna gruppnorm väldigt påtaglig under kurserna och att som individ misslyckas där kamraterna lyckas får konsekvenser hos individerna.

De som avbryter av medicinska skäl brukar beredas möjlighet att återkomma med nästa årskull för att på nytt genomföra eller komplettera kursen. För dem som däremot misslyckas på grund av att de underkänns eller anses olämpliga är däremot dörren stängd. Bland dessa finns det individer som tar motgången bra och strävar att utvecklas så mycket som möjligt. Men det finns även de som avbryter eller avskiljs på grund av att de uppvisat olämplighet och aldrig borde på-

börjat fallskärmsutbildningen (möjligen även officersutbildningen) till att börja med.

I ett handbrev från chefen för Fallskärmsjägarskolan till chefen för Krigsskolan 1958 diskuteras just dessa frågor. I brevet rapporteras tre elever som "trots föredömlig ambition inte kunnat tillgodogöra sig den förberedande fallskärmsutbildningen". Chefen för Fallskärmsjägarskolan framhårdar i sitt handbrev att dessa individer skött sig på ett mönstergillt sätt i likhet med deras kamrater och att misslyckandet inte på något sätt får negativt inverka på lämplighets- och andra betyg senare under deras officersutbildning. Som anledning framförs att de trots större svårigheter uppvisat en ihärdig vilja att fortsätta, och att "De visar härigenom måhända ändå större mod än sina kamrater då de trots större svårigheter ändå vill hoppa."²³ I korrespondensen fastslås även att uttagningen av de frivilliga inte varit ändamålsenligt utformad vilket ledde till att ett försök med förtest genomfördes i gymnastikhall och simhall i anslutning till Krigsskolan för att där ta ut de bäst lämpade att genomgå utbildningen.²⁴ Detta försök föll väl ut då det minskade avhoppet senare under fallskärmskursen, men var inte något som man fortsatte att genomföra.

I ett PM efter förtesterna skriver dåvarande chefsinstruktören vid FJS, löjtnant Olle Falkerheim, att testerna får en huvudsaklig positiv effekt då huvuddelen av de individer som klarar testerna startar kursen med ett gott psykologiskt utgångsläge att de kommer att klara den. Men han tillägger även, något frispråkigt, att testerna även har en ytterligare effekt:

Testen gallrar bort helt olämpliga enbart genom att den äger rum. Svaga själar kommer inte ens till provet. De skulle eljest kanske annars ha påbörjat utbildning men senare fallit bort vid redskapsträningen eller när

hoppet närmar sig. / ... / Individer som uppenbarligen är olämpliga för hoppningen men som haft stort behov att hävda sig på något sätt, tror ju ibland att man kan reparera sina mindervärdighetskomplex genom att ta ett steg ut i rymden. Sedan är man hjälte. Den kategorin ställer inte upp till test helt enkelt. Jag har haft fler sådana exempel. Man slipper alltså den pinsamma avskiljningen under utbildningens gång.²⁵

Dessa tester genomfördes då utbildningen var frivillig, och inte ett obligatorium på officersutbildningen. Men samma fenomen beskrivs från hela kursens 60-åriga historia via Krigsskolan²⁶ och Officershögskolan²⁷ till dagens Militärhögskola.

I en av mina intervjuer talar jag med en officer och lärare från Karlberg som går igenom utbildningen med kadetterna. Jag frågar honom specifikt om de kadetter som inte slutfört utbildningen.

En kadett blev väldigt lättad att någon annan tog beslut åt honom. d v s hade inte kraft nog att vare sig vilja komma igenom och hade inte heller kraft att säga att 'nej nu är det stopp'. En kadett kom ju och hade tagit ett beslut att vilja avbryta men ändrade sitt beslut till att faktiskt gå upp och hoppa i tornet och det visar ju på raka motsatsen. En kadett visar på tydliga, för mig tydliga på att det här var första gången kadetten fick feedback och egentligen gjorde ett misslyckande, och vad det ger den här kadetten det vet jag inte.²⁸

Även om det sannolikt alltid kommer finnas ett fåtal individer som misslyckas på utbildningen och kommer att behöva särskild uppföljning så är dessa fortfarande i minoritet. Samma resonemang gäller rimligtvis även för alla typer av utbildningar med tyngdpunkt på färdigheter och personlig utveckling.

Genom dess 60-åriga historia tas just fallskärms hoppningen i kadetternas egna återberättelser upp som en av dem mest

givande vad avser personlig utveckling. En av kadetterna från den första kursen med fallskärmsutbildning som obligatorium (OK 69/177qrzn) sammanfattar sina upplevelser i kursens årsbok:

Vid ankomsten till Stockholm och Karlberg efter hoppveckan hade kursens medellängd ökat med ungefär två cm. Den nervositet och lätta rädsla som funnits före hoppen hade utbytts mot en ökad självkänsla. Vad detta innebär för en ledarskapsutveckling behöver det ej redogöras för.

Förbandsanda är något, som alla förband strävar efter men som ytterst få förband lyckas skapa. FJS är ett. Den andan som hade smittat av sig på vår kurs. Sammanhållningen hade ökat. De som hade uttalat sig negativt strålade av förtjusning efter det upplevda spänningsmomentet. Det var icke utan protester som vi direkt på hemkomsten fick lämna ifrån oss den röda baskern.

Om intryckens varaktighet och betydelse hyses inga tvivel. Det meningsfyllda i utbildningen kan ingen förneka och för samtliga kadetter kommer FJS-tiden att framstå som ett angenämnt och oförglömligt minne. Därmed anser vi oss kunna fastslå att dessa fjorton dagars utbildning har sitt fulla berättigande och icke kan uppvägas av något annat.²⁹

Avslutning

Det finns ett antal ytterligare frågeställningar runt den militära fallskärmsutbildningen och hur dess effekter omsätts som är synnerligen intressanta. Kursen syftar på olika sätt till personlig utveckling samt självtillit att kunna fungera under svåra situationer, och dess effekter understryks av många personliga vittnesmål. Men däremot kvarstår frågan exakt hur dessa relaterar till ledarskapet i kadetternas kommande arbete. Att utöva ett gott ledarskap involverar många aspekter som att skapa sammanhållning, uppmuntra lojalitet

och tillit inom gruppen, att förstå sin högre chefs målsättning samt att kunna förmedla den ner till underställda och få enheten att arbeta tillsammans mot ett gemensamt mål. I detta kommer sannolikt varken fallskärms-tjänsten eller någon annan tillitsbyggande utbildning att kunna ge individen en färdig lösning, men de kan skapa en god personlig grund för vidare utveckling.

Enkelt uttryckt: Om individen saknar verktygen att utöva ett gott ledarskap under lugna förhållanden kommer detta sannolikt visa sig under extrema förhållanden, även om han eller hon som individ lärt sig att fungera i den miljön. Däremot kan säkerligen en individ som upplever och mot andra utstrålar en hög självtillit till sin egen förmåga ha en bättre grund och förutsättningar för att utveckla och utöva sin ledarskapsförmåga.

Inom ramen för den pågående forskningen har två hela kullar av kadetter följts genom hela sin fallskärmsutbildning vid FJS. Även de som genomgår motsvarande utbildning för att bli operativa hoppare från fallskärmsjägarna och specialförbanden har följts i syfte att undersöka vilka skillnader beroende om individen genomgår utbildningen uttryckligen för personlig utveckling kontra om denne gör det för att lära sig ett av flera transport-medel för infiltration. Arbetet genomförs i nära samarbete med fallskärmsavdelningen i Karlsborg och Militärhögskolan Karlberg, samt självklart de olika övriga förband som genomgår utbildningen. De kommande resultaten kommer sannolikt ge ytterligare svar på några av de frågor som berörts ovan.

Författaren är kapten och försvarsmakts-doktorand i psykologi.

Noter

1. White, Alasdair: *From Comfort Zone to Performance Management – Understanding Development and Performance*, White & MacLean Publishing, Baisy-Thy 2009.
2. Yerkes, Robert och Dodson, John: "The relation of strength of stimulus to rapidity of habit-formation", *Journal of Comparative Neurology and Psychology*, vol 18, s 459–482, 1908.
3. Kolditz, Thomas A: *In extremis leadership: Leading as if your life depended on it*, Jossey-Bass, San Francisco 2007.
4. *Arméns Fallskärmsjägarskola del 1 1952–1991*, Stiftelsen Fallskärmsjägarskolans Historia, Uddevalla 1992.
5. Weeks, John: *Assault from the sky: A history of Airborne Warfare*, Putnam, Westbridge 1978.
6. Gavin, James: "Airborne Warfare", *Infantry Journal Press*, Washington 1947.
7. Intervju med John Drakenberg, Täby 2015-10-06.
8. "10 kadetter i fallskärm efter snabbutbildning", *Svenska Dagbladet*, 1956-02-22; "Premiärhopp i fallskärm dirigerades i högtalare", *Svenska Dagbladet*, 1956-02-23; "10 kadetter hoppade ärofullt", *Stockholms-tidningen*, 1956-02-22.
9. Backlund, Tor: "Amerikansk lufttrupperutbildning 1948", *Örnen – Fallskärmsjägarernas tidning*, nr 119, Karlsborg 2006; Op cit, se not 4.
10. Kungl Krigsskolan: "Frivillig fallskärmsutbildning för kadetter vid Kungl Krigsskolan", hemställan till Chefen för armén, KS Utb, nr 212, Solna 1964-09-18.
11. Chefen för armén; "Mod påskrift – Svar på Kungl Krigsskolan hemställan om fallskärmsutbildning" (ej felstavat i återgivning, förf anmärkning), Ast/Utb 14710, Nr 212, Stockholm 1964.
12. "Årets Karlbergskadetter berättar", *Örnen – Fallskärmsjägarernas tidning*, Nr 40, Karlsborg 1956.

13. Arméstaben, "Bestämmelser för KS-elevers utbildning i fallskärmstjänst", Ast/Inf 21/12, nr 43:3, Stockholm 1957.
14. Arméns fallskärmsjägarskola, "KS hopputbildning 1976", Nr 212, Karlsborg 1975-12-15
15. "Bilaga 11 – Grundkurs förmedlad utbildningsprincip", 19 100:513/12:1, Försvarsmakten, Militärhögskolan Karlberg, Solna 2013-09-11
16. Op cit, se not 7; Intervju med Conny Fritz, Halmstad 2015-10-05
17. Kungl Krigsskolan, "Utbildning vid FJS för OK 1968-1969", KS Utb, 10/6, Nr 212, Solna 1968
18. Arméns Fallskärmsjägarskola; "Rapport efter genomförd fallskärmskurs för OHS-elever hösten 1982", Nr 212, Karlsborg 1982.
19. Op cit, se not 15
20. Hagman, Tomas; "Fallskärmsjägarskolan", *Livhusaren*, Livregementets Husarer, Karlsborg, 2008
21. "FOM Fallskärm, del A utgåva 5 bilaga 1: Stegringsplaner Fallskärm", K3 2015-02-11 02:800, Livregementets Husarer, Karlsborg 2015.
22. Op cit, se not 7.
23. Arméns Fallskärmsjägarskola; "KS – Elevers utbildning i fallskärmtjänst", Handbrev Nr 210, Karlsborg 1958-02-17.
24. Falkerheim, Olle; "Resultat av test för fallskärmsutbildning i januari 1961", Solna 1961-01-18
25. Falkerheim, Olle; "Test för fallskärmsutbildning – Kortfattad redogörelse över tillämpade prov med KS-kadetter januari 1961 och i princip tidigare med kadetter och civila", Lidingö 1961-04-27
26. Ibid
27. Op cit, se not 18
28. Intervju med Carl Lönnqvist, Karlsborg 2014-08-20
29. 177 Officerskursens årsbok; "Fallskärmsutbildning: ett oförglömligt äventyr", Krigsskolan Karlberg, Solna 1969.

Försvarsmaktens personalförsörjning – nuläge och framtid

av Callis Amid

Résumé

Personnel is a key factor in any organization. From a military point of view, good tactics and preemptive countermeasures are useless in the absence of a satisfactorily staffed organization. With the introduction of an all-volunteer system in 2010, the Swedish Armed Forces (SAF) have found themselves in a situation where problems associated with retaining personnel have rendered large financial costs with severe effects on operational capability. Moreover, comparisons with an historical all-volunteer force in the early 1900s reveal that the hurdles associated with employment of a modern all-volunteer force are almost identical with the constraints that the SAF experienced 100 years ago. In this article, the current staffing problems are outlined and suggestions are made as to how to mitigate the constraints presented. Finally, a brief description of a hybrid system is drafted based on conscripts and volunteers. This hybrid system – used in Norway and Denmark with some discrepancies – is arguably the most plausible way for Sweden to meet increased global threats, keeping the parsimonious defence budget and the armed forces' capability of retaining their ever so needed personnel in mind.

FÖRSVARSMAKTEN HAR rekryteringsproblem. Främst beror det på att anställda soldater och sjömän inte tjänstgör i den omfattning som krävs. I denna artikel presenteras inledningsvis faktorer som påverkar bemanningen av Försvarsmakten sedan beslut fattades om att övergå till ett yrkesförsvar. Därefter beskrivs ett antal åtgärder som kan vidtas för att mildra Försvarsmaktens rekryteringsproblem genom att göra myndigheten attraktiv för arbetstagare. Slutligen rekommenderas ett kombinerat plikt- och yrkesförsvar som är en förutsättning för ett bemannat försvar relativt försvarsanslagen, omvärldsutvecklingen och Försvarsmaktens rekryteringspotential.

Försvarsmaktens svårigheter att rekrytera personal kan förklaras av en allt för hastig övergång till ett yrkesförsvar där Försvarsmakten – i en tid av nedskärningar och bristande förståelse för krisberedskap bland

folkvalda – gick i bräsch för ett försvar baserat på frivillighet utan närmare eftertanke. Det framgår bl a av Försvarsmaktens årsredovisning från 2010, bilaga 2: ”Vårt land har ingen egen erfarenhet om de mekanismer som påverkar personalförsörjningen i ett frivilligt försvar”.¹ Påståendet är felaktigt då Försvarsmakten har över fem decenniers erfarenhet “om de mekanismer som påverkar personalförsörjningen” i och med volontärinstitutionen, ett yrkesförsvar under 1900-talets första halva.²

Den försumlighet som ligger bakom sjösättandet av yrkesförsvaret har också politiska dimensioner, även om politiker inte kan förväntas ha samma insyn i en myndighets förehavanden som myndigheten självt. I de i närtid genomförda personalutredningar (SOU 2009:63, SOU 2010:86, och SOU 2014:73) där Försvarsdepartementet har

verkat sammanhållande, nämns inte erfarenheterna från volontärinstitutionen. Detta trots att det historiska yrkesförsvaret drogs med ständiga rekryteringsproblem under drygt 50 år och var föremål för flertalet statliga utredningar.³

Konsekvenserna av statsmakternas och myndighetens grunda analyser ser vi i dag när Försvarsmakten begränsas av samma rekryteringsproblem som för 100 år sedan.⁴ Låga löner relativt civil arbetsmarknad, konjunkturkänslighet och frånvaron av civilt gångbara utbildningar med framtidsutsikt förklarar personalbortfallen då som nu.

Nu har det åter tillsatts en personalutredning (Direktiv 2015:98) där den särskilda utredaren förväntas inkomma med åtgärder för att få bukt med rekryteringsproblemen senast den 30 september 2016. Den rödgröna regeringens val av utredare är genomtänkt, då Annika Nordgren Christensen både har lång erfarenhet av försvarspolitik och är en uppskattad försvarsdebattör.

Nuläge

Oberoende av vad Christensen rekommenderar för vägval i personalförsörjningen – ett renodlat yrkesförsvaret eller en kombination av plikt- och yrkesförsvaret – behöver försvarsintresserade och beslutsfattare förhålla sig till följande faktorer:

Attraktiva anställningsvillkor innebär merkostnader för en redan underfinansierad myndighet.

