



Självständigt arbete (15 hp)

Författare	Program/Kurs	
Magnus Lilliehöök	Krigsvetenskap SA (förberedande kurs inför HOP)	
Handledare		
		Antal ord: 11847
Jacob Westberg	Beteckning	Kurskod
		1OP303
OMVÄRLDSANPASSNING ELLER POLICYMISSLYCKANDE – DEN SVENSKA DEBATTEN OM VÄRNPLIKTENS AVSKAFFANDE OCH ÅTERINFÖRANDE		
ABSTRACT:		
<i>Adapting to a new security environment or policy failure -the Swedish debate on abolishing then reinstating National Service within the Armed Forces.</i>		
In 2009 the Swedish parliament decided to enforce a professional army with serving soldiers and seamen as many other Western European states had done in the aftermaths of the Cold War. However, only seven years later the Government decided to reactivate the laws enabling the possibility to enlist young men and women to the Armed Forces, once again constituting National Service.		
The purpose of this essay is to shed light on this rather rapid decision to amend the terms and conditions stated for the Armed Forces on how to recruit and man the battle units. This is conducted by analysing the arguments made by the leading political parties in Government and Opposition in relation to two possible explanation models. Firstly, is this a consequence of the rapid changes in the security situation in Europe? Or is this simply a policy failure based on domestic challenges in defence reform.		
This survey have categorised the arguments made by Sweden's leading parties describing the relations in both these major decisions.		
Nyckelord:		
Säkerhetspolitik, personalförsörjning, strategi, politiskt beslutsfattande, försvarsreformation.		

Innehållsförteckning

1. INLEDNING.....	3
1.1 PROBLEMFÖRMULERING	3
1.2 SYFTE	5
1.3 FORSKNINGSFRÅGOR.....	6
1.4 TIDIGARE FORSKNING OM DEN SVENSKA FÖRSVARSREFORMATIONEN	7
2. TEORI.....	8
2.1 RELEVANTA FÖRÄNDRINGAR I DEN EXTERNA SÄKERHETSPOLITISKA MILJÖN	8
2.2 EN LÄRPROCESS I FÖRSVARSREFORMARBETE.....	10
2.3 ANALYSINSTRUMENT	12
3. METOD.....	13
3.1 FORSKNINGSDESIGN.....	13
3.2 METODBESKRIVNING	15
3.3 AVGRÄNSNINGAR OCH MATERIALDISKUSSION	17
3.4 OPERATIONALISERING MED SPETSFORMULERING.....	19
3.5 ARGUMENTATION FÖR VALD METOD	19
4. ANALYS	21
4.1 ARGUMENTATIONSANALYS	21
4.1.1. <i>Beslutet att låta pliktuttagningen bli vilande</i>	21
4.1.2 <i>Beslutet att återaktivera lagen om totalförsvarsplikt i</i>	32
<i>personalförsörjningen</i>	32
5. RESULTAT	37
5.1 SAMMANFATTNING KRING BESLUTET ATT LÅTA PLIKTLAGSTIFTNINGEN BLI VILANDE	37
5.2 SAMMANFATTNING KRING BESLUTET ATT ÅTERAKTIVERA UTTAGNING MED STÖD AV PLIKT ...	38
5.3 SAMMANFATTANDE SLUTSATSER MED ÅTERKOPPLING TILL FORSKNINGSPROBLEMET	39
6. AVSLUTNING	41
6.1 ÅTERKOPPLING TILL TEORI OCH METOD	41
6.2 FÖRSLAG TILL VIDARE FORSKNING OCH RELEVANS FÖR YRKESUTÖVNING.....	41
LITTERATUR OCH REFERENSFÖRTECKNING	42
LITTERATUR.....	42
RAPPORTER, ANDRA KÄLLOR.....	43
OFFENTLIGT TRYCK	43

1. Inledning

1.1 Problemformulering

Den 2 mars 2017 fattade Regeringen beslut om att återaktivera pliktinstrumentet för Försvarsmaktens personalförsörjning av krigsorganisationen. Detta beslut tas, i bred politisk enighet, efter bara sju år med ett frivilligt och anställt försvar. Beslutet innebär att alla delar av lagen om totalförsvarsplikt: mönstring, plikttjänstgöring i form av militär grundutbildning och repetitionsutbildning kan tillämpas igen (Regeringen, 2017:1-3).

Relativt vår historia utgör denna snabba förändring av personalförsörjningen en anomali då tidigare system varit gällande under mycket långa tidsperioder. Det äldre indelningsverket började redan istandsättas efter riksdagen i Arboga 1536 och utvecklades sedan framförallt under Karl XI:s regeringstid 1661-1697. Värnpliktsystemet infördes 1901, efter en serie riksdagsbeslut med början 1885 inspirerat av Napoleons armé, och som en konsekvens av såväl Krimkriget som de tyska värnpliktsarméernas framgångar mot Danmark, Österrike och slutligen Frankrike (Ericsson, 1999:86-92). Detta system kom att utgöra det medel som var gällande till 2009. Den transformation som västvärldens försvarsmakter genomgick efter kalla krigets slut medförde att inte bara Sverige övergick till ett yrkesanställt försvar, utan även länder såsom Frankrike, Nederländerna, Spanien, Belgien och Italien. Flera av dessa torde vara militärdemografisk jämförbara emellertid är endast Sverige som beslutat återaktivera pliktrekrytering. Andra nationer såsom Finland och Grekland valde att behålla den allmänna värnplikten för sina respektive försvarsmakter.

Sverige var emellertid förhållandevis sena med övergången till ett yrkesförsvar och processen förknippas med en del problemområden avseende såväl rekrytering som svårigheter att behålla personal under hela kontraktstiden (Amid, 2016:158).

Den kanske mest uppseendeväckande kritiken levererades av Riksrevisionen (RIR) som 2013 konstaterade att antalet anställda gruppbefäl, soldater och sjömän inte finns i tillräckligt antal för att kunna fullgöra de nationella uppgifterna och samtidigt genomföra insatser utomlands.

Vidare slog rapporten fast att Försvarsmakten saknar personal med ett antal nyckelkompetenser till exempel avseende sjukvårdspersonal och kvalificerade tekniker så konstaterades femtioprocentiga vakanser (Riksrevisionen, 2013:86-87).

Tidperioden infaller också momentant med en ökad rysk aggression vilken för omvärlden blir uppenbar med inledningsvis Georgien-konflikten därefter med annektering av Krimhalvön våren 2014 med de fortsatta striderna i Donetsk-regionen (Ds 2014-20:14).

Dessa tvära kast motiverar frågor avseende statsmakternas hantering av ärendet och två uppenbara problem är:

Hur kan då dessa plötsliga förändringar förklaras och vilken roll har den nationella och den internationella utvecklingen spelat? Det kan antas att relevanta förändringar i den *externa säkerhetspolitiska miljön* har utgjort en påverkansfaktor då, måhända främst, västeuropeiska staters väpnade styrkor kom att dimensioneras mot multinationell konflikt- och krishantering vilket krävde snabbt gripbara förband för expeditionära uppdrag. En annan möjlig påverkansfaktor är de externa säkerhetspolitiska hoten vilka från efter kalla krigets slut utvecklats från ett förhållande av "evig fred" till regionala spänningar och ambitioner från den ryska administrationen som såväl regional som global stormakt.

Misslyckandet att bemanna organisationen motiverade ett återinförande av en begränsad värnplikt och vilka åsiktsskillnader förelåg mellan de politiska huvudaktörerna? Denna del av problemet är måhända relaterat till de *interna inrikespolitiska svårigheter* beroende av de inboende utmaningar som föreligger i försvarsreformarbetet. Ett totalförsvar där försvarsmakten mobiliserade 800 000 man skulle transformeras till mindre än en tiondel och istället för att ha en krigsorganisation insatt först efter mobilisering efterfrågades omedelbart gripbara förband med hög tillgänglighet. Utöver denna utmaning har Socialdemokraterna utifrån en ideologisk ståndpunkt argumenterat för att personalförsörjningen bör ske med stöd totalförsvarsplikten för att säkerställa en folklig förankring av det militära försvaret.

1.2 Syfte

Min uppsats syftar till att såväl undersöka som identifiera de motiveringar och argument som fått statsmakterna att på relativt kort tid omvärdera Försvarsmaktens personalförsörjning. Metodmässigt är avsikten att analysera den argumentation som skett kopplat mot de större beslut som fattats i Sveriges riksdag. Denna analys sker utifrån den argumentation som Riksdagens två dominerande partier: Moderaterna och Socialdemokraterna anfört.

Härvidlag är avsikten att bidra till den krigsvetenskapliga forskningen genom att förmedla en fördjupad förståelse för den politiska miljö som kringgärdar resursstrategibegreppets förutsättningar. Den inriktning och styrning som statsmakterna ger Försvarsmakten att producera sin krigsorganisation är avgörande för att skapa ett trovärdigt militärt maktmedel och således en viktig beståndsdel i krigsvetenskapen. Ett uttalat fokus på skapandet av en militär förmåga med uppfyllda och välövade förband kräver att förmågeskaparen ges adekvata förutsättningar annars riskerar detta upplevas som ett trovärdighetsproblem.

I sökande efter motiv för resonemanget ovan utvecklas nedan två förklaringsmodeller. Dessa är tentativa och kan självfallet utsättas för prövning. Det bör också i sammanhanget göras tydligt att dessa förklaringsmodeller, om relevanta, inte nödvändigtvis är de enda, utan motivbilden kan självfallet kompletteras.

1) Förändringar i den externa miljön

Relativt inriktningsbeslutet 2009 har Försvarsmaktens uppgift och syfte förändrats, detta med anledning av det förändrande säkerhetsläget såväl globalt som i närområdet. Förändringen kan motiveras utifrån två delmängder där den första utgörs av det förändrande säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde med anledning av Rysslands agerande, den nya fokuseringen på den nationella försvarsdimensionen motiverar möjligen att större förbandsvolymer tillgängliga först efter en mobilisering.

Den andra delen utgår från att Sverige som säkerhetspolitisk aktör kontinuerligt anpassat sitt militära maktmedel utifrån våra internationella beroenden och att införandet av ett yrkesförsvaret som var en konsekvens av att internationell krishantering krävde såväl mer välutbildade soldater som stående och snabbt gripbara förband för expeditionära uppdrag, detta föranledde

att styrkebidragen ansågs kräva yrkessoldater, dels då konfliktmiljön ansågs kräva mer utbildad personal, dels då lagstiftningen inte medgav tillgänglighet av pliktpersonal för denna typ av expeditionära uppdrag.