Det finns i dag inga indikationer på att Försvarsmakten kommer erbjudas de finansiella medel som behövs för att täcka de allra mest grundläggande behoven. Det finns heller inte något som pekar på att våra folkvalda företrädare har för avsikt att betala för det försvar (insatsorganisation 2014) som de har

beställt genom ett riksdagsbeslut.^{5,6} Under tiden kan försvarsvänner uttrycka sig i positiva ordalag över det ”trendbrott” som regeringens ytterligare miljarder innebär i anslagsökningar. Men faktum kvarstår, det finns ingen samlad politisk vilja att finansiera det försvar Sverige är i behov av och som har grund i ett blocköverskridande riksdagsbeslut.

Intresse versus rekrytering

Just försvarsintresset brukar tas som intäkt för att rekryteringsunderlaget till yrkesförsvaret är fullgott. Men intresset för grundutbildning har minskat samtidigt som antalet dugliga sökande utgör en försvinnande del av antalet sökande. Det uppger Totalförsvarets rekryteringsmyndighet (TRM) i sin årsredovisning från 2014: ”Antalet antagningsprövningar till GMU (Grundläggande militär utbildning) har minskat under 2014 jämfört med 2013. Minskningen motsvarar 43 procent och beror på att årskullarna med yngre ungdomar är mindre och att intresset för att antagningspröva och göra GMU förefaller ha minskat”.⁷ Siffror för 2014 visar att 3 915 individer bedömdes dugliga för tjänstgöring av 29 751 sökande.⁸ TRM har därutöver i samtal med försvarsutskottet uppgett att de bäst lämpade inte söker sig till Försvarsmakten. Det uppgav försvarsutskottets ordförande Allan Widman (L) under fjolårets Almedalsvecka när behovet av en återinförd partiell plikt-tjänstgöring diskuterades.⁹ Intresse är alltså inte samma sak som förmåga att lösa av arbetsgivaren ställda uppgifter.

Svårt behålla personal

Personalreformen genomfördes med antagandet att kontinuerligt tjänstgörande soldater och sjömän (GSS/K) och tidvis tjänstgörande soldater och sjömän (GSS/T) tjänstgjorde i sex respektive åtta år.¹⁰ De årliga och icke

önskvärda avgångarna beräknades därutöver till fem procent.¹¹ Verkligheten visade sig bli något helt annat. Soldater och sjömän stannar i genomsnitt i 2,3 år för personalkategorin GSS/K och i 1 år för kategorin GSS/T enligt Försvarsmaktens årsredovisning 2014.¹² I sin försvarspolitiska inriktningsproposition för perioden 2016–2020 uppger regeringen att den prognosticerade medelanställningstiden för den kontinuerligt tjänstgörande personalkategorin är ca fyra år.¹³ Därutöver redovisar Försvarsmakten en årlig avgång på 15 procent i årsredovisningen från 2014.¹⁴ Enligt den känslighetsanalys som FOI genomförde 2010 innebär en halvering av tjänstgöringstid och trefaldigt större årliga avgångar, en årlig och fördyrande omkostnad på ca 1,5 miljarder kronor.¹⁵

De fördyrande omkostnaderna är sannolikt *underskattade* dels för att regeringens medelanställningstid inte är i linje med av Försvarsmakten redovisade tjänstgöringstider och dels för att de uppskattade 1,5 miljarder kronorna inte tar höjd för omkostnader förknippade med att utbilda rekryter som inte tar anställning. Eftersom Försvarsmakten förväntas hantera de fördyrande personalbortfallen inom befintlig ekonomisk ram, kommer pengarna sannolikt tas från den budgetpost som enklast kan regleras; den som innefattar myndighetens övningsverksamhet. I fallet Försvarsmakten är övningsverksamhet en omskrivning för operativ effekt. Finns det inte tillräckligt med finansiella medel för att öva personalen saknas det förutsättningar för att agera ändamålsenligt vid insats. För man inte träna tillräckligt kan man rimligtvis inte prestera önskvärt under match.

Militär och civil kompetens

I samband med att utlandsstyrkan avvecklades i januari 2011¹⁶ försvann även tillgången till högt efterfrågad civil kompetens vilken

länge styrde vilka soldater som plockades ut till internationella insatser. När utlandsstyrkan var i drift upprättades kontrakterade förband med en begränsad tjänstgöringstid. Militära befattningar bemannades från Försvarsmaktens stående förband och från det civila samhället. Den civila kompetensen var efterfrågad eftersom den ofta var associerad med en högre mognadsgrad, höjde kvaliteten på den militära verksamheten och underlättade nätverksskapandet med lokalbefolkningen. Mot slutet av utlandsstyrkans tid var det närmast en oskriven regel att rekrytera individer som var duktiga på något annat utöver sin militära befattning.

Det höga söktrycket på ett begränsat antal platser, gav rekryterande chefer en möjlighet att knyta till sig personal med civila och militära färdigheter. Fordonsförare, tillika ammunitionsröjare, rörmokare och elektriker. Ställföreträdande gruppchef, tillika operationsanalytiker på FOI. Signalist, tillika marinbiolog, språktolk och samtalsassistent. Ovanstående är tre exempel på färdigheter hos soldater som tjänstgjort i Afghanistan där den officiella befattningen soldaterna rekryterades mot nämns först. Med dagens yrkesförsvaret har soldater mer erfarenhet i militär befattning (fordonsförare, ställföreträdande chef, signalist) men saknar i stor utsträckning de civila kompetenser som fanns hos soldater när utlandsstyrkan var i drift.

Behov av att försvara hela Sverige.

Ska man ta den föregående överbefälhavaren Sverker Göranson på orden räcker insatsorganisation 2014, om den nu någonsin blir förverkligad, till att ”försvara oss mot ett angrepp mot ett begränsat mål. Vi talar om ungefär en vecka på egen hand”.¹⁷ Det uppgav Göranson till *Svenska Dagbladet* i en mycket uppmärksam intervju 2012-12-30. Vilka strategiska spel som ligger till grund

för detta uttalande lämnas därhän. Däremot kan konstateras att antalet soldater och sjömän behöver öka om hela Sverige ska kunna försvaras och är avhängigt Försvarsmaktens produktionskapacitet. Denna ökning i personalvolym kommer inte vara förenligt med ett yrkesförsvar med anställda och arbets-tidsreglerade soldater och sjömän. Den svenska regeringen kommer aldrig förse Försvarsmakten med de finanser som krävs för att bemanna ett yrkesförsvar som kan försvara hela Sverige. Om hela Sverige ska kunna försvaras fordras det därför en återinförd partiell plikttjänstgöring.

Kombinerat plikt- och yrkesförsvar

Försvarsmaktens rekryteringsproblem i kombination med ett försämrat omvärldsläge ledde hösten 2014 till ett regeringsbeslut som återaktiverade den del av plikttagstiftningen som tillåter repetitionsutbildning av krigsplacerad men icke anställd totalförsvarspliktig personal. I den senaste försvarspolitiska inriktningspropositionen introducerades därutöver en ny personalkategori (GSS/P) bestående av soldater och sjömän som genomgått grundläggande militära utbildning men inte tagit anställning.¹⁸ Personal tillhörande kategorin GSS/P krigsplaceras inom ramen för totalförsvarsplikt och repetitionsutbildas liksom de ca 6 500 individer som tidigare genomfört värnplikt¹⁹, är totalförsvarspliktiga och har sedan hösten 2015 börjat kallas till repetitionsutbildningar.

Regeringen har även beslutat att införa en ny militär grundutbildning på 9-12 månader som i princip är en återgång till den grundutbildning som genomfördes innan värnplikten avskaffades i fredstid.²⁰ Försvarsmakten ska påbörja den nya grundutbildningen från och med 2016. Slutligen har Christensen i sina utredningsdirektiv blivit ombedd att särskilt granska det norska

och danska personalförsörjningssystemet som bygger på en kombination av plikt- och yrkesförsvar.²¹ Sammantaget ger dessa fyra variabler (repetitionsutbildningar, den pliktbaserade personalkategorin GSS/P, en nygammal grundutbildning och direktivanvisningarna) vid handen att Sverige inom en snar framtid sannolikt har ett försvar baserat på just plikt- och yrkesförsvar.

Framtid

Vilka åtgärder kan myndighetsföreträdare och beslutfattare vidta för att mildra effekterna av de rekryteringsproblem som begränsar Försvarsmaktens operativa förmåga?

Högre löner.

Försvarsmaktens egna målgruppsundersökningar visar att en bättre löneutveckling behöver komma till stånd för att behålla personalen. Här räcker det inte med att slentrianmässigt hänvisa till arbetsmarknadens parter med argument att lönen är tillräcklig relativt civil arbetsmarknad. Vill man ha kvar duglig personal behöver man betala för det också. Försvarsmakten har att välja mellan att avsätta pengar till fördyrande nyrekrytering och tillhörande utbildning eller att investera pengar i redan befintlig personal vars erfarenheter är av stort värde för myndigheten.

Ekonomiska tjänstgöringsincitament.

Premier med en progressiv värdeökning är ett sätt att motverka fördyrande avgångar hos anställd personal. I det norska försvaret tilldelas avdelningsbefäl en skattepliktig premie mot fullföljt kontrakt och en årlig bonus för varje år den anställda är kvar i tjänst efter det att kontraktstiden har förflutit.²² Stöd för ekonomiska tjänstgöringsincitament riktade

till anställd personal finns i dag i försvarsutskottet för den kontinuerligt tjänstgörande personalkategorin²³ och kan inte uteslutas som ett tänkbart alternativ för att behålla personalen enligt Försvarsmaktens budgetunderlag för 2016: ”Vidare kan åtgärder som stimulerar en producerbar och ekonomiskt hållbar omsättningstakt för GSS för närvarande inte uteslutas, exempelvis i form av fullföljandepremie efter en anställning som GSS i 4,5 år”.²⁴

Akademiska tjänstgöringsincitament.

Såväl gamla (SOU 1941:35, SOU 1946:7) som nya (SOU 2014:73) personalutredningar pekar på civilt mervärde som en avgörande parameter för att möjliggöra en långsiktig militär personalförsörjning. Den kontinuerligt tjänstgörande personalkategorin (GSS/K) bör därför erbjudas betalda studier motsvarande en kandidatexamen efter sex års anställning. Kostnaderna för betalda studier bör relateras till de fördyrande omkostnader dagens årliga avgångar är associerade med (minst 1,5 miljarder kronor). Klarar Försvarsmakten av att behålla sin personal under en längre tid behöver myndigheten avsätta mindre resurser till fördyrande nyrekrytering, där förlusten av förvärvade erfarenheter hos tidigare anställd personal svårligen kan över sättas i reda pengar.

Olika typer av skatteavdrag.

Skatteavdrag som följd av godkänd värnplikt, lägre arbetsgivaravgifter för huvudsaklig arbetsgivare till tidvis tjänstgörande soldater och sjömän (GSS/T) och lägre skattesatser för soldater och sjömän (oberoende av personalkategori) är exempel på skattelättnader som kan användas för att förbättra Försvarsmaktens rekryteringspotential.

Inför ett kombinerat plikt- och yrkesförsvaret.

Utan att föregå den nu pågående personalutredningen med särskild fokus på just ett kombinerat system, redogör jag här för de stora dragen i ett personalförsörjningssystem som bedöms genomförbart. Grundläggande militär utbildning bör ske helt under plikt. Efter genomförd grundutbildning med godkänt resultat erbjuds soldater och sjömän en anställning i yrkesförsvaret. Därmed kan man fasa ut och på sikt avveckla den tidvis tjänstgörande personalkategorin GSS/T.

Enligt Försvarsmaktens budgetunderlag för 2016 har myndigheten ett personalbehov motsvarande 10 000 GSS/T-anställningar.²⁵ Fram till och med 2014-12-31 uppger Försvarsmakten att myndigheten har bemannat 3 500 GSS/T-platser.²⁶ De kvarvarande 6 500 bemannas i dag av icke-anställd totalförsvarspliktig personal. Med införandet av personalkategorin GSS/P bestående av soldater som har genomgått grundläggande militär utbildning men inte tagit anställning och med befintlig tillgång till krigsplacerad totalförsvarspliktig personal som har genomgått värnplikt med godkänt resultat, torde det inte finnas något behov av personalkategorin GSS/T. För dem som vill tjänstgöra under några veckor per år bör det finnas en möjlighet att bli krigsplacerad, dock med godkänd militär utbildning som förbehåll. Med en krigsplacering följer en återaktiverad skyldighet att repetitionsutbildas och delta i krigsförbandsövningar.

Försvarsmakten har i dag ca 6 500 reservofficerare.²⁷ Likt de rekommendationer som framförs i regeringens försvarsproposition kan reservofficerare användas ”på befattningar som i första hand kräver tjänstgöring vid repetitionsövningar, aktivering eller mobilisering”.²⁸ Därmed skulle Försvarsmaktens yrkesofficerare erbjudas en avlastning

samtidigt som det växande behovet av reservofficerare i krigsförbanden²⁹ skulle kunna tillgodoses. Slutligen bör det pliktbaserade försvaret vara inriktat mot nationellt försvar medan internationella insatser fortsatt ska vara förbehållet yrkesförsvaret.

Avslutning

Försvarsmaktens rekryteringsproblem är självförvållade. Beslutet att övergå till ett yrkesförsvar fattades dock av folkvalda företrädare efter en längre tid av nedskärningar (försvarsbeslut 2000 och 2004) där politiker med stora kunskapsluckor i krisberedskap tog försvarspolitiska beslut med den eviga freden ständigt hägrandes i minnet. Det var en kraftigt åderlåtten försvarsmakt som i början av 2009 i underlaget till regeringens försvarspolitiska inriktningsproposition rekommenderade ett yrkesförsvar som inte skulle vara fullt bemannat förrän 2019.³⁰ Den bristande logiken i ett personalförsörjningssystem som skulle ta minst 10 år att bemanna går att likställa med demontering av säkerhetsbälten i en personbil med förhoppningen att inte krocka på 10 år. Innebörden av Försvarsmaktens rekommendation sjönk dock inte in hos gemene man eller hos alliansregeringen. I Alliansens valmanifest från 2010 framgår det att "Den nya insatsorganisationen om ca 50 000 personer ska vara på plats under 2014".³¹ Detta trots förekomsten av 2009 års försvarsproposition där yrkesförsvaret inte bedömdes vara fullt operativt 2014, "främst beroende på bristande personaluppfyllnad".³²

Nu befinner vi oss i ett försämrat omvärldsläge med ett litet och underbemannat försvar.

Beslutet att sjösätta yrkesförsvaret togs förhastat och tvingar myndighetsföreträdare och politiker att dra gamla och väldokumenterade lärdomar med grund i ett historiskt yrkesförsvar. Volontärinstitutionens rekryteringsproblem tycks tidlösa, då Försvarsmakten åter har samma rekryteringsproblem som myndigheten hade för 100 år sedan. När Försvarsmakten i sitt budgetunderlag för 2016 konstaterar att "produktionskapaciteten i den nya organisationen är på lägsta acceptabla nivå"³³ är det i en tid då behovet av ett bemannat och samövat försvar är nödvändigt för att hantera påverkansoperationer från främmande makt. Sent omsider har vanvården av det svenska försvaret sjunkit in bland beslutsfattare som nu öppet kritiserar personalreformen.

I september 2016 redovisar Christensen utredningens åtgärder för att mildra Försvarsmaktens rekryteringsproblem med särskild fokus på det dansk/norska personalförsörjningssystemet. Ett kombinerat plikt- och yrkesförsvar är nödvändigt om Sverige ska kunna hantera de problem som kan skönjas i kombinationen av hittills otillräckliga försvarsanslag, ett starkt försämrat omvärldsläge och Försvarsmaktens begränsade attraktion som arbetsgivare. Förhoppningsvis hörsammar Christensen försvarsministerns uppmanande "Gör inte om tidigare misslag" från årets Folk och försvar konferens i Sälen. Likaledes kan förhoppningen näras att myndighetsföreträdare och beslutsfattare har kommit till insikt, evig fred är lika troligt som en realiserad nollvision i trafiken.

Författaren är konsult i systemanalys och Afghanistanveteran.

Noter

1. *Årsredovisning 2010*, Försvarmakten, bilaga 2 Personalberättelse, Stockholm 2011, s 3-4.
2. Bergström, Claes: *Frivillig personalförsörjning*, inträdesanförande, KKrVAHT, 3. häftet 2011, s 22-35.
3. *Ibid*, s 24.
4. *Ibid*, s 25-27.
5. *Försvarets inriktning*, Förvarsutskottets betänkande, 2008/09:FöU10, Vällingby 2009, s 1-154.
6. Riksdagsskrivelse: 2008/09:292, Stockholm 2009, s 1.
7. *Årsredovisning 2014*, Rekryteringsmyndigheten, Karlstad 2015, s 10.
8. *Ibid*, s 10.
9. "Är det möjligt att återinföra värnplikten?", Förvarspolitisk Arena, 2015-06-30, <https://www.youtube.com/watch?v=VdAB6V7QAB0> (2016-02-23).
10. *Frivilliga soldater istället för plikt – internationella erfarenheter och ekonomiska konsekvenser*, rapport FOI-R--3053—SE, FOI, Stockholm 2010, s 46.
11. *Ibid*, s 46.
12. *Årsredovisning 2014*, Försvarmakten, bilaga 2 Personalberättelse, Stockholm 2015, s 23-25.
13. *Förvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*, Regeringen, Prop. 2014/15:109, Stockholm 2015, s 92.
14. Op cit, *Årsredovisning 2014*, se not 12, s 22.
15. Op cit, *Frivilliga soldater...*, se not 10, s 46.
16. *Försvarmaktens förmåga till uthålliga insatser*, Riksrevisionen, rapport RIR 2013:22, Stockholm 2013, s 25.
17. Holmström, Mikael: "Försvar med tidsgräns", *Svenska Dagbladet*, 2012-12-30, http://www.svd.se/forsvar-med-tidsgrans_7789308 (2016-02-23).
18. Op cit, *Förvarspolitisk inriktning*, se not 13, s 88.
19. *Försvarmaktens budgetunderlag för 2016 med särskilda redovisningar*, Försvarmakten, bilaga 1, beteckning FM2014-5882:46, Stockholm 2015, s 24.
20. Op cit, *Förvarspolitisk inriktning*, se not 13, s 18.
21. *En långsiktig hållbar personalförsörjning av det militära försvaret*, Kommittédirektiv. Dir.2015:98, Stockholm 2015, s 8.
22. *Betänkande av utredningen om Försvarmaktens militära personalförsörjning*, Regeringen, SOU 2014:73, Stockholm 2014, s 171.
23. *Utgiftsområde 6 Försvar och samhällets krisberedskap*, Förvarsutskottets betänkande, 2014/15:FöU1, Stockholm 2014, s 36.
24. Op cit, *Försvarmaktens budgetunderlag*, se not 19, s 27.
25. *Ibid*, s 24.
26. *Ibid*, s 24.
27. *Försvarmaktens underlag till förvarspolitisk inriktningsproposition 2015*, Försvarmakten, bilaga 1, beteckning FM2014-5882:31, Stockholm 2014, s 30.
28. Op cit, *Förvarspolitisk inriktning*, se not 13, s 94.
29. *Ibid*, s 94.
30. *Försvarmaktens underlag för regeringens förvarspolitiska proposition 2009*, Försvarmakten, HKV beteckning 23 383:51503, Stockholm 2009, s 6.
31. *Valmanifest 2010–2014*, Alliansen, s 43.
32. *Ett användbart försvar – Regeringen*, Regeringens proposition 2008/09:140, Stockholm 2009, s 13.
33. Op cit, *Försvarmaktens budgetunderlag*, se not 19, s 22.

Lost in Transition

The Swedish Navy and air power in the interwar years

by *Petter Wulff*

Resumé

Det svenska flygvapnet bildades 1926. Därigenom omvandlades ett system bestående av två organisationer – armén och flottan – till ett trepartssystem. Det var en ny organisatorisk mix och för de båda gamla organisationerna uppstod frågan, hur de skulle anpassa sig i kampen för sin andel av försvarsbudgeten. För armén var det fördelaktigt att se flygvapnet som en konkurrent till flottan, där den nya organisationen följaktligen borde finansieras huvudsakligen från flottans budget. Flottan såg förstås sin relation till flygvapnet på annat sätt. Nyckelordet var där samarbete. Samarbetetanken materialiserades i ett flygplansföresatt fartyg. Det var i sig ett belägg för samarbetsintentionerna. Fartyget var också en potentiell plattform för experiment, där man kunde undersöka och utveckla intentionerna. Men flottan kom att genomföra mycket lite i den vägen. Inom ett decennium hade tanken på ett nära samarbete avvecklats i och med att fartyget omvandlades från att utnyttja den tredje dimensionen (luften) till att försvara sig mot hot därifrån.

THE SWEDISH AIR force was formed in 1926. Thereby a system of two military organizations – the Army and Navy – was supplanted by a triangular system. It was a new bureaucratic set-up, and for the old organizations the question arose how they should adapt in competing for their share of the military budget.

To the Army it was advantageous to see the Air Force as a competitor of the Navy, with the implication that the new organization should be financed mainly from the Navy budget. The Navy, naturally, saw its relationship with the Air Force in another light – one of cooperation. The cooperation idea materialized in an aircraft-carrying vessel. It was in itself evidence that naval vessels and aircraft could co-exist. It was also a potential platform for experiments to further investigate and extend the cooperation. But the Navy did very little of this. Within a decade the link of cooperation broke down,

as the aircraft carrier was modified from a pro-aircraft to an anti-aircraft vessel.

Here it will be asked what was the naval standpoint and how did it relate to technological developments.

Theoretical underpinnings

The approach employed in this paper relies a little on organizational theory and more on a theory of technology. Organizational theory tells us that an organization seeks to keep up its size and economy. This seems to be true not only of profit-maximizing private enterprises but also of public administration bodies.¹ Thus, a public body strives to retain – and if possible increase – its share of public expenditures. In the situation discussed here, three administrative bodies were to share what had formerly been shared by just two of them. This fact shaped the arguments and decisions of the body treated here (the Swedish Navy).

The central decision of the story presented was to construct a complex piece of technology, an aircraft-carrying system. Here an approach underpinning the analysis is based on a theory called Social Construction of Technology (SCOT). It was developed in the 1980s as a reaction against technological determinism – that is, a reaction against the belief that certain technologies could or should not be stopped. Determinists often referred to development trends and cost-effectiveness calculations as proof of the inevitability of certain technological developments; for instance, towards a car-oriented transport system or nuclear power.

SCOT rejected the determinist idea, saying that a new technology is not developed just because it must be or is more cost-effective than its predecessor or other alternatives. Instead the choice of technology is influenced by the social or cultural environment where the development takes place. In the words of two of its proponents the fundamental message of SCOT is that "technology and society are entangled together".²

In this paper one tenet of society stands out as especially entangled with the technology treated. It is organizational self-interest, which distorted the defense potential of the technological system formed by the aircraft-carrying vessel and its aircraft. It was not the engineering of the component objects that was at fault, but they failed to form a functional whole. The focus on system rather than individual objects is quite in line with SCOT; indeed it has been suggested that the approach should be called SCOTS, with the last letter standing for "Systems".³ We will see in the following how the aircraft-carrying system came to be quite cost-*ineffective* and short-lived because of an entanglement, where the Navy's rivalry with the Army came in the way of a sound national problem analysis.

A traditional view is that public technology – which is considered in this paper – is assumed to be the result of a requirement formulated by the responsible authority, while private technology is seen as presented to the market by a private (individual or collective) producer. Although this distinction is an oversimplification, disregarding interactions between producer and user, SCOT might have done more to analyze how far acquisition of a technology by an economically strong user mirrors technology acquisition on the private market, where each user is economically weak.

However, as a whole SCOT provides a well-established explanation why technological systems can have odd characteristics.

Connections to earlier research

The Swedish armed forces were under investigation and debate during much of the era between the World Wars – both in the 1920s and the 1930s. The investigative period in the 1920s has been treated by Wieslander.⁴ He describes how officers and other interest groups acted to prevent cuts in budgets and personnel. The next great investigative effort, in the first part of the 1930s, has been looked into by Cronenberg.⁵ He has clarified how a group of army officers with new ideas came to play a key role in the political decision-making process. Cronenberg has also outlined the general strategic ideas of the period as part of a larger survey on this theme.⁶

The Air Force development of the period is treated by Böhme (1988), with an emphasis on organization of the Air Force and of aircraft production.⁷ A dissertation by Norberg on the Air Force of the 1930s has a similar approach.⁸ Air Force doctrine is treated by Böhme in a text describing the

change around 1930 from an air defence to a bombing profile.⁹

The Interwar Navy, which is the main actor in this article, is the focus of a dissertation by Berge.¹⁰ He goes beyond a simple concept of rationality in discussing how proponents of what he calls “political rationality” came to oppose an older school of military rationality among Navy officers. In this article I have picked up the idea of inter-service rivalry, which is prominent in Cronenberg’s 1974 and 1977 texts (and is also mentioned by Wieslander). It is recognized as a driving force behind some key decisions made by the Navy; now and again overshadowing the military rationality mentioned by Berge.

In some contrast to the literature mentioned I have laid emphasis on the role of a technological system. The objective is to find reasonable motives behind technological choices made by the Navy. This is an ambition also behind an earlier article of mine, about Sweden as a bombing nation in the 1930s.¹¹ Actually, the article at hand can be seen as complementary to the earlier one, where the inter-service competition was seen from an Army/Air Force perspective.

Navy officers’ opinions at the time are primarily taken from the Navy’s journal (*Tidskrift i Sjöväsendet*).

The Air Force a political favorite

After the First World War Sweden experienced “a final democratic breakthrough”,¹² resulting in universal suffrage and governments based on parliamentary strength. The new and broader voting collective helped raise the Social Democratic Party to power. Being a new political force the party was less bound to military authority and went against the professional military opinion to gather a

parliamentary majority for the creation of a separate Air Force.¹³

It has been said that there were primarily economic reasons behind that decision.¹⁴ However, although in current prices the defense budget fell by about 20 % in the following decade, the drop was only about half as great in real prices.¹⁵ But the Air Force was not just seen as a means of reducing military spending. The new service might have been a political favorite because it could be part of the peripheral defenses. During the World War the Navy was seen to have done a good job on the maritime periphery.¹⁶ In a possible new war in Europe, an Air Force could help the Navy to keep hostilities outside of Swedish territory. The Air Force decision also represented a belief in modern technology. In 1923 a plea for a “Machine

Army” had evoked a major debate, including calls for a stronger Air Force.¹⁷ The Machine Army debate could have inspired and supported the position of the Social Democrats.

With the defense decision of 1925 the long-established Army-Navy system was expanded to include the Air Force as a third member. Its creation was the work of the politicians. Now the Army and Navy had to react to the new organizational reality.

Army: Air Force instead of Navy

In 1925 a number of Army regiments were decommissioned and there was a sense of crisis in the organization. For some the conviction grew that the solution lay in a radical reorientation of the Army’s position and preferences. The established attitude had been to lean on the political right wing and demand large budgets. With the rise of the left, in the form of the Social Democrats,

to parliamentary power, this was becoming increasingly problematic. The new group – often called the NMT group after the initials of its journal (*Ny Militär Tidskrift*) – no longer objected to political restrictions on defense spending. To compensate for economic cutbacks, the group tried to retain or increase the Army's share of the defense budget. Even though it was not admitted publicly, the group's anti-Navy policy is as clear as its epithet of being "the Scourge of the Navy".¹⁸

The Air Force could be used as an instrument for this purpose, as it could possibly take over (part of) the peripheral defense and do it at a lower cost than the Navy. This required an Air Force with an emphasis on bomber aircraft. Internationally it was an era of great belief in, or fear of, bombers – with the Italian general Douhet as the one strategist possibly of greatest importance for the Swedish development. But there was also a Swedish doctrine developed to motivate the acquisition of a bomber Air Force. Its starting point was that the main threat to Sweden was the bombing of urban centers. What the Air Force should do to keep down this threat was to bomb the bases of the enemy bombers.¹⁹ It was, in other words, a counter-bombing theory (not unlike the counter-force strategy of nuclear deterrence in the Cold War).

The NMT group got key positions in the 1930 Defense Commission, where the Army and Air Force secretariats were headed by NMT men. One of the special investigations carried out during the five years the commission worked concerned the position of the Air Force in relation to the Navy.²⁰ The task here was to carefully consider to what extent a Swedish Air Force could "completely take over the duties, which have hitherto been assumed to be of a predominantly naval nature".²¹ Even if there was no reason-

able chance of eradicating the Navy, there were expectations of substantial cuts in its budget. The money saved by slimming the Navy should instead go to the Air Force "primarily to enlarge the independent bomber units".²²

The Navy was under pressure. How should it react?

Navy: Air Force and Navy

The Navy could have argued like the Army, saying that the Air Force could take over part of the Army's job of defending Sweden's land territory. They didn't do so. Instead the Navy argued that aircraft should be seen as complements to ships. A Navy plan of the mid-1920s described aircraft as "an indispensable, fully integrating, part of the sea force".²³ In other words, it was seen as a necessary complement to the Navy. A decade later, when a new defense decision was about to be taken, it was still plain and clear that the goal was "that the sea interests should be protected by Navy and Air Force in cooperation".²⁴ The formula should not be "Air Force or Navy" but "Air Force *and* Navy, together forming our outer line of defense".²⁵

The arguments for Navy-Air Force cooperation were backed up by a solid piece of technology in the form of Sweden's one and only aircraft-carrying vessel. It had been included in the 1927 Navy Plan and became sea-borne seven years later. It was an "aircraft-carrier-cruiser", a compact vessel with an aircraft runway of just over twenty meters (and less when folded), necessitating a catapult for take-offs, and a crane to lift aircraft back on board after they had landed on the water. There were no more than six aircraft on board.

Still – or maybe because of the compact solution – there was a lot of pride in the vessel.

The catapult was seen as a “path-breaking construction”,²⁶ and the ship received praise from abroad for a technology of “remarkable cleverness”.²⁷

Now, if the key was cooperation, how did that translate into Navy practice? It was, in fact, cooperation on rather special terms, characterized by a technological preference for seaplanes and reconnaissance tasks. We will now look into these factors to see how they made the Navy get lost in transition to a three-service military system.

Seaplanes – losing ground

The Navy plan, presented in 1926, argued that the presence of aircraft operating with a naval force must be “permanent and immediate”.²⁸ This could only be accomplished by the use of planes capable of taking off and landing on water. Strengthening the belief in this technology, a 1924 report noted that seaplane performance was now on a par with the performance of wheeled aircraft. Furthermore, seaplanes were seen to have an unlimited development potential with regard to size, whereas heavy aircraft could not be expected to find sufficiently long airstrips on land.²⁹ Another argument raised in favor of seaplanes was their minimal demands on airport construction.³⁰

Pontoon aircraft could land in the immediate vicinity of an aircraft-carrying vessel and be lifted on board to be rapidly prepared for a new sortie. Also for other Navy aircraft, the bases should be adjacent to where the ships were,³¹ and pontoon aircraft could remain in coastal waters within shorter distance of the naval operation areas. Said to have minimal demands on construction work for air bases as well, seaplanes was the solution to develop.

The drawbacks of seaplane technology were given much less attention. For exam-

ple, an aircraft returning from a mission would normally need refueling and possibly a change of crew. If it had been on a bombing mission, it could also need new bombs. The logistical problems of getting fuel, people, and goods on board an aircraft on water as compared to one on land seem not to have been much looked into. A comment that seaplane stations demanded more of its personnel in peacetime compared to airports on land, suggested that conditions could be reversed in wartime.³² One argument for such a reversal was that seaplane airports were taken to be invulnerable.³³ That was not entirely true. Even if a runway on water would automatically and quickly self-seal after a bomb explosion, mines hidden below the surface could be a threat; and it might be a lengthy procedure to make sure no mines lay hidden under the runway. This was primarily a problem in shallow waters near the coast.

On the open sea another problem appeared. It was found that the vessel’s aircraft could only rarely land there, as the sea was normally too rough. Normal procedure therefore came to be that the carrier headed for the coast to pick up its planes.³⁴ This problem seems not to have been recognized at the planning stage, which is indicated by the fact that the machinery for lifting aircraft on board was designed for conditions where the waves were later found to make landings impossible. It was hoped that a “sail” dragged on the surface after the vessel would dampen the waves enough to make it a refueling station also for coast-based aircraft,³⁵ but there is no indication that it solved the landing problem.