2) Interna utmaningar (en lärprocess för Försvarmakten)

Även denna förklaringsmodell är tudelad. Den första kategorin utgörs att processen kan anses vara beroende av att beslutet att lägga pliktsystemet vilande innebar ytterligare ett steg i den då pågående försvarsreformen. Det föreligger inneboende trögheter och svårigheter att reformera väpnade styrkor och vissa insikter kan måhända först uppnås efter prövning (Haldén 2007:249). Det är också måhända så att statsmakterna inte varit beredda att möta vissa av de förutsättningar en yrkesanställd försvarsmakt med stående förband kräver (Bergström, 2011: 22-35). Detta kan exempelvis kopplas till svårigheterna att rekrytera soldater och framförallt den begränsade personella uppfyllnaden av kontraktsförbanden.

Den andra delen i den förklaringsmodell utgörs av att det kan också finnas rena inrikespolitiska motiv såsom de ideologiska skillnader och den politiska antagonismen mellan främst Moderaterna och Socialdemokraterna. Här kan åsiktsskillnader avseende till exempel folkförankring utgöra påverkansfaktor då denna kan tänkas ha en avgörande påverkan på hur Socialdemokraterna valt att agera såväl i opposition som i regeringsställning.

1.3 Forskningsfrågor

1. Vilka var de politiska argumenten för och emot att låta pliktsystemet bli vilande respektive återaktiverat?
2. Hur kan dessa argument relateras till faktorer kopplade till relevanta förändringar i den externa säkerhetspolitiska miljön respektive interna faktorer kopplade till det nationella försvarsreformarbetet?
3. Hur har Moderaterna och Socialdemokraterna argumenterat för Försvarmaktens personalförsörjning under respektive inriktningsbeslut?

1.4 Tidigare forskning om den svenska försvarsreformationen

I uppsatsens teorikapitel formuleras tentativa påverkansfaktorer utifrån fyra teoretiska kategorier (kluster). Dessa härrör från den relevanta forskningen inom området sammanfattar endast de storheter i tidigare forskning om svensk försvarsreformation på vilken denna undersökning baseras

Det uttalade syftet med Sveriges krigs- och försvarsmakt har under 1900-talet främst motiverats som skyddet av statens existens mot ett väpnat angrepp. Emellertid kom Försvarsmakten efter kalla krigets slut att dimensioneras från andra grunder. Wilhelm Agrell identifierar de krafter som blev drivande i den svenska försvarstransformationen och nedprioritering av det nationella försvaret såväl förmågemässigt som avseende försvarsplaneringen (Agrell, 2011:241) där han vidare hävdar att militärmaktmedlet dimensioneras från perspektivet ”aldrig mera krig” (Agrell, 2011:244).

Avseende svensk försvarspolitik och skiftena inom denna finns adekvat forskning som spänner över lång tid. Håkan Edström och Dennis Gyllensporre har analyserat de politiska inriktningsbesluten från 1990-talet till idag bland annat utifrån den inneboende dynamiken mellan insats- och utvecklingslogik (Edström & Gyllensporre, 2014). Dessa ges ytterligare dimensioner av Jacob Westbergs beskrivningar av interna och externa påverkansfaktorer sammanfattande som mål, medel, metod och miljö (Westberg, 2015).

Rörande försvarsreformation har Eva Haldéns forskning inom kontexten det vidgade säkerhetsbegreppet fångat storheterna i övergången från ett invasions- till ett insatsförsvar och denna process inneboende svårigheter (Haldén, 2007). Beslutet att återinföra värnplikten ligger så nära i tiden att det forskningen runt just detta fall saknas. Emellertid finns forskning avseende beslutet att lägga plikten vilande från bland andra Claes Bergström som relaterar till erfarenheter kring den tidigare frivilliga soldatförsörjningen inom ramen för volontärsystemet och Callis Amid kring de svårigheter Försvarsmakten upplevt att med anställd personal rekrytera personal i tillräcklig omfattning. Utifrån denna rudimentära beskrivning av tidigare forskning inom området presenteras i efterföljande kapitel undersökningens teoretiska ramverk.

2. Teori

I detta kapitel redogörs för relevant teoribildning med koppling till de förklaringsmodeller som presenterats. Dessa kommer i analyskapitlet användas som ett raster och sorteringsinstrument för den argumentation som anförts i den svenska debatten under såväl avskaffandet som återinförande av rekrytering med stöd av lagen om totalförsvarsplikt. Som presenterats i problemformuleringen motiverar regeringen sitt beslut med dels det *försämrade säkerhetsläget*, dels svårigheten att på en helt *frivillig väg bemanna* våra krigsförband (Regeringen, 2017:2). Avseende relevant forskningsläge och teoribildning har jag valt att klustra dessa i nedanstående områden; *förändringar i den externa säkerhetspolitiska miljön* respektive *interna utmaningar (lärprocess i försvarsreformarbete)*. Dessa kommer, vilket beskrivs nedan, brytas ned ytterligare i kategorier adekvata att ingå i uppsatsens analysverktyg.

Teoribeskrivningen nedan söker återkoppla till de två tentativa förklaringsmodellerna (externa respektive interna).

2.1 Relevanta förändringar i den externa säkerhetspolitiska miljön

Säkerhetspolitiska påverkansfaktorer kan dels formuleras som de interna såsom mål, medel och metoder, dels som de externa påverkansfaktorerna som omfattar i vilken omvärldsmiljö som det strategiska ramverket skapas (Westberg, 2015:24). Den externa miljöns påverkan på säkerhetspolitiska vägval har beskrivits med olika infallsvinklar i litteraturen. Vid första anblicken kan de säkerhetspolitiska målsättningar te sig tidlösa då de för Sverige, likt många andra industrialiserad småstater, haft tydligt existentiella strategiska mål, när påverkade av resurser och geostrategiskt läge (Jeppson, 2005:24).

Med Berlinmurens fall och östblockets sönderfall förändrades den europeiska säkerhetspolitiska miljön i grunden. Detta föranledde och motiverade en annan dimensioneringsgrund för de väpnade styrkorna. Det svenska invasionsförsvaret och totalförsvaret upplevdes i denna kontext sakna relevans och blev föremål för en försvarsreform. Denna försvarsreform var på intet sätt unik för Sverige utan sker parallellt i andra västeuropeiska länder. Utöver förändringar i den säkerhetspolitiska kontexten (hot och miljö), var dessa *drivna* av de omfattande ekonomiska reduceringar, genomsnittligen 30 procent, som ländernas försvarsmakter ålagts. Kraven på försvarsintegration och samarbete har således även sin förklaring i

ekonomiska realiteter (Matlary, 2013:171) även om dessa inte är de huvudsakliga motiven eller drivkrafterna. Det tidigare norska statsrådet Janne Haaland-Matlary identifierar två av dessa; *avsäkerhetiseringen*, krigen handlar inte längre om en stats existens utan är i viss mån valbara och *multilateral legitimitet* (eller ansvar), våldsanvändning begränsas till internationell rättsordning och flera nationer delar på ansvaret vid beslut av insats (Matlary, 2013:29-32). Westberg förtydligar den tredje drivkraften: *multilateralt stöd*, flera länder delar kostnaderna (Westberg, 2015:206), vilket ger del av både inflytande och risker i insatsen, men även också skuld vid misstag.

Matlary beskriver även det underskott på tillgängliga expeditionära förband som europeiska stater kan lämna som styrkebidrag vid internationell krishantering. Deltagande inom ramen för ISAF krävde lejonparten denna kapacitet i perioden 2005-2012 vilket föranledde ett synnerligen begränsat deltagande i EU- och FN-ledda insatser. Matlary beskriver vidare fördelarna med ett gemensamt produktionsrationellt förmågeskapande *pooling* av förband med expeditionär förmåga (Matlary, 2013:66-68). Det senare är en dimensionsgrund som krävt soldater tillgängliga för tjänstgöring under längre tidperioder.

Westberg utvecklar småstatens dilemma och förutsättningar utifrån säkerhetspolitiska målsättningar, medel, metoder och miljö. Avseende den sistnämnda faktorn, vilken är central i min första teori, identifierar Westberg den obalans, relativt övriga faktorer, vilket blivit utfallet av Rysslands intentioner och återskapade militära förmåga, degraderingen av EU med anledning av Storbritanniens utträde och interna målkonflikter samt det svårtolkade läget avseende vilja och intentioner hos den ny tillträdde administrationen i Förenta Staterna (Westberg, 2015:24-25).

Förändringar i relation mot Matlarys beskrivning av de valbara konflikterna beskrivs av Edström och Gyllensporre relativt den geopolitiska utvecklingen i Sveriges närområde. De ryska ambitionerna, påtagliga inte minst i Georgien och Ukraina, medför att Sveriges säkerhetspolitiska doktrin övergår från sin uppkomst i Lissabonfördragets *solidaritetsförklaring* till ett mer och mer uttalat fokus på *närområdet*, och det är denna återgång till ett mer uttalat existentiellt försvar som kommer att prägla större delen av det tidigare inriktningsbeslutet 2010-2015 (Edström & Gyllensporre, 2014:238).

Även om de krav på ekonomiska reduceringar nu är något mindre högljudda föreligger fortsatt ekonomiska och resursmässiga begränsningar, inte minst för småstater, vilket kräver genomtänkta och realiserbara resursstrategier. Bilden kan ytterligare problematiseras med konflikttyperna som bland andra Matlary beskriver inom det *vidgade säkerhetsbegreppet* är kvarstående och det förväntas av stater att kunna hantera såväl dem som det existentiella förvaret (Westberg, 2015:207).

Kritik kan riktas mot det teoretiska ramverket, Gyllensporre konstaterar att kontexten i den säkerhetspolitiska forskningen fortsatt är starkt präglad av den optimistiska syn som inträdde i den säkerhetspolitiska diskursen efter kalla kriget (Gyllensporre, 2016:472).