More of an everyday problem was that when running on a sea surface, water might be sprayed all over the seaplane and place a heavy strain on propeller and engine axis.³⁶ Somewhat unexpectedly, even without

waves there could be a problem – it has been reported that taking off could then be difficult,³⁷ and landing, as well.³⁸

Bombers on board?

The idea that Sweden should build an aircraft carrier was first presented in a report specifying a shipbuilding program for the ten-year period 1928/29 to 1937/38.³⁹ It was not specified what kind of aircraft this vessel should carry, but naval weapons were discussed. Bombs dropped from the air was one type of weapon and it was compared to other weapons systems – guns, torpedoes, mines and depth charges. This indicates that the option of having bomber aircraft on board was considered.

The program report compared the various weapons systems with regard to range, precision, impact on target, and capacity for sustained action. In the following survey we will concentrate on the comparison between heavy guns and bombs. A ship's guns are said in the report to have a certain advantage over a bomb-carrying aircraft as the projectiles of the former impact on a target at a higher velocity. Guns are also said to have a greater potential for sustained action. So far, so good.

The comparisons of range and precision turn out to be more problematic. Range is measured in the report as the distance a projectile fired from a gun can travel, which is compared to the distance a bomb can fall. This way of comparing projectile and bomb range had been suggested in an earlier document, where it was called the weapon's tactical range.⁴⁰ It was a problematic concept for bomb performance, which is indicated by the comment in the report that attacks with bombs could be quite effective if dropped from a *short* range.⁴¹

Besides tactical range there was another concept – strategic range. It indicated how far away from a target a weapons carrier – a navy vessel or a bomber aircraft – could deliver its weapons (and return).⁴² Depending on which of the range concepts was used, bombing could either be seen as superior (strategic range) or inferior (tactical range). The Navy plan document chose to lean on the latter concept. With regard to precision the report simply states that the superiority of the gun is indisputable.⁴³ Before long the tactic of dive-bombing would make that a misleading statement.

The Navy's conclusions regarding bombing couldn't easily be accepted by naval airmen. They must have heard of bomb proponents in countries like Great Britain (Hugh Trenchard), the United States (Billy Mitchell), and Italy (Giulio Douhet). In Sweden a former Army officer (K A Bratt) had given much-discussed presentations about the terrible effects of bombing.⁴⁴ With bombing conceived as such a powerful tool, a serious discussion of a Swedish naval bombing capability would be expected.

The potential of naval bombing was actually discussed in a survey of military and civilian flying developments presented to the Royal Swedish Society of Naval Sciences. The survey discussed Douhet's idea of "air power" as an equivalent of "sea power" (and "land power"). The author found that, according to "sound military principles", aerial forces should be organized so as to attain maximum striking power. Therefore, the Air Force's first duty should be to engage in aerial combat or attack the enemy's formations on the ground.⁴⁵ These missions should be independent of Navy (or Army) operations, and it was stressed that "aircraft units of value for the air war should not be detached to secondary combat missions in cooperation with the other services, before the war

situation in the air has been stabilized”.⁴⁶ What this pointed to was a different kind of cooperation between Navy and Air Force, where an aircraft-carrying vessel was a platform for aircraft employing their weapons in a stabilizing way.

The more specific form of bombing with chemical weapons was also commented on in an article. In this kind of attack international experience was found to favor a combined operation by air and naval forces in which “complete cooperation must exist”.⁴⁷ In other words, here too, bombing was seen as part of the cooperative idea.

The more general of the surveys, which had introduced Douhet’s ideas, evoked an immediate and strong reaction. The survey was published with a statement from the Society of Naval Sciences saying that it did not share the opinions presented; neither in regarding the organization of the Air Force nor its strategic employment. This initial objection was followed by articles along the same lines; either with the comment that Douhet had carried his theses to “a far-reaching exaggeration”,⁴⁸ or that there was a flaw in his key concept, “Command of the Air”.⁴⁹ The critique was even extended to question the rationality of having a separate Air Force.⁵⁰

Some years later the Navy representative in the 1930 Defence Commission modified the no-bomb attitude, saying that medium heavy bombers should be equipped and crews trained to become fully capable of taking part in sea operations.⁵¹

Denying the use of dive-bombing

Within a year of the launching of the “aircraft-carrier-cruiser” a new way of using aircraft was introduced in Sweden. It was the dive-bombing tactic, where the aircraft made a

steep dive pointing its nose at the target on the ground. For maximum precision the bombs should be released late from a low altitude. In other words, the tactical range should be minimal. The experiments carried out showed promising results – promising, that is, from the bombing point of view.

A rough calculation can be made of how far east a vessel-borne bomber could have reached. The British Hawker Hart was a bomber version of the reconnaissance aircraft employed on the Swedish aircraft-carrying vessel. Its range has been given as 430 miles (690 km).⁵² The Swedish Defense Commission of the early 1930s says a light bomber should be able to bomb targets 250 km away.⁵³ The light bomber at that time was the Hawker Hart. So it could fly 250 km with bombs and return (without bombs), 500 km altogether. The 690 km reach would be the range attainable without any bombs.

The aircraft on board the vessel could not land from where they were catapulted. The return trip would have to go to Sweden – a distance that could be much longer than from the carrier to the target. To have enough fuel for the return trip the aircraft could therefore not reach targets more than 150–200 km from the vessel platform. Still, this could give an opportunity to attack a Soviet invasion fleet as far away as in the Gulf of Finland. It would have given “great advantages in exploiting the long and vulnerable approach from Kronstadt” that had to be traversed by the enemy.⁵⁴

The Navy saw it differently. An early reaction was that the dive-bombing technique was dubious as it implied “extreme strain on materiel and personnel”.⁵⁵ After experiments had shown the strains to be bearable, other concerns were brought up. A typical attitude was the recommendation to be extremely cautious when evaluating the experimental results.⁵⁶ Anti-aircraft guns

was an additional factor that would make it difficult for aircraft to aim at Navy ships. It was even claimed that ships could be more of a threat to bombers than bombers to ships.⁵⁷ The ships' speed would make the aiming still more difficult. Apart from that, modern naval ships with steel decks and sectioning systems were claimed to be "dive-bomber proof", that is unsinkable.⁵⁸ The experimental results against unprotected targets lying still were therefore denounced in Navy circles as misleading.

Reconnaissance – cooperation or support?

To successfully use its heavy guns, the Navy's ships needed early information about where the enemy was. It could be provided by aircraft. A reconnaissance role was probably envisaged when the Navy Plan concluded that aircraft were an indispensable part of any naval force.⁵⁹

In the contract for building the ship, its aircraft-related equipment (catapult, crane for lifting aircraft onboard, tank for aircraft fuel) was specified apart from its weapons systems (guns, torpedoes, and mines). This is in line with the conclusion above that bombing range and precision were seen to be inferior and therefore the question of bombs and bombers on board didn't need much consideration. Instead the aircraft system was aligned with the radio system – indicating that aircraft belonged among the ship's communications systems. It strengthens the idea that the system was viewed primarily as a system for conveying information to the ship (reconnaissance, fire control) – not to be used for dropping bombs (or torpedoes).

The equipment loaded on a reconnaissance plane would have weighed less than the weapons on a bomber or torpedo plane. That was an advantage on an aircraft carrier

with a catapult of limited capacity regarding aircraft weight. The Swedish carrier could only launch aircraft of up to 2.5 tons.⁶⁰ However, the plane used was designed to take the weight of an extra person besides the pilot, and the pontoons represented extra weight as compared to wheels. If instead the same plane had been used as a single-seater and equipped with wheels, around 150 kilos could have been saved and given a margin for loading bombs.

It was argued that aircraft should be capable of carrying out reconnaissance missions even to the most distant parts of the Baltic region.⁶¹ This would require a navigational skill that could best be obtained through training with the Navy.⁶² However, as radio navigation was introduced the need for navigational training subsided. In the mid-1930s the new technology was reported to be standard in civilian aviation.⁶³

The budget game

The Swedish Navy, like any organization, wanted to avoid losing economic strength relative to its competitor (the Army). When there was a shift from an Army and Navy defense system to a system including an Air Force, it was a challenge. We have seen what the Navy did to handle it. Figure 1 gives us the outcome of the budget game.

At the start of the interwar period the Navy's budget was half the size of the Army's. They both experienced cuts in the early 1920s. The transition to a new military system occurred in 1926 as a result of a parliamentary decision to create a single and separate Air Force out of the Army's and Navy's air forces. During the following years the Navy more or less kept its budget level, while the Army suffered further budget cuts. The situation was reversed with the new defence decision a decade later. With it came rising defense

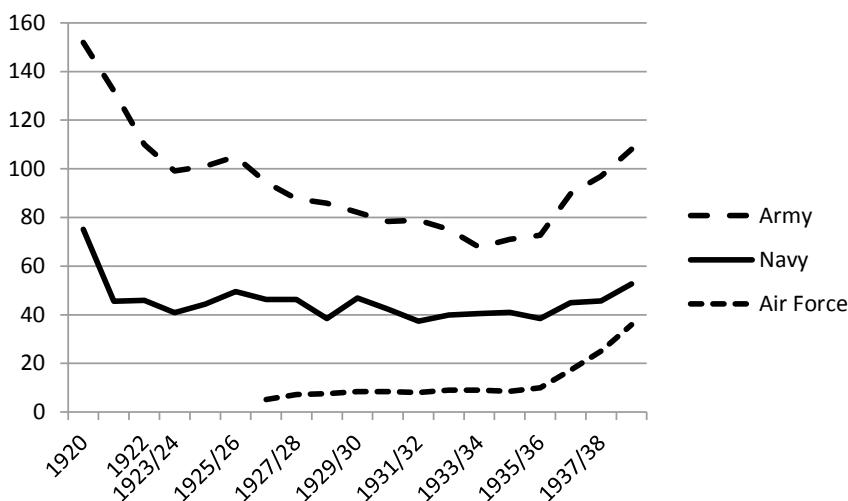


Figure 1. The relative budget strength of the services in the Interwar period (million Swedish Crowns, current prices). From: *Statistical Yearbook of Sweden*.

expenditures. During these final years of the interwar period the Army's economy expanded more rapidly than the Navy's. The period ended with the Army's budget once again being twice the size of the Navy's. Only this time the budget of the Air Force was almost on a par with that of the Navy.

Looked at from another angle, the Navy had a positive development (relative to that of the Army) during the years when its aircraft carrier was being planned. But more or less from the time the carrier was launched, the Navy's budget share fell back. Obviously, the political decision makers were not enough impressed with the Navy-Air Force cooperation to give it budgetary backing.

Actually, not even the Navy was convinced that the aircraft-carrying vessel was a blessing, as in the later stages of the 1930 Defense Commission work, around 1934 or 1935, a proposal was made to have the carrier converted into a pure gun-carrying vessel.⁶⁴

After a decade at sea the carrier was transformed. There was a proposal to have it

turned into a platform for fighter aircraft (on wheels). The idea was investigated, but the transformation was found to be too costly both in time and money. Instead, the carrier was transformed into an anti-aircraft vessel.⁶⁵ Its era as an aircraft carrier had come to a close much earlier than the 30 years predicted at the outset.⁶⁶

Why was bombing rejected?

Going from a two-service military system to a system with three services was a major transition. To keep up its share of the military budget both the Army and Navy had to include the Air Force in its calculations and doctrines. It was the Air Force's role in the peripheral defense that attracted the attention of both the competing services.

The Army wanted to use the Air Force as a tool against the competitor and thereby become "the scourge of the Navy". To this end bombers were promoted to be replacements for big Navy ships. The Navy, unsurprisingly, took another position, saying that it shouldn't

be a question of Air Force *or* Navy but Air Force *with* Navy. Cooperation should furthermore be “permanent and immediate”. The decision to build an aircraft-carrying vessel signaled that the Navy meant business with its cooperation doctrine.

But in the very shipbuilding program, where the vessel was presented, there was also a restriction introduced on Navy-Air Force cooperation. It resulted from a discussion of naval weapons, where bombs and ships’ guns were compared in a number of respects – range, precision, impact on target, and capacity for sustained action. The range comparison, that is, how far the weapons could reach, was made in a peculiar way. A ship’s guns were said to reach 35 km. That was its so-called tactical range. Its strategic range was how far the gun-carrying ship could go. For most naval weapons the strategic range played no part in the comparison, as they were all launched directly from the ship. That was the case for mines, depth-charges and torpedoes (although the latter could also be launched from aircraft). With bombs, however, it was another matter. They were launched from aircraft, and the critical factor was how far the weapons-carrying aircraft could reach – in other words its strategic range. Therefore, if you had bombers and heavy guns on board, as you could have had on the Swedish aircraft-carrying vessel, it would be reasonable to compare the strategic range of the bomber with the tactical range of the vessel’s guns.

In the Navy program it was done differently. There the most relevant concept for the gun – its tactical range – was made the measuring-rod for bombs as well. The maximum altitude from which bombs could be released (a few km) was then seen to be quite inferior to the guns’ 35 km reach. This pro-gun way of comparing ranges strengthened the belief in the heavy gun as the main weapon of the

Navy and tended to make naval bombers a dubious prospect. Such conceptual formalism might have been (mistakenly) taken by the naval authorities as theoretical proof of the superiority of its guns. It is, of course, possible that the committee behind the Navy program quite consciously made a calculus with an anti-bomber bias to save the big ships with their traditional main weapon. Anyway, the treatment of bombing range restricted the possibilities of Army-Navy cooperation.

Bombing rejected, another role for the vessel’s aircraft had to be promoted to save the cooperation idea. The reconnaissance role fitted the Navy, as it was much less of a challenge to its ships. Instead this cooperation tended to make the Air Force an auxiliary arm to the Navy. That was an idea very far from air force ideas of the day, which saw the bomber as the most potent air component, but when a naval audience was confronted with an argument for bombing, it was rapidly rejected. (Similar thoughts, when presented in a more Army-related environment, got quite another reception and inspired plans for a bomber-dominated Air Force).⁶⁷

A mental gap had been created between the bombing and reconnaissance roles of the Air Force, but technologically there was no gap. Instead, more or less the same type of aircraft used for reconnaissance tasks on board the aircraft carrier, was used by the Air Force as a light bomber. Actually, it was the very type used in pioneering the dive-bombing tactic.

The dive-bombing potential against ships was diminished or denied by Navy representatives. The more the Army intensified its ambition to promote the bomber as an alternative to Navy (big) ships, the more the bomber came to be seen as a threat by the Navy. This precluded a broader view, where dive-bombing could have been considered

an asset in countering a Soviet invasion fleet. Dive-bombers launched from the aircraft carrier could have reached the narrow waters of the Gulf of Finland, where an enemy fleet would have been vulnerable. This was an option blocked by the Navy's identification of itself as a potential target instead of an ally of bomber activity.

With naval dive-bombing Sweden could have had an edge over its main adversary, the Soviet Union, as the latter's military culture was relying more on mass (bomber) action.⁶⁸ This should have made the tactic less of a concern as a threat, but such a perspective seems not to have been brought up. Somewhat ironically the idea of dive-bombing in Sweden had a naval origin. The tactic had been developed by the US Navy, where it was seen to have a number of advantages helping to make it a preferred mode of attack on enemy ships.⁶⁹

Only a decade after it had been launched, with a world war raging just beyond the borders, this symbol of Navy-Air Force cooperation was modified to fit a new role. By then the bomber doctrine of the 1930s had been replaced by belief in the fighter as the most important aircraft type, and there was a proposal to have the vessel turned into a platform for fighter aircraft. The idea was investigated but found not feasible. Instead the vessel became a platform for anti-aircraft guns. As the Navy switched from a pro- to an anti-aircraft vessel, it gave evidence of having been lost in the transition to a new military system.