2.2 En lärprocess i försvarsreformarbete

Avseende svårigheterna med genomdrivandet av den svenska försvarsreformen påtalar Haldén ett antal kriterier kring de inneboende trögheterna i förändring av en byråkratisk organisation i allmänhet och Försvarsmakten i synnerhet (Haldén, 2007:190). Även Haldén vidhåller att detta inte är unikt för Sverige utan en naturlig utveckling för Västeuropa efter kalla krigets slut, vilket innebär att olika länder nått olika långt i sitt reformarbete, detta medger att det finns ett spektrum av såväl positiva som negativa erfarenheter att tillgå (Haldén, 2007:34). De organisationsteoretiska perspektiv som förutsätts är enligt Haldén; *kulturperspektivet* vilket kräver en beredskap att kunna överge kända och inövade mönster, *det instrumentella perspektivet* utgår från myndighetens målrationalitet samt *mytperspektivet* vilket omfattar att det erbjuds en alternativ eller kompletterande tolkning av förändringarna och hur dessa kommuniceras (Haldén 2007:7-19). En ytterligare problematisering gör Haldén med introduktionen av ett *övertalningsperspektiv*: det vill säga att det fordras att man förbereder och övertygar organisationen med dess beslutsfattare om förändringens nödvändighet. I sin analys berör även Haldén personalförsörjning av Försvarsmaktens grundorganisation och konstaterar ett uppenbart motsatsförhållande mellan invasionsförsvaret och insatsförsvaret. Den förstnämndas behov av en stor grund- och krigsorganisation, hemförlovade soldater och en officersförsörjning dimensionerad utifrån den stora krigsorganisationen står i bjärt kontrast till insatsförsvarets begränsade behov av grundorganisation men en beredskapssatt insatsorganisationen och en officersförsörjning anpassad till denna (Haldén, 2007:45).

Edström och Gyllensporre menar att Sveriges försvarspolitiska inriktningsbeslut präglas av dels en insatslogik, dels en utvecklingslogik. De begränsade resurserna medför en inneboende motsättning mellan dessa storheter. Med insatslogiken syftar till att omhänderta ett pågående skede ”här och nu”, medan utvecklingslogiken är framåtriktad och avser kunna bidra med inflytande i en framtida händelseutveckling (Edström & Gyllensporre, 2014: 22-23). Det är en utmaning att få båda dessa perspektiv omhändertagna i någorlunda balans.

I *Kungliga krigsvetenskapsakademins handlingar och tidskrift* beskriver Callis Amid problembilden avseende den personella uppfyllnaden av krigsorganisationen. Självfallet är de externa miljöbeskrivningarna omhändertagna emellertid, diskuterar Amid diskrepansen mellan den ”beställda” insatsorganisationen och finansieringen av densamma såväl avseende personell som materiell uppfyllnad. Redan här framkommer svårigheter för Försvarsmakten att utgöra en attraktiv arbetsgivare för ett yrkesanställt försvar då inriktningsbeslutet var underfinansierat. Amid problematiserar vidare kring att rådande personalförsörjningssystem förordades i Försvarsmaktens remissyttrande och uttrycker att dagens rekryteringsproblem kan ses som självförvållade (Amid, 2016:157-163).

Claes Bergström påtalar också det flagranta ointresse som uppvisades mot Sveriges tidigare erfarenheter av yrkesanställda soldater inom volontärsystemet (Bergström, 2011: 22-35). I detta forskningsarbete redogör Bergström för en mängd erfarenheter från volontärsystem avseende såväl utmaningar i rekryteringen till vilka åtgärder som utreddes för att få personalen att stanna kontraktstiden ut. Två problemområden som senare identifierades av Riksrevisionen (Riksrevisionen, 2014:139).

Detta paradigmskifte blir en viktig påverkansfaktor av den säkerhetspolitiska kulturen för Europa i allmänhet och Sverige i synnerhet. Det är måhända ingen slump att Sverige är förhållandevis sent ute i sin reformering av personalförsörjningen. Totalförsvarsplikten utgjorde en viktig komponent i det så kallade folkförsvaret, en del i den strategiska kulturen inte minst präglad av den mångåriga socialdemokratiska makthegemonin vilken kommit att prägla Sverige (Wedin & Åselius, 1999:94). Folkförsvartanken hade sedan tidigare en djup förankring i samhället efter beredskapsåren och kom att utgöra en retorisk komponent i 50- och 60-talens försvarspolitiska inriktningsbeslut (Wedin & Åselius, 1999:94-95).

Under denna tidperiod, och efterföljande decennier, inriktades Försvarsmakten krigsorganisation till att till största del vara hemförlovad med en långsiktig beredskap och endast innehålla en ytterst begränsad del av omedelbart gripbara och insatsberedda förbandsenheter (Hugemark, 2015: 331). En viss konflikt kunde också identifieras mellan ett mer teknologiskt omfattande försvar, med krav på en högre tillgänglighet gentemot folkförankringen. Gunnar Åselius påtalar också att folkförsvorstanken kan misstänkas ha grumlat det rationella omdömet hos våra beslutfattare då måhända det demokratiska deltagande och regionalpolitiska hänsyn fick övertrumfa produktionsrationalitet och yrkeskunnande (Åselius, 1999:95). Denna typ av identitetspolitisk känslig materia har en tydlig igenkänning i debatten kring medlemskap i NATO. Under vilken särskilt motståndarna till ett medlemskap önskar fortsatt identifiera sig med en neutralitetspolitik i kalla krigets kontext (Westberg, 2015:238).

Med dessa två teorikluster finns nu ett fundament för att i analyskapitlet kunna bedöma de argument som framförts i diskussion kring de två försvarsbesluten.

2.3 Analysinstrument

Ovanstående teoribeskrivning kommer i analyskapitlet tjäna som en del av analysinstrumentet i egenskap av fyra uttalande kategorier vilka är tentativa påverkansfaktorer. Dessa presenteras i efterföljande metodkapitel. Avsikten med kategorierna är att dels utgöra ett raster och sorteringsinstrument för analysen men också bidra med en kausal mekanism (Esaïasson et al, 2012: 78-79).

3. Metod

3.1 Forskningsdesign

Då denna uppsats söker utröna motiveringarna till de politiska beslut som inneburit att statsmakterna på kort tid givit Försvarsmakten olika förutsättningar att personellt försörja sin krigsorganisation är avsikten att genomföra en så kallad argumentationsanalys av de beslutstexter som avhandlar pliktens vilande respektive återaktiverande. Argumentationsanalys som metod syftar att tydliggöra och bedöma hållbarheten och relevans av de argumenten som identifieras i samband med en undersökning, i detta fall en textanalys.

Då det är tentativ förändring som avses kommer analysen bedrivas mot två olika mätpunkter som utgörs dels av beslutet att låta pliktinstrumentet bli vilande, dels den nyligen beslutade återaktiveringen.

För att nå svar på forskningsfrågorna runt de snabba skiftena i införande och förändring av personalförsörjningen kommer de politiska huvudaktörernas argumentation analyseras med stöd av en så kallad *pro et contra-översikt*. I metoden definieras ett antal centrala begrepp för vilka det fortsatt redogörs i detta kapitel (Naess, 1971:86-87).

Argumentationsanalyser utgår normalt från en Tes (T) vilket är den huvudsakliga ståndpunkten som avsändaren försöker motivera i såväl tal som skrift. Om *vad* skall mottagaren övertygas? (Boréus & Bergström, 2005:96). Analysen åsyftar inte att analysera hur effektiv den politiska retoriken varit utan snarare att pröva teserna i det förekommande textunderlaget. Utfallet av analysen blir i första hand att *identifiera* och systematisera de tyngst vägande argumenten för *pro*, respektive emot *contra*, i den politiska debatten. Hade avsikten varit att effektmäta hade snarare *pro aut contra-modellen* ägt en större tillämpbarhet.

Undersökning omfattar att analysera de tyngst vägande argumenten för att låta pliktsystemet bli vilande i samband med riksdagsbeslutet 2010 samt argumenten för att låta det återaktiveras med regeringsbeslutet 2017 och om dessa har sin härkomst i förändringar i den externa miljön eller i interna utmaningar med försvarsreformarbetet. Argumentationsanalys är en adekvat metod så beslutsunderlagen djuptolkas och de bärande motiven identifieras (Boréus & Bergström, 2005:89-91).

Då det är politiskt beslutsfattande som avses är det passande att den sker med en *pro et contra*-översikt då även ett ideologiskt formulerat material kan ges en objektiv struktur och uppställning (Naess, 1971:84). Analysmomentet avslutas med en återkoppling till teorin för att, om möjligt, kunna fastställa om argumenten är hållbara och relevant relativt tesen (Naess, 1971: 86). I denna studie kommer den teoretisk koppling främst åstadkommas med stöd av sorteringsinstrumentet, men med i förekommande fall återkoppling i resultatanalysen.

Ett vetenskapligt arbete kräver att detsamma uppnår såväl reliabilitet som validitet. För att säkerställa att detta arbete når reliabilitet skall studien kunna upprepas och uppnå samma resultat. Vid kvantitativa studier utgår man ofta från något som är tydligt och mätbart emedan kvalitativa studier har krav på en någorlunda gemensam förförståelse och intersubjektivitet. Utöver att säkerställa reproducerbarhet påvisa reliabiliteten genom noggrann redogörelse för de tolkningar som utförs av forskningsmaterialet (Boréus & Bergström 2005:35-36). Denna studies reliabilitet säkerställs genom ett väl etablerat analysramverk i form av *pro et contra*-översikten.

Validitet bygger på att den teoretiska definitionen stämmer överens med de indikatorer som operationaliseringen använder samtidigt som systematiska fel undviks (Esaisasson et al, 2012: 57). Denna studies begreppsvaliditet säkerställs under såväl systematisering som i analysen av argumentens hållbarhet och relevans. I materialdiskussionen nedan påvisas undersökningsmaterialets representativitet, vidare säkerställs validiteten genom att analysöversikten kompletteras med att teoribeskrivningens fyra kategorier nyttjas som sorteringsinstrument. Dessa formuleras nu med utgångspunkt i teorikapitlet som extern kategori ett och två vilka omfattar *de valbara krigen och expeditionär förmåga* samt *hotbilden och det existentiella försvaret*. Vidare nyttjas på samma sätt intern kategori ett respektive två vilka utgörs av *försvarsreform* och *folkförankringen*. För att detta skall vara användbart krävs att kategorierna uppfyller ett antal krav, definierade av den amerikanske statsvetaren O.R. Holsti, vilka säkerställer kategoriernas användbarhet. Kraven är att kategorierna skall spegla forskningens syfte, anses ömsesidig uteslutande, täckande, oberoende och möjliga att använda (Holsti, 1969:95). Holstis främsta krav är i detta sammanhang att kategorierna speglar undersökningens forskningsfrågor. De ovanstående formulerade kategorierna måste anses uppfylla dessa kriterierna och följer en röd tråd från problemformuleringens förklaringsmodeller och teoribeskrivningen för

avslutningsvis formuleras i detta kapitel. Förekomsten av gränsdragningsproblematik skall dock inte negligeras då kategorisering av argument i några fall kan upplevas tvetydig. Försök att bemöta denna problematik är att i de stycken som omfattar resultatanalysen också innehåller en kortare sammanfattning av argumenten vilket presenterar i vilken kontext dessa tolkas.