Cooperation versus self-sufficiency

It has been said that, after World War II, the Baltic could be "completely dominated by landbased aircraft", and that the demise of Sweden's aircraft-carrying vessel therefore

was inevitable.⁷⁰ However, the alternative with sea-based aircraft had encountered problems even before the World War. What happened to that technology (and the bombing option) can be seen as an outcome of a timeless dilemma – whether to cooperate or be self-sufficient.

The Navy presented its attitude vis-à-vis the Air Force as one of cooperation. In fact it was a mixture of cooperation and self-sufficiency. The former was expressed as an immediate and permanent need for aircraft, and it was symbolized by the construction of an "aircraft cruiser". As it was a fairly compact ship, aircraft could not land on it. Instead aircraft should land on the water beside the vessel in order to be rapidly available again after landing.

However, the cooperative idea turned out to be impractical, as the open sea was not smooth enough for pontoon seaplanes to land on. In other words, the technological system was a dead end. The Navy would probably not have proceeded so far towards it, if its cooperative effort had included a working dialogue with the Air Force. There is no indication, however, that the Air Force was invited to present its views on aircraft carrier development, or the kind of aircraft to be stationed on board. Had there been a dialogue, it could have opened up for other tactical and technological options – like shifting to wheeled aircraft on board.

There was also a self-sufficiency part of the Navy's stance. It was based on "evidence" that ships' guns were superior weapons to bomber aircraft. Thereby opportunities of combined Navy-Air Force offensive action were ruled out (like the dive-bombing opportunity investigated here).

The author is a former defense analyst (FOI) and licentiate of technology (KTH).

Notes

1. There is no distinction made between the goals in the private and public sphere in, for instance, the survey by Ahrne, Göran; Hedström, Peter (ed.): *Organisationer och samhälle*, Studentlitteratur, Lund 2012.
2. Bijker, Wiebe E.; Hughes, Thomas P.; Pinch, Trevor (ed.), *The Social Construction of Technological Systems*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts 2012 (Anniversary edition), p. xxiii.
3. Ibid., p. xii.
4. Wieslander, Hans: *I nedrustningens tecken*, Lund Political Studies 5, CWK Gleerup, Lund 1966.
5. Cronenberg, Arvid: "Kretsen kring ny militär tidskrift", *Aktuellt och historiskt*, Stockholm 1974; *Militär intressegrupp-politik : kretsen kring Ny militär tidskrift och dess väg till inflytande i 1930 års försvarskommission*, Militärhistoriska avd., Militärhögskolan, Stockholm 1977.
6. Cronenberg, Arvid: "Säkerhetspolitik och krigsplanering" in Hugemark, Bo (ed.): *Neutralitet och försvar*, Militärhistoriska förlaget, Stockholm 1986.
7. Böhme, Klaus-Richard (translation: Thomas Munch-Petersen): *The growth of the Swedish aircraft industry 1918–1945 : the Swedish Air Force and aircraft industry*, Sunflower University Press, Manhattan, Kansas 1988.
8. Norberg, Erik: *Flyg i beredskap. Det svenska flygvapnet i omvandling och uppbyggnad 1936–1942*, Allmänna förlaget, Stockholm 1971.
9. Böhme, Klaus-Richard: "The Swedish Air Force Looking for a Doctrine, 1926–1934" in Böhme, Klaus-R; Linton, Carl (ed.): *Air Power. Doctrine and Technology*, Probus, Stockholm 1996.
10. Berge, Anders: *Sakkunskap och politisk rationalitet. Den svenska flottan och pansarfar-tygsfrågan 1918–1939*, Almqvist & Wiksell International, Stockholm 1987.
11. Wulff, Petter: "Self-Defence on Foreign Ground: Sweden as a Bombing Nation", *ICON*, vol. 14, 2008.
12. Norborg, Lars-Arne: *Sveriges historia under 1800- och 1900-talen*, Almqvist & Wiksell, Stockholm 1995, p. 94.
13. Op. cit., Wieslander, Hans: see note 4, p. 173; According to Böhme, Klaus- Richard (see note 9, p 13) it was primarily the Navy's opinion that was overruled.
14. Op. cit., Böhme, Klaus-Richard, see note 7, p. 14.
15. Bergstrand, Bengt-Göran: *PM angående svenska försvarsutgifter m.m.*, The Swedish Defence Research Agency 30/8 1984 (FOA, unpublished).
16. Hugemark, Bo: "The Swedish Navy – Auxiliary Force or Strategic Factor? The Navy in Swedish Security Policy 1809–1990", pp. 257–311 in Rystad, Göran; Böhme, Klaus-Richard and Carlgren, Wilhelm M.: *In Quest of Trade and Security: The Baltic in Power Politics 1500–1990*, Vol. 2, 1890–1990, Probus, Stockholm/Lund University Press, Lund 1995, p. 287.
17. Op. cit., Wieslander, Hans, see note 4, pp. 168–173.
18. Op. cit., Cronenberg, Arvid 1974, see note 5, pp. 102, 106–111.
19. Op. cit., Wulff, Petter, see note 11.
20. The Swedish War Archives, Helge Ljung's archive, vol 5, PM 26/10 1932.
21. The Swedish War Archives, The 1930 Defence Committee, F II, vol 6, document 56: p. 2.
22. Ibid., p 4.
23. *Betänkande och förslag rörande ersättningsbyggnad för flottan*, SOU 1926:34, K. L. Beckmans boktryckeri, Stockholm 1926, p. 45.
24. Strömbäck, Helge: *Sverige och Östersjön: en försvarspolitisk studie*, Marinlitteraturföreningen nr 40, Stockholm 1936, p. 124.
25. Hammargren, Henning: "Flygstridskrafterna och krigföringen i Östersjön", *Tidskrift i Sjöväsendet* 1934, p. 268.
26. Hammargren, Henning: "Årsberättelse i flygväsende", *Tidskrift i Sjöväsendet* 1937, pp. 132–133.
27. Hammar, H. G.; Hagman, T.: *Flygplanskryssaren Gotland*, Göteborg: Götaverken, 1935 (quote on p. 45).
28. Op. cit., SOU 1926:34, see note 23, p. 45.
29. Landquist, Axel Daniel; Tornberg, E.: *Flygvapnet och vårt sjöförsvar*, Marinlitteraturföreningen nr 27, Stockholm 1924, pp. 82–83.

30. Jarneberg, Eric: *F2-Hägernäs: Kungl. Roslagens flygkårs och Hägernäs historia*, Täby hembygdsförenings skriftserie nr 21, Borås 1987, p. 57.
31. Hammargren, Henning: "Flygstridskrafterna i sjökriget", in Blix, G.; Ekstrand, Y.; Wachtmeister, A. and Hammargren, Henning: *Taktiska spösmål. I*, Marinlitteraturföreningens förlag nr 35, Stockholm 1931, p. 67.
32. Giron, Marc, pp. 241-422 in *Betänkande med Förslag till ordnande av Sveriges försvarsväsende avgivet av 1930 års försvarskommission. Del VI. Särskilda yttranden*, K.L. Beckmans boktryckeri, Stockholm 1935, p. 373; Op. cit., Hammargren, Henning, see note 26, p. 206.
33. Op. cit., Hammargren, Henning see note 25, p. 257; Hammargren, Henning see note 26, p. 206; Jarneberg, Eric, see note 30, p. 57.
34. Forslund, Mikael: *Katapultflygplanet S 9 Hawker Osprey och flygplankryssaren Gotland*, M. Forslund produktion, Falun 2000, p. 82 (quoting from a 1939 status report on the Air Force).
35. Op. cit., Hammargren, Henning, see note 26, p. 139.
36. Op. cit., Forslund, Mikael, see note 34, p. 56.
37. Op. cit., Jarneberg, Eric, see note 30, p. 47.
38. Frode Lingjerdet, personal communication 1/8 2014.
39. Op. cit., SOU 1926:34, see note 23.
40. Op. cit., Landquist, Axel Daniel; Tornberg, see note 29, p. 57.
41. Ibid., Landquist, Tornberg, p. 73.
42. Ibid., Landquist, Tornberg, p. 57.
43. Op. cit., SOU 1926:34, see note 23, p. 71.
44. Bratt, Karl Axel: *I krigarens lovliga avsikt*, Lars Hökerberg, Stockholm 1952, pp. 171-179.
45. Enell, Harald: "Årsberättelse i flygväsende 1929", *Tidskrift i Sjöväsendet* 1929, p. 329.
46. Ibid., Enell, p. 333 (italics in original).
47. Krook, B.: "Flygstridskrafternas användande av kemiska stridsmedel i marinens tjänst", *Tidskrift i Sjöväsendet* 1930, p. 722.
48. Örnberg, Arthur: "Herraväldet i luften", *Tidskrift i Sjöväsendet* 1929, p. 388.
49. von Krusenstierna, H.: "Flygvapnets ställning", *Tidskrift i Sjöväsendet* 1929, p. 379; de Champs, "Herraväldet i luften", *Tidskrift i Sjöväsendet* 1929, pp. 604-605.
50. Ibid., Krusenstierna, p. 383.
51. Op. cit., Giron, Marc, see note 32, p. 374.
52. Mason, Francis K.: *The British bomber since 1914*, Putnam Aeronautical Books, London 1994, p. 207.
53. *Betänkande med Förslag till ordnande av Sveriges försvarsväsende avgivet av 1930 års försvarskommission. Del IV. Flygvapnets organisation*, SOU 1935:41, K. L. Beckmans boktryckeri, Stockholm 1935, p. 10.
54. Op. cit., Hugemark, Bo, see note 16, p. 287.
55. Örnberg, Arthur: "Bomb- och torped anfall mot mål till sjöss", *Tidskrift i Sjöväsendet* 1932, p. 389.
56. Clason, Edw.: "Om störtbombfällning och försvar däremot", *Tidskrift i Sjöväsendet* 1935, p. 27.
57. Giron, August: "Dragkampen mellan försvarsgrenarna", *Tidskrift i Sjöväsendet* 1935, p. 221.
58. Op. cit., Clason, Edw., see note 56, p. 40.
59. Op. cit., SOU 1926:34, see note 23, p. 45.
60. Op. cit., Forslund, Mikael, see note 34, p. 96.
61. Op. cit., 1930 Defence Committee, FII, see note 21, vol. 11, document 23.
62. Hård, G.: "Kan den nya flygorganisationen antagas tillfredsställande trygga marinens behov av ett gott flygvapen?", *Tidskrift i Sjöväsendet* 1926, pp. 266-267; Örnberg, Arthur: "Några ord om luftnavigering över hav", *Tidskrift i Sjöväsendet* 1928, p. 25.
63. Op. cit., Hammargren, Henning, see note 26, p. 121.
64. Marc Giron's archive, vol. 1, "Krigsfartygs konstruktion och byggnad", p. 7.
65. Op. cit., Forslund, Mikael, see note 34, pp. 96-98.
66. Op. cit., SOU 1926:34, see note 23, p. 50.
67. Op. cit., Wulff, Petter, see note 11.
68. Kilmarx, Robert A.: *A History of Soviet Air Power*, Faber and Faber, London 1962 seems not to refer to dive bombing.
69. Coffey, Patrick: *American Arsenal. A Century of Waging War*, Oxford University Press, Oxford 2014, pp. 68, 72.
70. Layman, R. D. and McLaughlin, Stephen: *The Hybrid Warship: the Amalgamation of Big Guns and Aircraft*, Conway Maritime Press, London 1991, p. 42.

Att se om Sveriges hus

Från kärnvapenrisk till nedrustning

av Olof Santesson

TITEL:

Försvaret främst. En antologi om hur Sverige bör och kan försvara sig

REDAKTÖR:

Anders Björnsson

FÖRLAG:

Celanders förlag, CPI books, GmbH, Tyskland 2015

TITEL:

Kan Sverige försvaras – mot vad?
En antologi om svensk säkerhetspolitik

REDAKTÖRER:

Johan Bergenäs, Mats Ögren Wanger

FÖRLAG:

Ekerlids Förlag, Scandbook i Falun, december 2015



DET BÖRJAR SOM på Krim. Rysktalande och irreguljära ryska styrkor tar makten i två städer i Estland. Landet svarar med allmänt mobilisering. Ryska styrkor börjar då mobilisera. Väst sätter in brigader från Nato respektive USA runt Tallinn. På krisens tolfte dag går ryska styrkor över gränsen, varpå Natosidan under fortsatt styrkeuppbyggnad inleder flygangrepp mot inkräktarna och även inne i Ryssland. I tron att man ska stoppa en allmän eskalering avfyrrar Ryssland två kärnladdningar, en mot basen för Natos uppladdning, en mot Tallinn. Ett ödesdrag, för första gången efter Hiroshima och Nagasaki. USA slår tillbaka med likaledes två nukleära bomber mot ett

ryska divisionshögkvarter inne i Estland. Kärnvapenkriget är över oss.

För detta scenario och ett andra, ännu mer våldsamt (totalt tjugo laddningar) omfattande Lettland och Litauen, svarar amerikanaren Barry Blechman. Hans resonemang är det kanske mest sinistra av nära femtiotalet bidrag till två böcker om svensk säkerhets- och försvarspolitik, i december 2015 presenterade dagen efter varandra. Att nästan alla skribenterna utan inbördes överlappning är svenskar, flera av dem ledamöter av vår akademi, bekräftar bilden av ett anmärkningsvärt nationellt uppbåd i en fråga som länge låg nästan död i vårt land.

En recension kan bara bli ett axplock av innehållet. Gemensamt budskap för de

flesta bidragen är att Sverige måste se om sitt hus, förstå sig på Ryssland (med litet olika accent) och gärna samarbeta med Finland. En ensam röst höjs direkt för att vi ska in i Nato. Därmed inte sagt att böckerna endast dubblerar varandra.

Mot medlemskap i Nato

Den ena skriften, *Försvaret främst*, beskrivs av redaktören själv, Anders Björnsson, som en pamflett. Han har samlat en del gamla kamrater från boken *Bevara alliansfriheten* (tredje upplagan 2015) och fått med sin ett antal nya på temat "Nej till Natomedlemskap". Syftet är oförändrat att rida spörr mot växande tendenser inom främst den svenska partivärlden för ett inträde. Mycket känns igen, inte minst hos akademiledamoten Sven Hirdman som måste ha funnit att återanvändning ger effekt. Körsången är stark. Sverige agerar militärt och diplomatiskt fel och måste repararera begångna synder. Juristen Rolf Andersson är kanske allra tydligast i sin kritik av svensk hållning, när han skriver om den "totala bristande förståelsen för Rysslands säkerhetsproblem".

Litet belysande är redan Björnssons och ledamoten Kent Zetterbergs samtal med försvarsminister Peter Hultqvist, som får frågor om varför Sverige inte har samma [läs: veka] Rysslandsprofil som Finland och Europas "ledande makt" Tyskland och om det är "realistiskt att tro att Ryssland har anfallsplaner mot EU- och Natostater?". Hultqvist hänvisar, som han brukar göra, till vad som faktiskt hände på Krim 2014. Andra länders hållning kommenterar han inte.

Medverkande f d militärer ger utlopp för snarast vrede över det expeditiönskränkande som från sekelskiftet gällde för försvaret fram till åtminstone 2009. Nu gäller det att återskapa ett försvar av hela landet med hela folket. Hur t ex ett återupptaget

värnpliktsförsvar kunde finansieras och hur försvarsbudgetar skulle kunna hålla för första gången sedan kanske tidigt under det kalla kriget, det blir en annan sak. Ledamoten Arvid Cronenberg drar erfarenheter från Finlands vinterkrig och skriver i sin slutkläm att "små staters säkerhet bäst tillgodoses genom att de etablerar goda förbindelser till närliggande stormakter. Att lägga sin säkerhet i andra händer förvandlas lätt till en illusion."

"Vårt militära försvar kan inte längre försvara Sverige", understryker Zetterberg med dubbelt eftertryck. "Men är en Natoanslutning verkligen bästa säkerhetspolitiken", frågar denne historiker med ett första observerat inhop i Natodebatten. "Här talar 200 års svensk freds- och balanspolitik i en annan riktning". Kanske ändå i alla fall: "Ska Sverige till sist ändå gå med i Nato måste det ske tillsammans med Finland, men innan dess bör en fördjupad svensk-finsk samverkan görande säkerhet och försvar prövas. Förre finländske försvarschefen, kallade ledamoten Gustav Hägglund, ser gärna ett svensk-finskt försvarsförbund och tycker att man kan tala om ett "potentiellt" ryskt hot. "Kosacken tar det som sitter löst".