3.2 Metodbeskrivning

Den norske filosofen Arne Naess presenterade denna metod för att utröna skäl (*ratio*) och orsak (*causa*) till beslutfattande inspirerad av den antike tänkaren Karneades (omkring 214-129 f.Kr.). Karneades hävdade att ingen ståndpunkt stod helt säker utan det fanns alltid något som kunna motsäga densamma och på motsatt sätt fanns ingen ståndpunkt som saknade något argument som tala för den. Däremot kunde vissa ståndpunkter vara mer sannolika än andra. Karneades sägs därför ha använt principen i sin argumentation och retorik. Denna filosofi tjänade som inspiration i Naess formulering av *pro et contra-översikten* (Naess, 1971:83)

Utifrån den, eller de, formulerade teserna systematiseras de olika argumenten.

Argumentation kan sedan indelas i de ståndpunkter som stödjer tesen det vill säga *pro-argument* (*P*) och de ståndpunkter som motsäger tesen *contra-argument* (*C*). Argumenten sorteras sedan i den ordning som de framträdde vid undersökningen såsom P_1, P_2, P_3 och så vidare och motargumentation får således benämning C_1, C_2, C_3 . Numreringen är på intet sätt likställig med argumentets betydelse eller viktning utan syftar till att identifiera och särskilja (Naess, 1971:86). Denna princip står inte oemotsagd, att modellen inte ger tydliga svar på vilket argument som skall anföras som det först, andra, tredje och så vidare. Modellen ger också begränsad vägledning avseende argumentens kategorisering och kan upplevas som alltför mekanisk i sin översikt (Vedung, 1977:48). Således måste *pro et contra-översikten* kompletteras med ett grupperingsinstrument. Modellen röner också kritik för att uppställningarna blir monotona och tråkiga vilket reducerar läsbarheten. I denna uppsats kommer därför översikten följas av en sammanfattning av argumentation (Vedung, 1977:49).

För att specificera vilket påstående en argumentation avhandlar bör en så kallad *spetsformulering* (F_0) formuleras. Denna skall helst vara såväl kortfattad och precis. Detta har även betydelse för studiens trovärdighet och reproducerbarhet (Naess 1971:86-87). C_1 blir därvidlag det primära motargumentet relativt F_0 .

Genom att *pro et contra-översikten* inleds med en *spetsformulering* (F_0) så koncentreras det påstående argumentationen avhandlar. Formuleringen skall, som namnet avslöjar, vara kortfattad och kärnfull, och helst kunna sammanfattas i en enskild sats (Naess, 1971:86). Spetsformuleringen kan till sin karaktär vara deskriptiv eller normativ. För denna översikt ter sig en normativ formulering mer adekvat då den avhandlar ett beslutsförslag eller handlingsalternativ. Med en normativ spetsformulering avses en sats vilken utgör ett förslag till en åtgärd och därmed stöd till ett visst förslag till beslut (Vedung, 1977:36). För att exemplifiera en normativ spetsformulering skulle kunna vara F_0 : *Sverige bör söka medlemskap i NATO*.

Översikten är på intet sätt enbart en uppredning av för respektive emot utan argumentens inbördes relation söker utrönas, Naess identifierar *här argument av den andra ordningen*. Dessa kan till exempel utgöras av *pro-pro-argument* och kunna identifieras såsom P_2P_1 vilket då anger ett argument som stödjer ett *första ordningens argument* relativt F_0 , på motsvarande sätt kan ett *pro-contra-argument* ge stöd för motsatsen och kan då identifieras som C_1P_1 (Naess 1971:88-89). Att dela in i en första och andra ordning är en viktig del i systematisering även om betydelsen måhända är underordnad när det gäller att finna stöd för en tes. Likväl benämns även de försvagande argumenten i den andra ordningen såsom *contra-pro-* och *contra-contra-argument*.

Den andra delen i en argumentationsanalys är värderingen av de motiv som identifierat i beskrivningen. Värdering omfattar att pröva såväl *hållbarhet* som *relevans* gentemot den formulerade tesen. Den värdering sker främst intuitivt vilket kräver en förförståelse i ämnet. Detta är ett tillfälle där det föreligger en uppenbar risk att kontaminera undersökningsmaterialet med subjektiva tolkningar. Detta motverkas inte minst genom en objektiv ansats (Naess, 1971:90-91). Metodmässigt värderas argumenten var för sig och i sina inbördesförhållanden. Därefter värderas pro- i förhållande mot contra-argumentet för att nå en konklusion. Värdering måste omhänderta att argumentet är både hållbart och relevant i sammanhanget. Ett mät-kriterium som avgör hållbarheten är att utreda vad som krävs för att bevisa att ett argument håller. Måhända har påstående inte prövats i tillräcklig omfattning? Avseende relevansen blir mät-kriterierna uppenbart intuitiva vilket kräver en förförståelse och objektivitet i sammanhanget (Naess, 1971:90-91).

I denna undersökning omfattar endast relevant argumentation, det vill säga relevansbedömningen genomförs under textanalysen och sorteringen med stöd av pro et contra-översikten. Detta medför att resultatanalysens värdering diskuterar argumentens hållbarhet.

Detta är däremot godtagbart i pro et contra-modellen, att likartade argument kan argumentera både för och emot en tes, då inte minst i politiska sammanhang ett argument är ideologisk betingat och har en mer antagonistisk karaktär till exempel kan en aktör propagera ”betyg är bra för lärandet” emedan motståndaren med eftertryck hävdar ”betyg är dåligt för lärandet”.

I sammanhanget kan vara värt att tydliggöra skillnaden mot den närstående analysöversikten *pro aut contra* (för eller emot). Denna modellen innehåller under konklusionsdimensionen där de tyngst vägande pro- respektive contraargumenten vägs och värderas mot varandra. Modellen ställer högre krav på att argumenten inte kan upplevas som motsägelsefulla eller svårtydda. Denna modell har trots sina förtjänster förkastats i denna uppsats då undersökningsmaterialet omfattar politisk argumentation och undersökningen riskera möta kritik för att ta ställning i den politiska debatten.

3.3 Avgränsningar och materialdiskussion

Då en argumentationsanalys syftar till att djupanalysera de bärande motiveringarna är forskningsarbetet utomordentligt tidskrävande. Det har därför varit nödvändigt att på ett relevant och trovärdigt sätt begränsa undersökningsmaterialet.

Denna undersökning begränsas till de skriftliga riksdags- och regeringsbeslut och begränsade beslutsunderlag som kan sammankopplas till beslutet att låta plikten vila respektive återinförande. Här utgås från regeringens argumentation och det största oppositionspartiet vid respektive nedslag. Det vill säga Socialdemokraterna 2009 -2011 och Moderaterna 2015-2017. Även om dokumenten krävt att de granskas i sin helhet har min analys endast omfattat de delar som äger relevans avseende personalförsörjningen.

Huvudmaterialet för denna analys är de två regeringspropositionerna 2008/09:140, *Ett användbart försvar* och 2014/15:109, *Sveriges försvar 2016–2020* samt

Regeringsbeslut 3, 2017-03-02. Vidare granskas Socialdemokraternas motion till riksdagen 2008/09:5 av riksdagsman Anders Karlsson m.fl. (s) med anledning av prop. 2008/09:140. Granskningen förstärks med proposition 2009/10:160, *Modern personalförsörjning för ett användbart försvar – vissa frågor om Försvarmaktens personal*, proposition 2011/12:115, *Soldatanställningar i Försvarmakten* samt motion av riksdagsman Anders Karlsson m.fl. (s, v, mp) 2009/10:Fö1. Från kammardebatterna i Sveriges riksdag har respektive partis inledningstälarens argumentation omhändertagits, 2009 var regeringen företrädd av försvarsminister Sten Tolgfors (M) och opposition av riksdagsman Anders Karlsson (S) tillika ordförande i riksdagens försvarsutskott. 2014 företräddes regeringen av försvarsminister Peter Hultqvist (S) och opposition av riksdagsledamot Karin Enström (M).

Det är av utomordentlig vikt att materialet upplevs som representativt och därigenom bidrar till undersökningens validitet. Det kan diskuteras huruvida politisk argumentation utgör en förmedling av partierna ideologiska förankring eller enbart är strategier för att nå mer inflytande i det politiska beslutsfattandet. Båda motiven återfinns men i olika grad och omfattning då dessa är helt nödvändiga i en demokratisk politik. Leif Lewin argumenterar att riksdagsmotioner utgör en länk mellan ideologi och det politiska ansvarstagandet och innehåller således båda instrumenten emellertid framhålls att förslagen ofta är principfångna och ideologiskt representativa (Lewin, 1994:280-281). Således kan kritik riktas mot den andra mätpunkten där undersökningsmaterialet till sin lejonpart utgörs av inriktningspropositionen, vilken är utfallet av den så kallade försvarsöverenskommelsen. Detta har sökt att motverkas med att komplettera materialet med respektive partis muntliga inledningsanförande i kammaren.

Vid tillfällena regerade koalitionsregeringar. Materialet kan anses vara representativt för Moderaterna respektive Socialdemokraterna då partierna haft en särställning i respektive koalition. I synnerhet vad gäller försvarspolitikerna då försvarsministern varit ur dessa partier.

En fullständig argumentationsanalys kräver grannliga arbete, och de beskrivna dokumenten är omfattande. Även om modellen är enklare att nyttja på empiriskt mindre omfattande dokument är den fullt adekvat. Då propositionstexterna endast delvis hanterar frågeställningen och det endast är delar av texterna som är att anse som argumenterade kan undersökningsmaterialet begränsas.

I materialet från det första mättilfället framgår en retorisk antagonism mellan den dåvarande regeringen och dess opposition, vid det andra mättilfället föreligger en bredare politisk enighet till följd av försvarsuppgörelsen. Detta påverkar inte textanalysens användbarhet då såväl forskningsfrågor som problemformulering eftersöker motiven till de tvära förändringarna. Emellertid ger förhållandet en annan vinkel i den delen av analysen.

3.4 Operationalisering med spetsformulering

För att operationalisera denna metod utgår jag ifrån de förklaringsmodeller vilka presenterats i inlednings- och teorikapitlen. Att statsmakterna motiverar de tvära kasten i försvarsmaktens personalförsörjning med anledning av relevanta förändringar i den externa säkerhetspolitiska miljön eller att det utgår från interna faktorer inom reformarbete eller inrikespolitiska åsiktskillnader. Analysöversikten utgår från de spetsformuleringar som presenteras i kommande kapitel vilka formulerar hur regeringen avser försörja Försvarsmakten personellt vid de olika inriktningsbesluten.