Till denna nya stridsskrifts förtjänster hör ett antal bilagor med relevanta texter tagna ur försvarsberedningen, senaste inriktningsproposition, luftförsvarsutredningen, EU:s solidaritetsklausul, den svenska solidaritetsförklaringen, IKFN-förordningen m m.

För en bredare debatt

Den andra boken, *Kan Sverige försvaras – mot vad?*, redigerad av säkerhetsspecialisten Johan Bergenäs och antologiveteranen Mats Ögren Wanger, har ett mycket bredare anslag, för att inte säga splittrat innehåll. Här ryms försvarsministern själv (alliansfri) liksom Liberalernas partiledare Jan Björklund (för

Natointräde) tillsammans med nedrustare och pacifister.

Amerikanaren Matthew Barrows tycker uppenbart att Sveriges fortfarande kan räknas som neutralt. Den ger oss, hävdar han, ökade möjligheter att inta en mellanställning där spänningar kan biläggas innan de bryter ut i fullskalig konflikt.

Svenska Freds ordförande Anna Ek siktar snarare in sig på ett återtagande av den gamla svenska rollen som aktiv nedrustare. Sveriges försök att stärka det nationella försvaret just är ”en anpassning till vad som händer i Ryssland och till Putins maktmetoder”. Hon ser i EU:s eller Natos samlade militära utgifter – ”flerfald högre än Rysslands sedan det kalla kriget – en utlösande faktor för dagens ryska vapensatsningar”. Tidigare diplomaten Andreas Ekman Duse försvarar i gengäld vår vapenmaterielexport som ett svenskt bidrag till skydd av de globala handelslederna. Under den för många troligen utmanande kapitelrubriken ”Saudis sak är vår” ser PM Nilsson, politiskt redaktör i *Dagens Industri*, samma export som ett sätt att finansiera fortsatt forskning och utveckling. ”Det är en viktig del i diskussionen om hur Sverige försvaras.”

Med egen bakgrund i estnisk försvars- och säkerhetspolitik konstaterar Marin Hurt ovanligt hårt det uppenbara att ”Sverige är Östersjöns svaga länk”. ”Det är Sveriges skyldighet att ha en försvarsförmåga som skyddar sitt eget folk och bidrar positivt till att minska osäkerheten i Östersjöregionen.” Ledamoten Lars Nicander fyller på med ”det gränslösa hotet i cyberrymden” och propagerar här för en nationell samordnare, en (”cyber-tsar”).

Försvarsminister Hultqvist berör också cyberhotet men ger framför allt en bild av svårigheterna att komma överens inför den breda försvarsuppgörelsen hösten 2015, där han uppenbart fick jobba hårt för att få med

sig det egna partiet. Förra försvarsministern Karin Enström (M), uppehåller sig också till Sveriges ökande säkerhetspolitiska behov med problemet Ryssland och bl a dess informationskrigföring. Avsikten finner hon uppenbar: ”Konspirationsteorer, rena lögnar och relativism ska så ett frö av tvivel kring all rapportering om Ryssland.”

Bo Jansson, ordförande i Lärarnas Riksförbund, håller sig till samma fråga och föreslår en undervisning som försvarar eleverna mot propaganda, falska fakta och vilseledande information. Olle Wästberg vill ha en ny civil myndighet för psykologiskt försvar. Vad som behövs på hemmaplan får också sin belysning hos MSB:s generaldirektör Helena Lindblad och hennes strategiske rådgivare Bengt Sundelius. De trycker framför allt på att vi måste ha goda [d v s långt bättre än dagens] kunskaper om hur dagens svenska samhälle fungerar, t ex bortom den offentliga sektorn.

Ledamoten Annika Nordgren Christensen lanserar en ny modell för arbetet med försvarsinriktningen, byggd på en nationell säkerhetsstrategi med inslag av spel som utvärderas gemensamt av Försvarsmakten, MSB och försvarsberedningen, och kanske också övningar med försvarsberedningen och försvarsutskottet. En anpassning till den organisation som gäller i övriga västvärldens demokratiska stater bör enligt ledamoten Stefan Ring övervägas. Att flytta över den militärstrategiska planeringen till försvarsdepartementet är en väg. Bi Puranen tror att vi kan fortsätta att hävda de öppna, frihetliga och toleranta värden som vi gjort genom århundraden.

Spännvidden mellan inläggen belyses av kapitlens placering. Omedelbart på Blechmans här inledande exempel med historiens första kärnvapenanschlag efter Hiroshima och Nagasaki följer ett inlägg av antimedlemskapslobbys älderman, ledamoten Hans

Blix, invald 1979 vid en tid då ingen medverkan förväntades, och föga förvånande helt osynlig i Akademien. Blix förnekar snarast varje möjlighet att motsättningar i Östersjöområdet skulle kunna utvecklas till nukleär slagväxling. Rubriken är nästan kaxigt lugnande: "Ryssland hotar varken Sverige eller EU". Det lämnar inte mycket kvar av grund för hela boken att stå på. Senare i kapitlet skyntar förstås ändå en risk, men då "minimal". Felaktiga hotbilder finns på båda sidor. "En ökad militär och politisk integration med Nato skulle öka spänningen i Östersjöområdet och försämma vår säkerhetspolitiska situation." Sverige får inte av Ryssland ses som en avskjutningsramp, lyder en av Blix tillspetsade formuleringar.

Recensionen startade bisarrt med kärnva-peninsatser i avsikten att hindra kärnvapen-krig. Hur gick det då efter de två scenariernas dueller? Det får ni läsa själva. Så mycket kan

avslöjas som att scenarierna inte ledde till en total "ömsesidigt garanterad förstörelse".

Tanken innebar inte att världen för den skull slapp undan med bara förskräckelsen. Illa skulle det ha slutat, i det ena fallet för 81 000 omgående dödade (10 000 soldater) och 143 000 skadade, i det andra fallet 764 000 dödade och över en och halv miljon skadade, för att inte nämna senare förluster av människoliv. Stora delar av de tänkta Baltiska slagfälten skulle under årtionden vara oanvändbara för civilt liv och jordbruk. Då har inte långsiktiga skador kunna beräknas. Tro inte att vi i Norden skulle ha klarat oss undan. Det skulle vi inte.

De två böckerna har lagt mer bränsle på Natobålet. Debatten lär gå vidare, möjligen ett snäpp intensivare.

Recensenten är ledamot av KKrVA

INF-fördraget tjäna allas intressen

En efterlevnadskris och insikter om fördragets alternativlöshet

av Dirk Roland Haupt

TITEL:

Facing the Missile Challenge. U.S. Strategy and the Future of the INF Treaty.

FÖRFATTARE:

David W. Kearn, Jr

FÖRLAG:

Santa Monica/Arlington/Pittsburgh:
RAND Corporation, 2012



NÄR ETT NEDRUSTNINGSFÖRDRAG uppges ha hamnat i kris, bör ett sådant konstaterande föranleda att ifrågavarande traktat ådras sig uppmärksamhet från flera håll – inte minst från utrikes- och säkerhetspolitiska aktörer, från försvars- och underrättelseanalytiker samt från folkrättsjurister. Så är fallet med 1987 års INF-fördrag, d v s fördraget den 8 december 1987 mellan Amerikas förenta stater och de Socialistiska rådsrepublikernas union om avskaffande av mellan- och kortdistansmissiler.¹ Möjliga symptom på en efterlevnadskris har visat sig ett tag nu.² Från ömse håll har det gjorts gällande att den andra sidan brutit mot fördragets bestämmelser,³ och mer eller mindre väl förnimbara överväganden kring möjliga grunder för uppsägning av fördraget har banat vägen för en diskussion i offentligheten och vetenskapen.⁴

Så sent som den 13 oktober 2015 publicerade den vetenskapliga utredningstjänsten i Förenta staternas kongress en rapport⁵ som bl a bereder argumentationslinjerna för och emot en uppsägning av INF-fördraget från amerikanskt håll. Detta skedde kort efter det att det blivit känt att Ryssland den 2 septem-

ber 2015 senast flygtestat en ny marklanserad kryssningsmissil som från amerikanskt håll hade getts beteckningen SSC-X-8,⁶ medan somliga föredrar beteckningen 9M729.⁷ I provet hade kryssningsmissilen visserligen inte tillåtit flyga bortom den 500 kilometers begränsning,⁸ som definierar den lägsta räckvidd för enligt fördraget förbjudna landbaserade ballistiska och kryssningsmissiler med räckvidder mellan 500 och 5 500 km, antingen de är konventionellt eller nukleärt bestyckade.⁹ Enligt analytiker bedömdes provmissilen kunna anses som ett derivat¹⁰ av två andra missiler – den ubåtsburna och därmed inte fördragsreglerade medeldistansmissilen 3M14 eller den TEL (transporter–erector–launcher)¹¹-lanserade missilen 9M728 (SSC-7) Iskander¹² – och ha en räckvidd på mellan 1 000 och 5 500 kilometer,¹³ vilket gör att den skulle tillhöra de enligt fördraget förbjudna medeldistansmissilerna.¹⁴ Provflygningen av SSC-X-8 (9M729)-missilen uppvisade också vad dessa analytiker kallade för en ”nukleär profil”, vilket innebär att vapnet är en del av Rysslands strategiska kärnvapen.¹⁵

Medan kärnvapenmissiler under det kalla kriget var en, låt vara impopulär, garant för stabilitet, har missilhotet förändrats avsevärt efter öst-västkonfliktens slut. I olika staters arsenaler finns sedan dess nya typer av robotar, och i synnerhet stater i krisregioner tar medeldistansräckviddiga missiler i sin tjänst som ett viktigt medel för att rusta upp. Denna vaga, mestadels oriktade och svårbedömda risk kan beskrivas som gällande en ny generation av missilhot ("missilhotet 2.0").¹⁶ Utifrån det kunskapsläge som rådde år 2012 publicerade RAND Corporation en studie om USA:s missilstrategi och INF-fördragets framtid – författad av David W. Kern Jr., docent i statsvetenskap vid St. John's University i Queens, New York –, som är föremål för förevarande recension.¹⁷ Visserligen har INF-fördragets tillämpningspraktik sedan dess utsatts för de inledningsvis nämnda nya påfrestningarna och belastningarna. Men detta är just poängen med varför denna bok förtjänar uppmärksamhet också fyra år efter sin utgivning: I den beskrivs den tekniska förändringens roll som en ofta förbisedd variabel i utvecklingen av staters säkerhetsstrategier.

Framställningen styrs av huvudfrågorna

- Vilka är de potentiella militära bidragen av en ny generation av landbaserade konventionella ballistiska medeldistansmissiler till effektiva amerikanska svar på kritiska regionala missilhot mot bakgrund av befintliga och framtida alternativa program?
- Vilka är de politiska och militära konsekvenserna av ett amerikanskt frånträde från INF-fördraget?
- Vilka är potentiella vägar framåt för USA för att både diplomatiskt och politiskt-militärt hantera hotet om en spridning av missiler?

Och den mynnar ut i slutsatser om huruvida 1987 års INF-fördrag fortsätter att tjäna USA:s säkerhetsintressen nästan tre decennier efter fördragets undertecknande.

De vapensystem som fördraget uttryckligen förbjuder¹⁸ – landbaserade ballistiska och kryssningsmissiler med räckvidder mellan 500 och 5 500 km, vare sig de är konventionellt eller nukleärt bestyckade – har visat sig vara centrala tillgångar i arsenalerna hos en rad viktiga regionala stormakter. Dessa missiler utgör betydande hot mot amerikanska styrkor utomlands samt mot allierade styrkor och leder till frågan om USA behöver en enligt INF-fördraget otillåten förmåga för att effektivt kunna bemöta dessa utmaningar. Om svaret är jakande skulle INF-fördragets begränsningar i själva verket kunna undergräva USA:s nationella säkerhetsintressen.¹⁹ I omvänt fall, och med tanke på USA:s omfattande konventionella militära resurser, skulle det kunna finnas program som på ett mer kostnadseffektivt och operativt flexibelt sätt skulle avvärja de hot som utgörs av regionala strategiska robotstyrkor med tillgång till mellan- och kortdistansmissiler.

Studien bedömer dels vilken typ av regionala säkerhetshot som USA står inför och analyserar effektiviteten av befintliga program som sannolikt kommer att vara tillgängliga för beslutsfattarna för att avvärja dessa hot, dels vilket potentiellt bidrag som kan förväntas av en ny generation av konventionella landbaserade medeldistansmissiler framöver. I studien undersöks också de större politiska och säkerhetsmässiga konsekvenser som en uppsägning av INF-fördraget från amerikanskt håll skulle få för bedömningen av viktiga allierades och regionala partners intressen samt vilka potentiella diplomatiska vägar framåt som står till buds för USA:s vidkommande.

Undersökningens resultat

Under det senaste årtiondet har karaktären av spridningen av robotar främst varit vertikal, vilket återspeglar den kvalitativa utvecklingen av befintliga missilprogram snarare än utbredningen av nya program i samband med horisontell spridning. Multilaterala initiativ såsom kontrollsystemet för missilteknik (MTCR)²⁰ och säkerhetsinitiativet mot spridning av massförstörelsevapen (Proliferation Security Initiative; PSI)²¹ har skapat större hinder för förvärv av ballistiska missiler och tillhörande teknik, och den tekniska expertis och kunskap som krävs för att bygga upp ett omfattande program. Icke desto mindre har ballistiska medeldistansmissiler blivit viktiga tillgångar för regionala stormakter som Iran, Nordkorea, Indien, Pakistan och Kina.

Medan stater som Iran och Nordkorea utgör avsevärda hot mot USA:s och dess allierades intressen, är det inte klart att USA behöver en motsvarande missilförmåga för att på ett effektivt sätt avskräcka dessa stater eller för att tillräckligt försvara sina regionala intressen för den händelse att dess avskräckningsstrategi skulle misslyckas. USA:s militära överlägsenhet på det konventionella området, som stöds av en trovärdig avskräckningsförmåga baserad på dess kärnvapeninnehav, samt en ökad missilförsvarsförmåga och starka relationer med framträdande regionala allierade ger en samfällid förmåga som är nödvändig för att effektivt bemöta dessa två svåra utmaningar. På liknande sätt verkar amerikanska robotar vara en olämplig åtgärd mot de ökade lagren av nukleärt bestyckade medeldistansmissiler i Indiens och Pakistans arsenaler.²²

Det enda hot mot USA:s säkerhetsintressen, som enligt Kearn²³ i slutändan kan tänkas rättfärdiga ett allvarligt övervägande av landet att dra sig ur INF-fördraget, består i den betydande ökningen, både kvantitativt och kvalitativt, av de strategiska robotstyrkorna

i Folkrepubliken Kina. Dessa missilförband bidrar till en växande AA/AD ("anti-access/area denial")-förmåga, d v s en förmåga att vägra, förhindra eller förbjuda tillträde eller tillgång till ett visst område i försvarssyfte, vilken avsevärt kan försämra USA:s kapacitet att effektivt kunna genomföra operationer för att försvara Taiwan vid en konflikt, samtidigt som den kan undergräva möjligheten för Förenta staterna att avskräcka Kina från att inleda fientligheter i händelse av en kris.

Medan det kan tyckas nödvändigt att svara på Kinas missilcentrerade militära moderniseringsprogram med en därefter anpassad missilstrategi för att kunna nå och bekämpa mål av högt värde, såsom utplacerade mobila missiler, flygbaser och ledningssystem, skulle programmet sannolikt vara relativt kostsamt. Dessutom skulle andra faktorer – däribland begränsad tillgänglighet till lämpliga baser och det sannolika kinesiska svaret på en sådan utplacering – avsevärt minska dess upplevda fördelar. Andra programval för att vidmakthålla eller förbättra USA:s konventionella förmåga på kort, medellång och lång sikt må vara att föredra när det gäller kostnadseffektivitet och flexibilitet i verksamheten. En ny landbaserad konventionell medeldistansmissil är enligt studien knappast någon patentrösning för att svara på hoten från Kinas utvidgning av sin missilförmåga.²⁴

Kearn drar slutsatsen att de politiska och säkerhetsmässiga kostnaderna för en amerikansk uppsägning av INF-fördraget sannolikt skulle bli betydande och långvariga.²⁵ Det är svårt att föreställa sig ett scenario där de militära fördelar som förmedlas av landbaserade konventionella medeldistansmissiler skulle uppväga de politiska och militära kostnaderna för ett sådant frånträde. Emellertid kräver denna slutsats en viss geografisk och politisk differentiering.

Medan *Ryssland* nog skulle välkomna en oinskränkt möjlighet att rekonstruera sina robotstyrkor, skulle en omläggning av den samarbetsorienterade inriktning, som än så länge kännetecknar den samtida rustningskontrollen, sannolikt öka Rysslands misstänksamhet om USA:s motiv, och utmaningen att konkurrera med USA i en annan verklighet är inte nödvändigtvis en tilltalande option. Det bör inte antas att en ny frihet från fördragsbaserade begränsningar skulle tolkas som en godartad signal, särskilt på längre sikt. Dessutom verkar en utvidgning av Rysslands förmåga att genomföra en militär doktrin som bygger på förstaslagsförmågan avseende kärnvapen skapa fler problem än den löser.²⁶

Ett klart och överväldigande negativt svar borde Förenta staterna förvänta sig från sina *europiska Natoallierades* håll. En uppsägning av INF-fördraget förefaller vara ägnad att kunna ge drivkraften för den av många Natomedlemmar stödda minskningen av icke-strategiska kärnvapen i Europa en ändrad kurs. Akut oro för det nya ryska hotet kan förvärra motsättningarna mellan väst- och mellaneuropeiska Natoallierade, d v s mellan nyare och äldre Natomedlemmar. På ett mer grundläggande plan skulle ett beslut att frånträda ett fördrag som förstärkt säkerheten och stabiliteten i Europa sedan slutet av det kalla kriget ses som ytterligare ett exempel på Washingtons fjärmande från alliansen och från dess åtaganden gentemot Europas säkerhetsintressen.²⁷

I *Ostasien* kan det vara svårt för USA att rättfärdiga en uppsägning av INF-fördraget för att kunna utplacera konventionella mellan- och kortdistansräckviddiga missiler i regionen, förutsatt att de aktuella utvecklingslinjerna fortgår och så länge inte några tydliga kinesiska provokationer eller en dramatisk förskjutning mot aggressivt beteende leder till en grundläggande ändring av lägesbilden.

Med tanke på det ömsesidiga ekonomiska beroendets höga nivå och den centrala roll, som Kina har antagit, samt de regionala handelsflödena får det vidare antas att även USA:s allierade som Japan och Sydkorea skulle vara obenägna att stödja ett diplomatiskt steg som kan ses som provocerande och som undergrävande för den regionala stabiliteten. Dessutom skulle det kunna påskynda en betydande inhemsk politisk oro, om dessa stater försattes i det svåra läget att behöva göra ett tydligt val i en potentiell konflikt, vilket sannolikt skulle begränsa USA:s utplaceringsalternativ till dess egna territorier, såsom exempelvis Guam.²⁸

När det gäller den bredare *globala icke-spridningsarkitekturen* skulle slutligen en amerikansk uppsägning av INF-fördraget sannolikt avsevärt försvaga MTCR och kunna egga till ytterligare spridning. Även om MTCR inte har varit perfekt, så har det i vart fall bidragit till att begränsa den horisontella spridningen sedan slutet av 1980-talet. En upplevd omkastning av USA:s ledarskap kan vara skadlig för trovärdigheten av denna exportkontrollregim. Dessutom skulle två stora potentiella leverantörer, Kina²⁹ och Ryssland, samt en potentiell andra klass av leverantörer, som består av stater utanför MTCR-regimen, ha strategiska och ekonomiska incitament att sälja förbjudna missilsystem eller att avhålla sig från samarbete om icke-spridningsinitiativ.³⁰

På grund av de troliga politiska och säkerhetsmässiga kostnaderna och de begränsade militära fördelarna med landbaserade medeldistansmissiler för att bemöta utmaningen med Kinas militära modernisering är det enligt Kearn svårt att föreställa sig att ett ensidigt frånträde från INF-fördraget skulle vara till gagn för USA:s nationella intressen.³¹ I stället rekommenderar han att USA bör fokusera på att samarbeta³² med Ryssland och använda den ryska oron

för västliga robotstyrkor för att utvidga fördraget till att omfatta stater som Kina, Indien, Pakistan och andra. På kort sikt är den sannolika framgången för en sådan strategi obetydlig, kanske t o m tvivelaktig, men den kan lägga en mer lämplig grund för en dialog med Peking än att fokusera på strategiska vapen. Under tiden bör USA söka samarbeta med Ryssland för att upprätthålla INF-fördraget och, om nödvändigt, ta itu med det potentiella problem, som Kinas missilprogram kan tänkas utgöra, genom att utveckla alternativa militära program som är bättre anpassade till geografi och politiska verkligheter i Ostasien och som kan vara mindre kostsamma.

Avslutning

I ett tidigare bidrag i *KKrVAHT*³³ har recensenten hävdats att en uppsägning av INF-fördraget skulle utgöra en kränkning av artikel VI i 1968 års icke-spridningsfördrag, såvida inte INF-fördraget då skulle ersättas av en fördragsbaserad överenskommelse som omfattar bestämmelser om oåterkallelighet motsvarande dem som fastställs i nuvarande INF-fördraget. Den nedrustningsfolkrättsliga principen om oåterkallelighet åsyftar en spärr mot att reversera den en gång genom nedrustningsåtgärder uppnådda, lägre beväpningsnivån. I sin studie har David W. Kearn på ett övertygande sätt klargjort varför

INF-fördraget är alternativlöst. För sina amerikanska och europeiska läsare framhåller han att INF-fördragets uppsägningsklausul i artikel XV:2 kan åberopas av skäl som ligger helt utanför det bilaterala avtalsförhållandet,³⁴ varför de ömsesidiga beskyllningar, som referats inledningsvis, visserligen skulle kunna tjäna som uppsägnings-skäl, men ingalunda behöva göra det under alla omständigheter.

Förslaget till en varsam öppning av detta fördrag låter i förstone bestickande, och så sent som i februari 2015 uppgavs Moskva och Washington dela uppfattningen att INF-fördraget bör bli ett multilateralt fördrag.³⁵ Men det gäller också att inse att INF-fördragets förbuds- och begränsningsregler samt i synnerhet dess verifikations- och beräkningsregler inte kommer att kunna överföras till ett potentiellt framtida multilateralt fördrag om mellan- och kortdistansmissiler genom kommandona ”kopiera” – ”klistra in”. När Kearn i bokens sista mening skriver att ”bevarandet av INF-fördraget kommer att fortsätta tjäna USA:s nationella säkerhetsintressen”,³⁶ är recensenten benägen att hålla med och att tillägga: samt dess europeiska allierades och partners, inklusive Sveriges.

Recensenten är jur lic och suppleant i den av International Law Association inrättade kommittén för kärnvapen, icke-spridning och samtida folkrätt.

Noter

1. Fördraget den 8 december 1987 mellan Amerikas förenta stater och de Socialistiska rådsrepublikernas union om avskaffande av mellan- och kortdistansmissiler (Treaty of December 8, 1987, between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the Elimination of their Intermediate-Range and Shorter-Range Missiles), <http://www.state.gov/t/av/crtry/102360.htm#text> (2016-01-24).

– Förhandlings- och fördragshistorien beskrivs utförligt av Jones, David T (utg): *The Reagan-Gorbachev Arms Control Breakthrough. The Treaty Eliminating Intermediate-Range Nuclear Force (INF) Missiles*, Vellum/New Academia Publishing, Washington DC 2012, samt av Shultz, George P: *Turmoil and Triumph. My Years as Secretary of State*, Scribner, New York 1993, s 249, 353 f, 366, 709, 758–768.

2. Meier, Oliver: "Die Krise des INF-Vertrages", i *SWP-Aktuell*, 11. häftet 2015, http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2015A11_mro.pdf (2016-01-24).
3. Ryska tjänstemän har hävdat att tre nuvarande och planerade amerikanska militära program bryter mot INF-fördraget, nämligen (1) användningen av medeldistansmissiler som mål under tester av amerikanska missilförsvarssystem, (2) användningen av beväpnade förlösa flygfarkoster som bäarsystem och (3) den planerade utplaceringen på land av interceptorer inom ramen för missilförsvaret i marinens missilavfyrningssystem MK-41. USA anklagade i sin tur Ryssland officiellt att bryta mot INF-fördraget i slutet av juli 2014, då det amerikanska utrikesdepartementet släppte 2014 års upplaga av sin rapport *Adherence to and Compliance with Arms Control, Nonproliferation, and Disarmament Agreements and Commitments*. Emellertid innehåller rapporten inga konkreta bevis för att styrka detta påstående, utan endast hänvisningar till sekretessbelagd information. Se Woolf, Amy F: Congressional Research Service Report R43832 (2015-10-13) *Russian Compliance with the Intermediate Range Nuclear Forces (INF) Treaty. Background and Issues for Congress*, United States Congress, Washington DC 2015, s 11–21, <https://www.hsdl.org/?view&did=787918> (2016-01-24).
4. Weitz, Richard: "Russia and the INF Treaty", i: *Diplomaatia*, 145. häftet (september 2015), s 7–9, <http://www.diplomaatia.ee/en/article/russia-and-the-inf-treaty/> (2016-01-24); Fieldhouse, Richard W: "INF Treaty Impasse: Time for Russian Action", i: *Arms Control Today*, band 46, 1. häftet 2016, s 8–15.
5. Op cit, Woolf, Amy F, not 3.
6. Gertz, Bill: "Russia Again Flight Tests Illegal INF Cruise Missile", i: *Washington Free Beacon* 2015-09-28, freebeacon.com/national-security/russia-again-flight-tests-illegal-inf-cruise-missile/ (2016-01-24).
7. Lewis, Jeffrey: "Russian Cruise Missiles Revisited (2015-10-27)", www.armscontrolwonk.com/archive/207816/russian-cruise-missiles-revisited/ (2016-01-24).
8. Op cit, Gertz, Bill, not 6.
9. Artikel II:1–2 och 5–6 jämfört med artikel VI:1 i INF-fördraget.
10. Med hänvisning till artikel VI:2 och VII i INF-fördraget är derivatsargumentet betydelsefullt. Detta måste emellertid förbigås här, då de citerade källorna inte tillåter en ingående – och behövlig – granskning av argumentets innebörd. Se vidare United States Congress (utg): 100th Congress, 2nd Session. Report of the Committee on Foreign Relations, United States Senate (1988-04-14). *Executive Report 100-15 The INF Treaty*, U.S. Government Printing Office, Washington DC 1988, s 119 f.
11. Missilavfyrningssystem av typen TEL omfattas av INF-fördraget om de missiler som ska avfyras från dem är omfattade av fördragets bestämmelser; artiklarna II:3–4 i INF-fördraget.
12. Det är omstritt huruvida missilen 9M728 (SSC-7) Iskander är förenlig med INF-fördraget eller ej. För en presentation av argumenten för och emot se Schneider, Mark B: *Confirmation of Russian Violation and Circumvention of the INF Treaty*, National Institute for Public Policy, Fairfax VA 2014, s 4, <http://www.nipp.org/wp-content/uploads/2014/11/Confirmation-of-Russian-Violations-of-the-INF-Treaty8.pdf> (2016-01-24).
13. Op cit, Lewis, Jeffrey, not 7.
14. Artikel VI:1:a jämfört med artikel II:5 i INF-fördraget.
15. Op cit, Gertz, Bill, not 6.
16. Se Schmucker, Robert H och Schiller, Markus: *Raketenbedrohung 2.0: Technische und politische Grundlagen*, Mittler & Sohn, Hamburg/Bonn 2015, s 24–26.
17. Boken kan i sin helhet kostnadsfritt laddas ned i PDF-format på http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2012/RAND_MG1181.pdf samt som e-bok på http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/monographs/2012/RAND_MG1181.epub (båda 2016-01-24).
18. Artikel VI:1 jämfört med artikel II:5–6 i INF-fördraget.
19. Kearn, David W: *Facing the Missile Challenge. U.S. Strategy and the Future of the INF Treaty*, RAND Corporation, Santa Monica/Arlington/Pittsburgh 2012, s xiii, 111 f.
20. Närmare om MTCR se Ahlström, Christer: *The Status of Multilateral Export Control Regimes. An Examination of Legal and Non-Legal Agreements in International Cooperation*, Iustus, Uppsala 1999, s 376–395.
21. Närmare om PSI se U.S. Department of State: "Factsheet 'The Proliferation Security Initiative: A Global Cooperative Effort'", <http://www.state.gov/t/isn/rls/fs/209943>.

- htm samt "Proliferation Security Initiative", <http://www.state.gov/t/isn/c10390.htm> (båda 2016-01-24). Se också Jacobsson, Marie: *Folkrätten, havet och den enskilda människan*, Liber, Malmö 2009, s 62 f.
22. Op cit, Kearn, David W, not 19, s xiv, 33-56.
 23. Ibid, s xv, 91, 105-107.
 24. Ibid, s xv, 73-91.
 25. Ibid, s xv-xvii, 93-114.
 26. Ibid, s xv-xvi, 94-99.
 27. Ibid, s xvi, 99-104.
 28. Ibid, s xvi, 104-108.
 29. Folkrepubliken Kina är inte medlem i MTCR men har gått med på att följa regimens ursprungliga riktlinjer och bilaga från år 1987, dock inte de efterföljande revideringarna. Däremot har Kina inom ramen för uppgörelsen om Irans nukleära program enligt FN:s säkerhetsråds resolution 2231 (2015) samtyckt till att tillämpa MTCR:s förteckning över utrustning, programvara och teknik i den version som gällde den 16 juli 2015; se Dirk Roland Haupt: "Uppgörelsen om Irans nukleära program. Folkrättslig analys av FN:s säkerhetsråds resolution 2231 (2015)", i förevarande häfte av *KKrVAHT*, s 138 f not 36.
 30. Ibid, s xvi f, 104-111.
 31. Ibid, s xvii, 115-126.
 32. INF-fördraget självt innehåller bestämmelser om ett samarbetsforum, det s k särskilda verifikationsutskottet. Enligt artikel XIII:1 i INF-fördraget skall parterna inrätta detta utskott för "att främja målen och genomförandet av bestämmelserna i detta fördrag. Parterna är överens om att, om endera parten så begär, de skall träffas inom ramen för det särskilda verifikationsutskottet i syfte (a) att lösa frågor i samband med de förpliktelser som åligger dem och (b) att enas om sådana åtgärder som kan vara nödvändiga för att förbättra bärkraften och effektiviteten av detta fördrag". Den 20 december 1988 slöts samförståndsavtalet mellan Amerikas förenta staters regering och de Socialistiska rådsrepublikernas unions regering om förfaranden för det särskilda verifikationsutskottets verksamhet (Memorandum of Understanding between the Government of the United States of America and the Government of the Union of Soviet Socialist Republics Regarding Procedures for the Operation of the Special Verification Commission). Utskottet möts som regel i Genève. – För ändamålen med INF-fördraget har Sovjetunionen tolv efterträdarstater.
 33. Haupt, Dirk Roland: "Förhandla om kärnvapennedrustning. Skyldighet enligt 1968 års icke-spridningsfördrag", *KKrVAHT*, 2. häftet 2015, s 121 samt not 53 på s 128 f.
 34. Enligt artikel XV:2 i INF-fördraget skall "varje fördragspart [...] under utövande av sin nationella suveränitet ha rätt att uppsäga fördraget, om den finner att extraordinära händelser, sammanhängande med det ämne som avhandlas i detta fördrag, har äventyrat dess högsta intressen. Den skall underrätta den andra fördragsparten om sådan uppsägning sex månader i förväg. Sådan underrättelse skall innefatta en redogörelse för de extraordinära händelser som den anser ha äventyrat dess högsta intressen". Denna uppsägningsklausul efterbildar uppsägningsklausulen i artikel X:1 i 1968 års icke-spridningsfördrag. Notera att uppsägningsskälet måste vara en extraordinär händelse som sammanhänger med fördragsämnet. Detta behöver inte vara en händelse inom det bilaterala fördragsförhållandet, men skulle för INF-fördragets vidkommande exempelvis kunna vara mycket påtagliga effekter av en tredje stats missilstrategi på ettdera USA eller Ryssland.
 35. "Moscow Content with INF Treaty, Wants More States to Join", <http://sputniknews.com/politics/20150218/1018430952.html> (2016-01-24). Se också Nuclear Threat Initiative: "Treaty between the United States of America and the Union of Soviet Socialist Republics on the Elimination of Their Intermediate-range and Shorter-range Missiles (INF Treaty)", <http://www.nti.org/treaties-and-regimes/treaty-between-the-united-states-of-america-and-the-union-of-soviet-socialist-republics-on-the-elimination-of-their-intermediate-range-and-shorter-range-missiles/> (2016-01-24).
 36. Kearn, David W, op cit, not 19, s 126.