För att säkerställa analysens teoretiska koppling kommer sedan argumentation att sorteras utifrån fyra kategorier vilka är formulerad utifrån relevanta förändringar i den externa säkerhetspolitiska miljön respektive interna utmaningar (en lärprocess i försvarsreformarbete). Kategorierna benämns extern kategori ett respektive två och omfattar *de valbara krigen och expeditionär förmåga* samt *hotbilden och det existentiella försvaret*. Vidare nyttjas på samma sätt intern kategori ett respektive två vilka utgörs av *försvarsreform* och *folkförankringen*.

3.5 Argumentation för vald metod

Metoden syftar till att dels åskådliggöra argumentationen, dels systematisera argumenten. Detta medger en vetenskaplighet i besvarandet av mitt forskningsproblem. En fördel med analysmetoden är att den skapar en överblickbarhet av det empiriska undersökningsmaterialet. Den objektiva ansatsen säkerställer att undersökningen är reproducerbar och att samma argumentationsurval skulle nås om undersökningen sker vid ett annat tillfälle. Detta säkerställer uppsatsen *reliabilitet* (Esaiasson et al, 2012:63).

Att genomföra en argumentationsanalys med stöd av en pro et contra-översikt lämpar sig väl för politiska förslagstexter och dess förarbeten, men även tal, juridiska formuleringar,

debattartiklar vilka argumenterar för en viss tes. Däremot är översikten mindre adekvat att analysera resonemang och idédiskussioner då dessa kan vara betydligt svårare att tolka. Emellertid kräver all textanalys tydliga motiv och argument för gjorda tolkningar (Bergström & Boréus, 2004:142).

Självfallet kan det riktas kritik även mot denna analysmetod. Det främsta argumentet är att *pro et contra-metoden* riskera bygga på subjektiva tolkningar. Emellertid behöver inte en skillnad i tolkning likställas med att den är felaktig utan kan snarare såväl problematisera som komplettera en annan beskrivning (Boréus & Bergström 1999:142). Även om en förförståelse riskerar öka den subjektiva tolkningen så är den avgörande för att kunna hantera ämnets komplexitet och möjliggöra adekvata slutledningar. Då denna uppsats har en deskriptiv ansats och önskar beskriva argument och motiveringar torde detta kunna riskminimeras.

4. Analys

I detta kapitel redogörs för argumentationen vid de två mättillfällena. Teoribeskrivningens fyra uttalade kategorier, vilka är möjliga påverkansfaktorer tjänar här som ett raster vilket får utgöra analysverktygets sorteringsinstrument. Analyskapitlets inleds med en redovisning av analysöversikten och följs av en sammanfattning i respektive kategori där argumentens hållbarhet beskrivs. *Hållbarhet* beskriver rimligheten och kommer även beskriva relationen till relevant teoribildning. *Relevansen* uttolkas här som att argumenten (pro eller contra) är logiska relativt de teser partierna företräder. Då endast argument för eller emot har upptagits i översikten är relevansen redan omhändertagen i textanalysen. Avseende det första mättillfället kommer analysen även kommentera utfallet under inriktningsperioden, främst med stöd av Riksrevisionens rapportserie om försvarsområdet.

Nedan följer resultatdiskussionen avseende de två mättillfällena. Dessa inleds med en sammanfattning där argumenten omformulerats för att tydliggöra sammanhanget och öka läsbarheten. Notera att de analysöversikten innehåller två spetsformuleringar (F_0) varvid samma numreringar återkommer vid det andra mättillfället nu i relation till den andra spetsformuleringen. Vidare innehåller analysöversikten en mera detaljerad källhänvisning än övriga dokumentet, detta med en strävan att studiens empiri blir enklare att följa samt innehar en högre grad av spårbarhet.

4.1 Argumentationsanalys

4.1.1. Beslutet att låta pliktuttagningen bli vilande

F₀: Personalförsörjningen skall moderniseras så att frivillighet istället för plikt utgör grunden för bemanning av insatsorganisation (Prop. 2008/09:140,11)

Extern kategori 1: De valbara krigen och expeditionär förmåga

1.1 Pro-argument

P₁: Sveriges försvarsförmåga att öka, genom att försvaret får ökad *användbarhet och tillgänglighet* (Prop. 2008/09:140,8).

P₁P₁: Personalförsörjningen måste utformas på ett sådant sätt att de bidrar till att skapa en insatsorganisation som klarar de av regeringen föreslagna förändrade kraven på operativ förmåga och beredskap (Prop. 2008/09:140:75).

P₂P₁: En förutsättning för att insatsorganisationen skall anses användbar är att personalen och de olika insatsförbanden kan lösa de uppgifter regering och riksdag beslutar (Prop. 2008/09:140,75).

P₃P₁: Uppgifterna måste vara styrande för utformningen av personalförsörjningen (Prop. 2008/09:140,75).

P₄P₁: Frivillighet i uttagningen och skyldighet att delta i insatser internationellt bidrar till en insatsorganisation som kan användas omedelbart (Prop. 2008/09:140,11).

P₂: Många hot mot Sveriges säkerhet är av ett sådant slag att de effektivast möts genom insatser utanför Sveriges gränser (Prop. 2008/09:140,78).

P₁P₂: Eftersom tjänstgöring enligt lagen om totalförsvarspålit inte är tillämplig på insatser internationellt innebär det att förband där soldaterna är uttagna med plikt inte kan användas för insatser internationellt (Prop. 2008/09:140,78).

P₃: Trenden inom västvärlden är tydlig. Länder strävar efter att skapa tillgängliga och rörliga förmågor som kan lösa komplicerade uppgifter i krävande insatsområden (Prop. 2008/09:140,31).

P₃P₃: Sveriges säkerhet byggs solidarisk tillsammans med andra länder med liknande värderingar (Prop. 2008/09:140,9).

P₁P₃: Sverige bör därför kunna såväl ge som ta emot militärt stöd (Prop. 2008/09:140,9).

P₂P₃: Inom EU, FN och Nato är expeditionära förband efterfrågade och prioriterade (Prop. 2008/09:140,31)

P₁P₃P₃: Huvuddelen av förbanden kommer dock att vara tillgängliga för insats inom tre månader (Prop. 2009/10:160,71).

P₁P₂P₃: Insatsförbanden ska ofta lösa kvalificerade uppgifter tillsammans med multinationell trupp i, ur ett svenskt perspektiv, främmande miljö och klimat. Detta förutsätter förmåga att verka tillsammans med andra länder, och ställer stora krav på materiel och personal (Prop. 2009/10:160,71).

1.2 Contra-argument

C₁P₁: Regeringen vill se ett yrkesförsvar med en extremt hög beredskap. Denna beredskap är kostsam och omotiverad utifrån det säkerhetspolitiska läget (Motion 2008/09:Fö5,6).

C₂P₁: Den linje som regeringen driver innebär att tillgänglighet överordnas alla andra faktorer (Motion 2008/09:Fö5,6).

C₁P₁P₂: Alla förbandstyper behöver dock inte vara optimerade för internationell tjänstgöring (Motion 2008/09:Fö5,11).

C₂P₁P₂: En mycket liten andel soldater kan behöva vara heltidsanställda för att besätta vissa specialisttjänster och -funktioner (Motion 2008/09:Fö5,18).

Resultatanalys extern kategori 1:

Regeringens huvudargument i propositionen är att frivilligt rekryterat och anställt försvar medger en ökad *tillgänglighet* och *användbarhet* (P₁). Det uttalade fokuset på den expeditionära förmågan motiveras med att många säkerhetshot mot Sverige är bäst motverkade utanför Sveriges gränser och att denna förmåga är svår att upprätthålla med pliktrekrytering (P₁P₂).

I propositionen lyfts även EU:s solidaritetsförklaring från Lissabonfördraget och regeringen argumenterar att vår säkerhet byggs i solidaritet med andra nationer med liknande värdering som Sverige (P₃). Detta motiverar förmåga att såväl kunna ge, som ta emot, militärt stöd. Vidare så förklarar regeringen att EU, FN och Nato efterfrågar expeditionära förband inom ramen för internationell krishantering (P₂P₃). Detta är också trenden i övriga Västeuropa att skapa tillgängliga och rörliga förband och förmågor med graderad verkan, med kunskap och kompetens att verka i komplicerade konfliktområden. Kombinationen av dimensionerande konflikter och förmågekrav ställer högre krav på yrkeskunskaper än vad som är möjligt att producera med pliktinstrumentet menar också regeringen (P₃P₃). Man förordar i stället en frivillighet i uttagningen men en internationell tjänstgöringsskyldighet för att säkerställa en tillgänglig och omedelbart gripbar insatsorganisation. Regering poängterar här insatsorganisationens interoperabilitetsförmåga vilket innebär att svenska förband kunna verka tillsammans med andra länder utgående såväl från personalens som materielen kunskaper och kapacitet (P₁P₂P₃).

Oppositionen vänder sig mot att skapa ett yrkesförsvar med en, utifrån det säkerhetspolitiska läget omotiverat hög beredskap (C₁P₁) och att kravet på tillgänglighet av omedelbart gripbara förband för expeditionära uppdrag blir fullständigt överordnat övriga förmågekrav. Oppositionen menar också att alla krigsförband inte behöver ha förmåga för att ingå i en multinationell kontext i internationella operationer (C₁P₁P₂).

Man framhåller också att endast en begränsad del av krigsförbandens befattningar behöver vara besatta av heltidsanställda gruppchefer, soldater eller sjömän (C₂P₁P₂).

Hållbarhet och relevans

Regeringens argumentation är hållbar relativt den säkerhetspolitiska diskursen vid tillfället, inte minst de teoretiska faktorer som presenteras av Haaland Matlary. Det militära maktmedlet anpassas efter konflikter som kan anses valbara i syfte att bidra med förmågan till internationell krishantering. Regeringen kan anses logisk i sitt resonemang att utveckla förmåga att genomföra och stödja operationer i alla konfliktnivåer och i skiftande miljöer globalt. Emellertid har denna undersökning möjlighet att ifrågasätta argumentation vid detta måttillfälle utifrån verklighetsutfallet. Då tillgänglighet och användbarhet utgör ledord för inriktningsperioden konstateras en diskrepans när Riksrevisionens rapport slår fast:

”Försvarsmakten har vare sig i dag eller då insatsorganisationen är fullt utbyggd personal i tillräckligt antal och med rätt kompetens för att göra insatser i den omfattning och med den inriktning som riksdagen och regeringen har beslutat ”(RIR 2013/22:62).

Avseende oppositionens argumentation kan även den anses hållbar relativt sin egen motion och dess ambitioner. Det kan upplevas som produktionsrationellt att skilja på förband med förmåga att genomföra internationella insatser respektive inte. Detta bör emellertid också ses i kontexten av att Försvarsmakten inte ens då insatsorganisation 2014 skulle varit fullt utbyggd haft tillräckligt personal såväl i antal som avseende kompetens att uppfylla regeringens och riksdagens inriktning avseende omfattning av Sveriges internationella styrkebidrag (RIR2013/22:62).

Det är noterbart att opposition inte bemöter argumentationen avseende förmågeskapandet av expeditionära förband avsedda för internationell krishantering, kanske ett av de mest bärande argumenten i den kommande insatsorganisationens inriktning. Det kan med fog konstateras att argumentet således ej var omstritt.

Extern kategori 2: Hotbilden och det existentiella försvaret

2.1 Pro-argument

P₄: Då ett enskilt angrepp mot Sverige bedöms osannolikt under överskådlig tid finns det inget behov av en insatsorganisation som först efter mobilisering kan försvara Sverige (Prop. 2008/09:140,77).

P₁P₄: Även om ett väpnat angrepp från annan stat bedöms osannolikt kan storskaliga terroristhändelser, kriser eller incidenter som inbegriper militära maktmedel inträffa med kort varsel på vårt territorium eller närområde. I dessa fall kan mobilisering med stöd av pliktlagstiftning vara otillräcklig eller olämpligt, antingen för att insatser behöver göras med så kort om varsel att mobilisering knappast hinner genomföras eller att det uppfattas som, eller är, en oproportionerligt kraftfull åtgärd (Prop. 2008/09:140,77-78).

P₂P₄: Regeringen har ovan föreslagit att Försvarsmaktens personalförsörjning så länge som försvarsberedskapen tillåter det ska göras oberoende en tillämpad skyldighet att fullgöra värnplikt eller civilplikt (Prop. 2009/10:160,83).

P₃P₄: Vi måste därför öka försvarets tillgänglighet och användbarhet för att möta den nya tidens breda hotbild. I Georgien var mindre än 20 000 ryska soldater på plats, men de kom dit bokstavligen och bildligen över en natt (Prot. 2008/98:131,40).

2.2. Contra-argument

P₂C₁: En ytterligare fördel med ett personalförsörjningssystem med ett visst inslag av värnplikt är att systemet är flexibelt och enkelt kan utvidgas om omvärldsutvecklingen så skulle kräva (Motion 2008/09:Fö5,6).

C₁P₄: den nationella dimensionen av försvaret som regeringen numera säger sig värna har inte tillräckligt beaktats i utformningen av ett framtida personalförsörjningssystem (Motion 2009/10:Fö1,1).

Resultatanalys extern kategori 2:

Regeringen problematiserar kring den svårdefinierade hotbilden men uttrycker i propositionen:

”Då ett enskilt angrepp mot Sverige bedöms osannolikt under överskådlig tid finns det inget behov av en insatsorganisation som först efter beredskap kan försvara Sverige (P₄)”.

Däremot poängteras olika typer av asymmetriska hot såsom storskaliga terrorattacker, kriser eller incidenter såväl i Sverige som i närområdet. Regeringen menar här att händelser av denna art mycket väl kan inbegripa det militära maktmedlet. Då dessa typsituationer bör utgöra en dimensioneringsgrund för Försvarmaktens insatsorganisation anser regeringen att förband som mobiliserar med stöd av lagen för totalförsvarens plikt är olämpliga då dessa händelser kräver omedelbart gripbara förband och en mobilisering är tidskrävande. Vidare noterar man att en mobilisering kan uppfattas, eller vara, oproportionerlig omfattande och kraftfull (P_1P_4). Även den vid beslutstillfället nyligen inträffade ryska angreppet mot Georgien sätts i denna kontext, det var den ryska kapaciteten till omedelbart tillgängliga förband som utgjorde framgångsfaktorn snarare än förmågan att allokera förbandsvolym (P_3P_3). Regeringens slutsats är således att personalförsörjningen skall ske oberoende av totalförsvarensplikten så länge kraven på försvarsberedskap medger detta förhållande (P_2P_3).

Oppositionen bemöter denna argumentation med att pliktinstrumentet medger att statsmakterna får en flexibilitet i att någorlunda enkelt anpassa personalvolymerna om omvärldsutvecklingen så kräver (P_2C_1). Man anser vidare att regeringen brister i hänsyn till den nationella dimensionen i utformningen av personalförsörjningen (C_1P_4).

Hållbarhet och relevans

Även här är regeringens argumentation en del i en logisk följd. Dimensioneringsgrunden tar sin utgång i internationell terrorism snarare än det väpnade angreppet. Det kan upplevas uppseendeväckande att händelserna i Georgien sommaren 2008 lyser med sin utevaro.

Riksrevisionen konstaterar 2014 att Försvarmaktens insatsorganisation inte är utformad för att klara de svåraste nationella uppgifterna, till exempel ett väpnat angrepp (RIR, 2014/8:137–138). Vidare konstaterar Riksrevisionen att de operativa kraven på Försvarmakten, vilka formulerades i inriktningsbeslutet saknar adekvat hänvisning till omvärldsläget vilket stödjer hållbarhet och relevans i oppositionens argumentation vid tillfället.

Oppositionens contra-argument avseende brister i den nationella dimensionen måste anses hållbart och finna stöd i Riksrevisionens rapport enligt ovan.

Intern kategori 1: Försvarsreformen

3.1 Pro-argument

P₅: En insatsorganisation bemannad med anställd personal ger en helt ny och förbättrade möjligheter till samträning än idag (Prop. 2008/09:140,78).

P_{1P5}: Dagens system innebär att soldater först utbildas till befattningar i insatsorganisationens förband och sedan på individbasis söker till andra förband i en särskild utlandsstyrka som skapas för att stå i beredskap för, eller genomföra, insatser internationellt (Prop. 2008/09:140,78).

P_{2P5}: Förändringen av principerna för personalförsörjningen skapar därför en betydlig kvalitetshöjning av insatsorganisationen (Prop. 2008/09:140,78).

P_{3P5}: Förutsättningen för en effektiv och rationell bemanning av insatsorganisationen bör stärkas bl.a. genom att soldater och sjömän kan anställas med betydligt längre anställningstid i tidsbegränsad anställning än idag (Prop. 2008/09:140,79).

P_{4P5}: Kvaliteten och tillgången på soldater och sjömän kommer vara avgörande för Försvarsmaktens förmåga att verka (Prop. 2008/09:140,79).

P_{5P5}: Kvalificerad personal i välövade förband är en förutsättning för att kunna hantera högt ställda och snabbt skiftande krav i framtidens insatser (Prop. 2009/10:160,71).

P_{6P5}: Pliktsystemet är ett ineffektivt sätt att utbilda insatsberedda soldater på.....pliktsystemet är cirka 140 procent dyrare än frivilligsystemet (Prop. 2009/10:160,131-132).

P₆: I och med att bestämmelserna om tjänstgöring med värnplikt eller civilplikt inte längre ska tillämpas upphör inskränkningen för den enskildes rörelsefrihet (Prop. 2009/10:160,131).

P_{1P6}: Regeringens förslag är därmed till gagn för den personliga integriteten (Prop. 2009/10:160,131).

P_{2P6}: Vad gäller konsekvenserna för småföretagande och sysselsättning samt offentlig service i olika delar av landet kommer de sannolikt att till övervägande del vara positiva (Prop. 2009/10:160,131).

P_{7P5}: Personer som är färdigutbildade kommer inte försvaret till nytta tillräckligt länge. Idag kan värnpliktiga vara krigsplacerade i två till tre år efter avslutad grundutbildning i insatsorganisationens förband, inte till 47 års ålder som det var förr (Prot. 2008/09:131,41).

3.2 *Contra-argument*

C₁P₅: Det system som föreslås utgör ett äventyrligt paradigmskifte på ett osäkert underlag, till på helt frivillig bas rekryterade heltidsanställda soldater (Motion 2008/09:Fö5,6).

C₂P₅: Erfarenheterna från bl.a. Nederländerna visar att ett sådant system kan bli oerhört konjunkturkänsligt med risk för ett stort antal vakanser och sänkt soldatkvalitet (Motion 2008/09:Fö5,6).

C₃P₅: det som föreslås av regeringen är inte ett genomarbetat, heltäckande förslag till ett framtida personalsystem utan sträcker sig bara till avveckling av värnpliktsutbildningen i fred (Motion 2009/10:Fö1,1).

C₁: Vårt förslag till system för personalförsörjning bygger på en könsneutral mönstringsplikt, i vilken samtliga ungdomar mönstrar via dator och där sedan genomgår en mer djupgående mönstring och antagningsprövning (Motion 2008/09:Fö5,17).

P₃C₁: Ett personalförsörjningssystem baserat på mönstringsplikt och kortare värnplikt skapar stabilitet och politiskt handlingsutrymme (Motion 2008/09:Fö5,18).

C₃: Idag utgörs en tredjedel av försvarsbudgeten av personalkostnader. Ett yrkesbaserat försvar riskerar att medföra betydligt ökade kostnader. Försvarsmaktens personalkostnader riskerar att bli systematiskt underkompenserade i den framtida budgetbehandlingen. Regeringen har inte redovisat hur denna kostnadsökning ska finansieras och vad som då blir föremål för nedprioritering (Motion 2009/10:Fö1,2).

P₄C₁: Varje framtida personalförsörjningssystem för Försvarsmakten måste klara av att förse myndigheten med tillräckligt mycket personal av tillräckligt hög kvalitet, oavsett säkerhetspolitisk och ekonomisk konjunktur (Prot. 2008/09:131,3).

C₅: om man väl avskaffar värnplikten – oavsett om lagen formellt avskaffas, vilandeförklaras eller bara inte tillämpas – blir det mycket svårt att återinföra den såväl politiskt som praktiskt. Eller som ordspråket säger: Bytt är bytt, kommer aldrig mernigen (Prot. 2008/09:131,3).

Resultatanalys intern kategori 1:

Regeringen argumenterar att samträning av förband kommer ges helt nya och förbättrade möjligheter med anställd personal (P₅). System innebär en produktionsrationalisering i jämförelse med tidigare rådande system vilket inneburit en först en befattnings- och förbandsutbildning för insatsorganisation därefter en särskild uttagning och utbildning på individnivå i en särskild utlandsstyrka (P₁P₅).

Istället produceras insatsorganisationens förband med en inneboende beredskap för internationell insats. Detta menar regeringen kommer höja kvaliteten i insatsorganisationen (P₂P₅).