Litteraturöversikt

TITEL:

The Fall of the Ottomans. The Great War in the Middle East 1914–1920

FÖRFATTARE:

Eugene Rogan

FÖRLAG:

Allen Lane, Great Britain 2015

Det ottomanska väldet var den svagaste länken. Så såg västmakterna vid första världskrigets utbrott på motståndarlägret, sedan ”Höga porten” tagit det ödesdigra steget att sälla sig till Tyskland-Österrike. Det rörde sig ju om ”Europas sjuke man”, som man länge försökt stötta.

”Ungturkarna” gjorde som militära ledare också stora misstag, men deras arméer kämpade hårt och tillfogade in i det sista britter och fransmän pinliga bakslag, bara för att landet vid fredsluten berövades hela sitt imperium. Sen kom Atatürk och säkrade hjärtlandet, Turkiet

Gallipoli, kapitulationen vid Kut och den arabiska upprorskampen – allt har skildrats förr, men här sker det med förlorarnas källmaterial. Med den utgångspunkten blir det naturligt att påpeka att det var ottomanernas krigsinträde som gjorde Europas krig till ett första världskrig. Dagens gränser i Mellersta Östern är ett resultat som endast IS gett sig på att ändra.

Boken ger underhållande bakgrunden. Folkmordet på armenier? Det utreddes faktiskt föredömligt 1920 av turkiska myndigheter. Sådant döljs av Erdogan, denne härskare med sin hårdnande islamism – och nu EU:s påtvingade bundsförvant i Syrien.

TITEL:

The Conquest of the Russian North

FÖRFATTARE:

Paul R. Josephson

FÖRLAG:

Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts & London, England 2014

Arktis! Ja, det kan knappast någon undgå att läsa om, i väntan på de nya isfria nordväst- och nordostpassagerna och med de natur- och strategiska intressen som alltmer står på spel. Ryssarna är på hugget, de har i hundratrettio år varit engagerade i polartrakterna. Boken ger en bred beskrivning av deras framträngande med början i tsartiden. Det är en bakgrund som särskilt vad gäller hårt trängda urbefolkningar nära nog borde vara obligatorisk läsning.

Vetenskapsmän och köldtåliga forskningsresanden, många av dem ryssar, har haft sina visioner. Men mera hårdföra krafter har styrt utvecklingen i farlig riktning med början i Stalins ambitioner att göra 1920-talets 366 000 fiskare och renskötare till exponenter av socialistisk planekonomi. I spåren: krossade kulturer, förstörd miljö.

Nu fortsätter det med isvärlden översål-lad av varningssystem, radaranläggningar, sopor och nya samhällen i permafrostens ruinlandskap av städer byggda av sovjetiska slavarbetare och övergivna. Putin är ute efter ständigt nya olje-, gas- och kolfält, tidigt framme i pågående huggsexa, där USA från början är på efterkälken. I kärnkraftens och de ryska jätteisbrytarnas värld vill det mycket till av goda krafter om något ska räddas av vår sista värdefulla ödemark.

Författarens exposé inger inget påfallande hopp.

TITEL:

The New Threat from Islamic Militancy

FÖRFATTARE:

Jason Burke

FÖRLAG:

The Bodley Head, London 2015

Det här är kanske det bästa man våren 2016 kan läsa om IS och militant islam. Författaren, Sydasienkorrespondent för *the Guardian*, har forskat i sitt ämne under närmare två årtionden. Mot den bakgrunden hävdar han att al Qaida lika mycket drivits av radikaliseringen i Sydasien och Mellersta Östern som försökt styra den. Vårt terrorgissel har äldre anor.

Ett nyckelår är 1979 med våldshandlingen vid stora moskén i Mecka, omvälvningen i Iran och utbrottet av Sovjetunionens krig i Afghanistan; händelser som fick uppskrämda ledare i Saudiarabien att börja ösa ut pengar på utbredning av deras sunnitiska extremvariant, wahabism. Också mordet på Sadat 1981 öppnade för många perspektivet av ett religiöst styre. Sedan dess kan vi följa en stigande mörk syn på väst bland muslimer. Den arabiska våren skapade ett kaos som öppnade vägen för radikalisering långt mer än demokrati.

Al Qaida har kvar många filialer men inget eget fotfäste. Är det då IS med snedkorantolkning, kalifatdröm, utpressning, mutor, terror, sekteristiska våld, mediegrepp och autonoma nätverk som vi har mest att frukta? Är det farliga "hemvändare" från kriget i Syrien? Idag skrämmer inte komplexa angrepp utan snarare en "ledarlös jihad" av enstaka unga män formade av sina anhängare, kriminella grupper och påverkan i överfyllda fängelser.

TITEL:

Embattled Rebel. Jefferson Davis and the Confederate Civil War

FÖRFATTARE:

James M. McPherson

FÖRLAG:

Penguin books, New York, NY 2015

Civil War Buffs – ja sådan finns även i Sverige – dras nog mest till det amerikanska inbördeskrigets fälttåg och slag. Några borde ändå kunna läsa en ny bok om konfederationens ledare. En man med fältherredrömmar men fast i regeringsbestyren, nedgrävd i detaljer, oförmögen att delegera, blind på ena ögat, ofta sängbunden, hopplöst fast vid favoriter, från första till sista stund kritiserad och angripen; en pygmé mot jätten Abraham Lincoln. Ändå, ensam vid sidan av general Robert E Lee, höll Jefferson Davis mot alla odds sydstaterna länge kvar i kampen – ingen union utan bara en konfederation av knapp EU-typ.

Den nya koncisa biografien är skriven av James M. McPherson. Mer än någon annan amerikansk historiker präglade han med sitt mästerverk *Battle Cry of Freedom* (1988) forskarnas bild av Förenta Staternas ödesavgörande för drygt 150 år sedan som en demokratins kamp mot slaveri och för frihet. Med åren har han sett Lincoln med fler nyanser. Och bilden av motståndaren har i gengäld blivit något mer förlåtande. Ty, lätt hade Davis det inte med alla sina grälsjuka generaler.

TITEL:

Reagan. En kontroversiell ikon

FÖRFATTARE:

Karin Henriksson

FÖRLAG:

Leopard förlag, Bookwell, Finland 2015

Den mest konservativa av dem alla! Så beskrevs Ronald Reagan i kritiska svenska medier när han 1981 sjuttio år gammal tillträdde som USA:s president. En avdankad B-skådespelare därtill. Men efter Teaparty-rörelsen och Donald Trumps framfart ter han sig inte som någon särdeles säregen statschef för supermakten. Konservativ är han förvisso även i Karin Henrikssons lite grå biografi, den första på svenska, men med alla sina brister en försiktig visionär; den amerikanska högern har honom att tacka för sin kraft.

En abortmotståndare, apartheidregimens vän och oengagerad i mänskliga rättigheter men också trevlig, humoristiskt och självironisk. Inget är nytt för dem som följde Reagans maktutövning – men allt får sin belysning. Han rörde inte upp i Washington och trasslade in sig i Iran-contras-härvan. Efter sig lämnade han ett budgetunderskott men också en boom och många människor i jobb. En upprustare, men med sin instinktiva antikommunism öppnade han kontakter med Sovjetunionen som faktiskt förebadade dess fall.

Likt Margaret Thatcher åstadkom Ronald Reagan ingen bestående konservativ omvälvning. Men båda har satt ett historiskt avtryck.

TITEL:

The Most Dangerous Man in America: The Making of Douglas MacArthur

FÖRFATTARE:

Mark Perry

FÖRLAG:

Basic Books, New York 2014

Boken handlar om ledarrelationer. Den tar avstamp i hur president Roosevelt såg på den reaktionäre generalen Douglas MacArthur men gäller snarast mer dennes mellanhavan-

den med andra höga amerikanska militärer under andra världskriget.

Kriserna inom koalitionen är väl kända, särskilt gäller gällande spänningarna mellan fältmarskalk Montgomery och de amerikanska generalerna under fälttågen i Afrika och Europa. Men här handlar det om beskyllningar, avund och rivalitet på olika nivåer mellan försvarsgrenar inom ett land – till den grad att man undrar hur mycket kraft som gick förlorad i USA:s kamp mot en egentlig fiende, i detta fall Japan.

Striden stod mellan MacArthur och amiralen Ernest King som framför allt ville se USA vinna i Stilla Havet – och då av flottan. Generalstabschefen George Marshall och presidenten fick vara skiljedomare. Lösningen blev en kompromiss: generalen fick befälet i sydväst medan amiralen Chester Nimitz ledde kampen i centrala Stilla Havet. Författaren anstränger sig för att se MacArthur som framgångsrik fältherre och poängterar att denne till slut fick brett stöd för återtagandet av Filippinerna, något som annars ofta kritiserats.

TITEL:

Europe on Trial. The Story of Collaboration, Resistance, and Retribution During World War II

FÖRFATTARE:

István Deák

FÖRLAG:

Westview Press, U.S.A. 2015

Dagens Europa erbjuder ingen uppmuntrande syn. Om nedärvd själviskhet och opportunism påminns man om i István Deáks skildring av nazisamarbete, motstånd och vergällning under andra världskriget. Mot våldsregimers hot kunde kontinenten aldrig samla sig. Ett halvt dussin länder underkastade sig också Tyskland som allierade, drivna av nationella ambitioner. En annan

bok, *The Holocaust and the Germanization of Ukraine*, (Cambridge University Press, 2015) tar sikte på det här kanske det mest olyckliga av krigets offer.

I de ockuperade länderna blev många samarbetsmän, medan den stora majoriteten endast försökte överleva så vanligt som möjligt. De som gjorde motstånd mot SS och die Wehrmacht var förvisso färre än man efteråt ville påskina. De bröt mot nationella lagar, saknade stöd i folkrätten och riskerade andras liv. På allvar började deras insatser, med inslag av etnisk rensning och klasskamp, efter slaget vid Stalingrad.

Mest skrämmande är bristen på medlidande och humanitet gentemot judar, romer och homosexuella. Räfsten efteråt mot samarbetsmännen skedde på nya makthavares villkor. I väst stod egendomligt nog Norge, Danmark och Nederländerna för de hårdaste straffen. Sen, fram till Eichmannrättsgången, gjorde det kalla kriget slut på all (själv)rannsakning.

TITEL:

Churchill's Bomb: A Hidden History of Science, War and Politics

FÖRFATTARE:

Graham Farmelo

FÖRLAG:

Faber and Faber, London 2013

Churchilllitteraturen frodas. Denna variant av en fysiker handlar om naturvetenskap, inte bara den stores eget engagemang. Den beskriver hela 1940-talets tillkomst av den nukleär arsenal vi lever med idag, först skapad av amerikanska forskare, ingenjörer och militärer – och inte minst brittiska fysiker och kemister, flera av dem Nobelpristagare.

Churchill var tidig med tankar om kommande domedagsvapen, t ex 1925 med boken *Shall We All Commit Suicide?* Redan 1906 samtalade han med den fantasirike

H G Wells om vart vi var på väg. Han var inte ensam – slående är hur många forskare, författare och journalister som under mellankrigsåren diskuterade atomvapen långt innan någon hade kommit på hur man kunde klyva en atomkärna och åstadkomma en kärnreaktion.

Under andra världskriget förmådde dock Churchill inte göra sig gällande i atomvapenfrågan. Fixerad av alliansen med USA, landet med resurserna, och alltför beroende av sin omstridde mentor, Frederick Lindemann, "the Prof", stötte han bort experter på militära problem, främst Henry Tizard, som hade kunnat ge honom nödvändigt vetenskapligt stöd.

TITEL:

Understanding the U.S. Wars in Iraq and Afghanistan

REDAKTÖRER:

Beth Bailey and Richard H. Immerman

FÖRLAG:

New York University Press, New York and London 2015

TITEL:

Ghost Riders of Baghdad. Soldiers, Civilians and the Myth of the Surge

FÖRFATTARE:

Daniel A. Sjursen

FÖRLAG:

ForeEdge, University Press of New England 2015

Det gick illa i både Irak och Afghanistan. Med allt fler års perspektiv på de amerikanska insatserna börjar vi få bilder befriade från feltänkta ambitioner, önsketänkande och försök till försköningar. Redan den föreliggande antologin innehåller en gediget användbar genomlysning av allt det som följde i spåren av nine-eleven.

I efterhand framstår det som märkligt att USA inte hade fått nog av erfarenheterna från Vietnam om det lönlösa i att utanför egna gränser försöka skapa en stat byggd på amerikanska värderingar. I såväl Irak som Afghanistan ställdes Washington inför partner som ingalunda delade dess mål, I Bagdad ville shiiterna ge igen för år av underläge. Kabuls ledare kände sig nödsakade att samarbeta med krigsherrar och andra maktintressen. Vad amerikanerna efter hand kunde erbjuda var upprorsbekämpning; ett operativt handlingsmönster och ingen nationell strategi, därtill civila uppgifter för en krigsmakt som bara borde ha verkat militärt.

På plutonnivå ger den andra boken en snabbt mörknande bild av värvade tjugo-åringar från Södern och Mellanvästern som tvivlar på sin uppgift, lider förluster av bilbomber och går mot en osäker framtid i ett USA som står främmande för deras krig och uppoffringar.

Böckerna är anmälda av Olof Santesson.

ANVISNINGAR TILL FÖRFATTARE

Författaren ansvarar för att artikel som insänds är språkgranskad och genomarbetad och sänder originalmanuskript i Word till redaktionen på info@kkrrva.se. Författarens namn, adress, e-postadress, telefon- och faxnummer anges i mailet. Författare till inträdesanförande och årliga redovisningar bör begränsa antal tecken (inkl blanksteg) till högst 30 000 resp 60 000.

Vetenskapliga artiklar inom Akademiens område bör innehålla 7-10 000 ord (d v s max 50 000 tecken utan blanksteg = max 60 000 tecken med blanksteg = max 20 A4-sidor i normal text med 12 punkter). Artikelns skall starta med ett abstract på engelska om det är en artikel skriven på skandinaviskt språk eller på skandinaviskt språk om artikeln är skriven på engelska.

Bilder: Förslag till illustrationer bifogas separat. Obs! Det räcker inte att bilderna är inmonterade i ett word- eller powerpoint-dokument. För tryck krävs att bilderna är bifogade som separata högupplösta bildfiler, dvs minst 300 dpi.

Tips: Akademiens skrivhandbok med våra skrivregler finns att hämta på hemsidan.

Redaktionen språkgranskar manuskriptet och återsänder det till författaren.

Författaren granskar redaktionens förslag till förtydliganden etc och meddelar skriftligen eventuella synpunkter.

BESTÄLLNING AV SÄRTRYCK OCH LÖSNUMMER

Särtryck beställs hos redaktionen, efter överenskommelse om pris, med uppgift om antal och adresser för leverans och fakturerings. Lösnummer beställs hos redaktionen eller på admin@kkrrva.se som också svarar för utsändning och fakturering.

Helårsprenumeration:

400 kr (Sverige) 500 kr (Europa)

600 kr (övriga länder)

Lösnummer: 105 kr inkl moms

ISSN 0023-5369

© Kungl Krigsvetenskapsakademien 2016