En av förutsättningar för den önskvärda utvecklingen avseende ökad rationalitet och effektivitet avseende insatsorganisationens bemanning är anställda gruppchefer, soldater och sjömän vilka tjänstgör under en betydligt längre tid än under tidigare system. Detta menar regeringen är avgörande för Försvarsmaktens förmåga att verka (P₃P₅). Samtidigt stöds denna argumentation med motivering att framtidens insatser ställer skiftande krav vilket kräver kvalificerad personal i välövade förband (P₅P₅). Regeringen argumenterar också ur ett ekonomiskt perspektiv och hävdar att pliktsystemet är ineffektivt i produktionen av insatsberedda soldater och räknar med en 140% högre kostnad för pliktsystemet än vad en individ ur ett anställt förband skulle kräva för att nå förmåga att delta i insats (P₆P₅).

Regeringen anför även mer ideologiska motiv avseende de inskränkningar i individens integritet ett pliktsystem innebär. Plikten innebär en omfattande begränsning av den enskildes rörelsefrihet och individuella integritet vilket ej längre skulle utgöra ett problem med frivillig rekrytering (P₆). Regeringen bedömer att system och är till gagn för småföretagande och offentlig service i vissa delar landet, där individer inte kommer inkallas utan kvarstå i sin civila ordinarie tjänst (P₂P₆).

I oppositionens motion föreslås istället en könsneutral mönstringsplikt via dator följt av en behovsanpassad antagningsprövning, vilket man bedömer ger en högre grad av stabilitet och politiskt handlingsutrymme (C₁). Vidare anför oppositionen att ett yrkesanställt försvar riskerar betydliga kostnadsökningar och att det särskilt bör beaktas få en stor del av försvarsbudgeten är uppbunden i personalkostnader, oppositionen upplever att regeringens proposition inte redovisar dessa kostnader tillräckligt tydligt och vilka prioriteringar detta kan innebära (C₃). Vidare argumenteras att propositionen bygger på för stora osäkerheter för att genomföra en så omfattande förändring av personalförsörjning, vilken kan betecknas som ett paradigmskifte (C₁P₅). Här anför de svårigheter andra nationer, bland andra Nederländerna, haft att kunna hantera konjunkturförändringar i den inhemska arbetsmarknaden och dess påverkan på rekryteringen (C₂P₅). Vidare anförde riksdagsman Arne Karlsson (S) att ett beslut att låta plikten bli vilande skulle vara mycket svårt att ändra i framtiden (C₅).

Hållbarhet och relevans

Det är hållbart och relevant att de stående förbanden har en högre grad av tillgänglighet och är över tid bättre samövade. Detta anses som hållbart då det relateras till den tidigare insatsorganisationens brister i tillgänglighet och krav på re-organisering före internationell insats. Även att pliktpersonalen inte befanns tillgänglig måste anses hållbart. Avseende de mer ideologiska resonemangen kring pliktens ingrepp i den personliga integriteten är dessa hållbara och att anse som ideologiskt förankrade, måhända främst bland moderaternas mer (ny-) liberala idébärare. Avseende regeringens argument kring pliktens intrång i den personliga integriteten återfinns inga särskilda motargument från opposition, det är dock tveksamt att i denna del av argumentation dra slutsatsen att man från Socialdemokraterna delar regeringens uppfattning.

Oppositionens argumentering kring kostnadsfördyring måste ses i sammanhanget hur stor insatsorganisation som skall produceras och vilken insatsfrekvens som skall uppfyllas och kan således ifrågasättas. Emellertid har oppositionen i sin argumentation stöd för de rekryteringsproblem som andra länder upplevt. För svenskt vidkommande kunde konstateras att de stora utmaningarna har varit att försörja med den tidvis tjänstgörande personal och omsätta kontraktsförbanden (RIR 2014/8:139). Vidare är oppositionens argument avseende erfarenheter från andra länders reformation att betrakta som underbyggda, vilket även Totalförsvarets forskningsinstitutets utredning kunde vidhålla (FOI, 2010:17). Emellertid kan det konstateras att argumentationen om svårigheten att återaktivera en vilande pliktlagstiftning saknade underbyggnad då detta kunde ske i relativt samförstånd mellan majoritet och opposition. Det kan noteras att Liberalerna, vilka valde att lämna försvarsuppgörelsen, inte motsatte sig återinförande utan tvärtom önskade en snabbare reformtakt.

Intern kategori 2: Folkförankringen

4.1 Pro-argument

P₇: Hemvärnet med de nationella skyddsstyrkorna och kontraktsförbanden ger försvaret folklig förankring och tillgång till civil kompetens (Prop. 2008/09:140,78).

4.2 Contra-argument

C₂: Sveriges försvar är, och ska vara, allas ansvar. Den folkliga förankringen är därför en viktig komponent för det militära försvaret (Motion 2008/09:Fö5,12).

P₁C₂: Vi menar att värnplikten utgör en central del i försvarets folkliga förankring (Motion 2008/09:Fö5,6).

P₁C₁: Genom detta system bibehålls försvaret som en angelägenhet för hela folket (Motion 2008/09:Fö5,18).

C₄: Att ställa riksdagen inför sådana villkor och inte säkerställa en uppslutning av en bred riksdagsmajoritet är uppseendeväckande. De rödgröna partierna anser att det måste finnas en bred blocköverskridande majoritet bakom det system som bör gälla i framtiden (Motion 2009/10:Fö1,2).

P₂C₂: Vi socialdemokrater vill, i enlighet med Förvarsberedningens slutsatser, se en övergång till en bemanning av insatsförbanden baserad på frivillighet. Vi anser dock att värnplikten ska utgöra basen för det svenska försvaret. (Prot. 2008/09:131,3).

Resultatanalys intern kategori 2

Regeringen anför att den fortsatta folkförankring av det militära försvaret säkerställs genom dels Hemvärnet och de nationella skyddsstyrkorna, dels den stora andelen tidvis tjänstgörande personal vilka främst återfinns i de så kallade kontraktsförbanden (P₇).

Den folkliga förankringen och det gemensamma samhällsansvaret för Sveriges försvar framhävs i oppositionens motion (C₂). De menar att värnplikten är central för att denna skall kunna uppnås, och på så sätt utgöra en angelägenhet för hela befolkningen (P₁C₂). Vidare kritiserar regeringen för att inte ha drivit en blocköverskridande överenskommelse i frågan (C₄).

Hållbarhet och relevans

Hemvärnet och de nationella skyddsstyrkornas betydelse har under 2000-talet ökat, och avseende den folkliga förankringen så är det i stora delar av Sverige som Hemvärnet utgör Försvarmakten lokala företrädare, likväl som man utgör en mycket stor del av de väpnade styrkornas personella numerär. Det är dock värt att i sammanhanget notera att regeringen 2009 anförde en kvantitativt begränsade argumentation kring den folkliga förankringen. Detta är måhända inte uppseendeväckande då detta inte varit ett av moderaternas mest bärande argument i försvarsdebatten. Regeringens ambition att kontraktsförbanden skulle säkerställa folklig förankring kan utgöra föremål för ett ifrågasättande då vakansläget bland den tidvisa personalen är omfattande.

För oppositionen kan detta upplevas utgöra grunden för en mer omfattande argumentation. Likt teoribeskrivning anför har Socialdemokrater en lång traditions som idébärare för att pliktuttagningen skulle motivera en folklig förankring av det militära försvaret. Detta argument är måhända föremål för diskussion då påverkan från begränsade förbandsvolymmer som avses möjligen kan ifrågasättas. Utifrån teoribildningen följer dock argumenten en lång tradition från Socialdemokraterna.

4.1.2 Beslutet att återaktivera lagen om totalförsvarsplikt i personalförsörjningen

F₀: En ny kategori bestående av icke anställda gruppbefäl, soldater och sjömän som krigsplaceras med stöd av lagen om totalförsvarsplikt bör införas i personalförsörjningssystemet.

Extern kategori 1: Del valbara krigen och expeditionär förmåga

1.1 Pro-argument

Undersökningen har inte identifierat några pro-argument i denna kategori.

1.2 Contra-argument

C₁: Krigsförband bemannade med anställd personal medger större tillgänglighet och handlingsfrihet i fredstid än förband med icke anställd totalförsvarspliktig personal (Prop. 2014/15:109,89).

P₁C₁: De stående förbanden bör i stället bemannas med anställd personal med en hög del kontinuerligt tjänstgörande (Prop. 2014/15:109,89).

P₂C₁: För att lösa Försvarsmakten uppgifter krävs att de finns förband tillgängliga i fredstid. Samtliga krigsförband skall därför ha krav på tillgänglighet i fredstid (Prop. 2014/15:109,47).

P₃C₁: Arméstridskrafterna över tiden ha delar av en brigadstridsgrupp, inklusive en manöverbataljon, i hög tillgänglighet. Dessa förband ska kunna delta i nationella och multinationella operationer i Sverige och i en multinationell operation i närområdet eller utanför närområdet upp till sex månader. Det kan också utgöra kärnan i ett svenskt bidrag till multinationell krishantering (Prop. 2014/15:109,48).

P₄C₁: marinstridskrafterna, efter kort tid till förberedelser, med två örlogsfartyg kunna delta i en multinationell operation utanför närområdet i upp till sex månader (Prop. 2014/15:109,48).

P₅C₁: flygstridskrafterna, efter kort tid till förberedelser, med en stridsflygdivision, delar av helikopterbataljonen och med transportflyg kunna delta i en multinationell operation utanför närområdet i sex månader (Prop. 2014/15:109,49).

Resultatanalys extern kategori 1:

Man anför att insatsorganisations krigsförband bör renodlas i stående förband, med en hög andel kontinuerligt tjänstgörande personal emedan kontraktsförbanden i huvudsak uppfylls med tidvis tjänstgörande (P₁C₁). Regeringen framhåller i detta sammanhang att krigsförband som är bemannade med anställd personal, vilka är kontinuerligt tjänstgörande, medger en högre grad av tillgänglighet och handlingsfrihet under fredstid än de som innehåller personal med stöd av lagen om totalförsvarsplikt (C₁). Detta medger fortsatt stående förband att bidra med i internationell krishantering, vilket regeringen understryker med vikten av fortsatt tillgänglighet, i varierad grad, av alla krigsförband i insatsorganisationen (P₃C₁).

Hållbarhet och relevans

Som kan konstateras i detta stycke ger argumentationen inget direktstöd för en personalförsörjning med stöd av plikt, tvärtom konstaterar regeringen att stora delar av krigsförbanden fortsatt måste försörjas med anställda. Denna argumentation är således hållbar relativt kraven om tillgängliga förband och deltagande i multinationella operationer såväl i närområdet som mera expeditionärt.

Extern kategori 2: Hotbilden och det existentiella försvaret.

2.1 Pro-argument

P₁P₃: Såväl det försämrade omvärldsläget som svårigheten att bemanna krigsförbanden motiverar att regeringen bör fatta beslut om skyldighet att genomgå mönstring och fullgöra grundutbildning med värnplikt (Regeringsbeslut 3, 2017-03-02:3).

P₂P₃: I försvarsberedningens försvarspolitiska rapport redogjordes för ett försämrat säkerhetsläge i ljuset av den ryska aggressionen mot Ukraina (Prop. 2014/15:109,14).

P₃P₃: Försvarsberedningen föreslog ett antal konkreta förslag för försvaret bland annat en ny grundutbildning för gruppchefer, soldater och sjömän (Prop. 2014/15:109,8).

P₄P₄: I linje med försvarsberedningens förslag krävs en ny inriktning. Försvaret går från ett insatsförsvaret till ett försvar som tydligare inriktas mot den nationella försvarsdimensionen (Prop. 2014/15:109,9).

2.2 Contra-argument

Undersökningen har inte identifierat några contra-argument i denna kategori.

Resultatanalys extern kategori 2:

Regeringen anför att det försämrade omvärldsläget är ett av huvudmotiven till återaktiveringen av pliktrekrytering (P₁P₃). Här hänvisas exempelvis till försvarsberedningens försvarspolitiska rapport vilken redogör för det försämrade säkerhetsläget utifrån Rysslands agerande mot Ukraina (Ds 2014-20:14). Regeringen anför också, med stöd av försvarsberedningens försvarspolitiska rapport att det är nödvändigt med en inriktningsförändring av det militära försvaret. Det tidigare insatsberedda insatsförsvaret måste tydligare omhänderta den nationella försvarsdimensionen.

Hållbarhet och relevans

Inriktningsförändring motiveras med stöd av det försämrade säkerhetsläget i närområde och är underbyggt med omfattande argumentation och brett stöd genom försvarsberedningen. Beskrivningen finner vidare härledning till Edström och Gyllensporres analys avseende en ökad närområdesaktivism (Edström & Gyllensporre, 2014:238). Vilken motiverar denna fokusförskjutningen mot den nationella försvarsdimensionen.

Intern kategori 1: Försvarsreformen

3.1 Pro-argument

P₁: Personalförsörjningen av det militära försvaret syftar ytterst till att förse krigsförbanden med för verksamheten utbildade och tillräckligt antal tjänstgörande under villkor som möjliggör att krigsförbanden kan användas på det sätt som Sveriges försvars- och säkerhetspolitik kräver (Prop. 2014/15:109,8).

P₁P₁: Rekryteringen av tidvis tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän har visat sig vara problematisk och en betydande del av de befattningar i krigsförbanden som ska bemannas av denna kategori bemannas av fortfarande av krigsplacerad totalförsvarspliktig personal. Det är viktigt att ansträngningar för att rekrytera GSS/T fortsätter (Prop. 2014/15:109,8).

P₁P₁P₁: Beroende av krigsplacerad pliktpersonal i vissa av krigsförbanden kommer att kvarstå under hela försvarsinriktningsperioden och även därefter (Prop. 2014/15:109,8).

P₃: Regeringens uppfattning är att personalförsörjningen av det militära försvaret skall byggas dels på frivillighet och dels på totalförsvarsplikt (Regeringsbeslut 3, 2017-03-02:3).

Resultatanalys intern kategori 1:

I propositionen anförs att personalförsörjningen syftar till att förse krigsförbanden med rätt utbildad personal och i tillräckligt antal. Dessa skall dimensioneras för att kunna användas på det sätt som stödjer Sveriges säkerhets- och försvarspolitiska krav (P₁).

Nuvarande insatsorganisation har visat sig svår att försörja personellt då rekryteringen av tidvis tjänstgörande gruppchefer, soldater och sjömän varit problematisk. Detta är ett förhållande som bedöms kvarstå (P₁P₁). Vakanserna i insatsorganisationen har istället fyllts med krigsplacerad totalförsvarspliktig personal, ett beroende regeringen bedömer kvarstår under hela inriktningsperioden och där efter. Regeringen argumenterar därför att försörjningen med personal till det militära försvaret skall ske både genom frivillighet och med totalförsvarsplikt (P₃).

Hållbarhet och relevans

Regeringens argumentation följer en konsekvenslogik av de svårigheterna att bemanna nuvarande organisation fullt ut. Det kan möjligen likt denna uppsats titel vara motiverat att kategorisera detta som en del i ett policy-misslyckande. Likt Haldén anför så kräver auktoritativa beslut, till vilken kategori riksdags- och regeringsbeslut måste anses självskrivna, och ses i sammanhanget av den svårighetsgrad som reformatörerna har att hantera, sant med vilka verktyg (Haldén, 2007, 23). Emellertid är argumentationen att betrakta som hållbar.

Intern kategori 2: Folkförankringen

4.1 Pro-argument

P₂: Hela det svenska samhället har en roll att spela i totalförsvaret (Prop. 2014/15:109,8).

P₁P₂: Folkförankringen av totalförsvaret har en avgörande betydelse för försvarsviljan och ytterst för Sveriges försvarsförmåga (Prop. 2014/15:109,8).

P₁P₁P₂: Folkförankringen uppnås i första hand genom delaktighet och engagemang bland befolkningen (Prop. 2014/15:109,8).

P₂P₂: Personalförsörjningen av det militära försvaret spelar en viktig roll för att skapa engagemang och delaktighet bland den svenska befolkningen (Prop. 2014/15:109,8).

Resultatanalys intern kategori 2:

Här poängterar regeringen att hela det svenska folket har en roll inom totalförsvaret, vars folkförankring har en avgörande påverkan på såväl försvarsviljan som i förlängningen den nationella försvarsförmågan (P₂). En folkförankring åstadkoms, menar regeringen, om befolkning ges möjlighet till delaktighet och engagemang (P₁P₁P₂). Här argumenterar regeringen, att personalförsörjningen av det militära försvaret har en viktig roll i att möjliggöra för befolkning att ta del av, och engagera sig i, totalförsvaret (P₂P₂).

Hållbarhet och relevans

Även om argumentationen är hållbar, kan måhända denna del av argumentationen vara föremål för en mer omfattande diskussion. Då det, i varje fall inledningsvis, omfattar en mycket begränsad del av populationen, 1500-3000 personer vilket är ungefär 1-3% av åldersklassen, som förväntas uttas med stöd av lagen om totalförsvarsplikt kanske det omfattade genomslaget av folklig förankring kommer te sig begränsat. Emellertid är retoriken, kanske nedtonad med anledning av försvarsuppgörelsen, väl igenkänd i den Socialdemokratiska argumentationshistoriken, om än inte lika skarp som i tidigare motionstexter.

5. Resultat

Detta kapitel omfattar en aggregering av analysens utfall och syftar till att åskådliggöra dess totalbild med de fynd undersökningen har identifierat.

Argumentationen är i huvudsak såväl saklig som hållbar. Avseende 2009 års försvarsbeslut kan några argument ifrågasättas med stöd av verklighetsutfallet. Utifrån förklaringsmodellerna med tillhörande teoribildning kan ett uppenbart samband beläggas och teorin fungerar väl som sorteringsinstrument av argumentationen vid de båda mättillfällena. Det är värt att påminna om att regeringen 2009 i denna undersökning likställs med Moderaternas argumentation och oppositionen såsom Socialdemokraternas. Vid det andra tillfället är det som ovan nämnts Socialdemokraterna som företräder regeringen, emellertid är denna proposition utfallet av den blocköverskridande försvarsuppgörelsen och företräder även så Moderaterna.

5.1 Sammanfattning kring beslutet att låta pliktlagstiftningen bli vilande

De externa kategorierna identifierar att regeringens huvudmotiv är användbarhet och tillgänglighet. Man anför att många hot bemöts effektivast genom insatser utanför Sveriges gränser. Vidare anføres att det är en del av en tydlig trend i västvärlden att skapa expeditionära förband för deltagande i multinationella styrkor i internationell krishantering, således en del i omvärldsanpassning. Regering påtalar att förband uttagna med stöd av plikt inte är tillgängliga för denna typ av insatser, ej heller har den utbildningsnivå som krävs. Detta bemöts av oppositionen som menar att alla förband inte behöver vara optimerade för internationella insatser och att de höga kraven på tillgänglighet medför en omotiverat hög beredskap.

Noterbart är att argumentationen avseende våra internationella beroenden, och solidaritetsförklaringen enligt Lissabonfördraget, inte kritiseras av oppositionen.

Avseende dimensionerande hotbilder anför regeringen, att under överskådlig tid föreligger inget invasionshot mot Sverige. Utan dimensioneringsgrunden utgår istället från storskalig internationell terrorism, vilket motiverar de höga tillgänglighetskraven. Detta kritiseras av oppositionen som menar att värnplikt medger flexibilitet samt att regeringen inte berör den nationella försvarsdimensionen i tillräcklig omfattning.

Här kan konstateras, inte minst genom Riksrevisionen, att stora brister i den nationella försvarsförmågan förelåg nämnda insatsorganisation.

De interna kategorierna identifierar utmaningarna med försvarsreformsarbetet vilket påvisas av detta utgör den kvantitativt mest omfattande argumentationen. Där regeringen anför rationalitetsskäl för ett frivilligt bemannat system. Vidare motiveras förändringen av kvalitetskraven på förbanden och personal. I denna kategori sorteras också regeringens argumentation ur ett integritetsperspektiv och de omfattande inskränkningar ett pliktsystem medför hos den enskilde. Detta argument bemöts dock inte i debatten, vilket noteras.

Det är istället förslaget bristande förankring i riksdagen som röner störst kritik. En sådan omfattande förändring som denna borde, enligt oppositionen, vara föremål för en bredare, blocköverskridande förankring.

Regeringen anför de nationella skyddsstyrkorna med Hemvärnet som de främsta bärarna av folkförankringen, men även kontraktsförbanden. Regeringens motiveringar är i denna kategori kvantitativt begränsade och kan relativt verklighetsutfallet ifrågasättas avseende kontraktsförbanden.

Oppositionen vinnlägger sig om en mer omfattande argumentation där folkförankringens vikt för totalförsvaret i allmänhet och det militära försvaret i synnerhet framförs. Socialdemokraterna redogör också för att värnplikten är central för att bidra med folkförankringen. Det sistnämnda argument kan möjligen ifrågasättas då endast en begränsad del av åldersklassen kan komma vara aktuella för värnplikt, även med Socialdemokraternas förslag.

5.2 Sammanfattning kring beslutet att återaktivera uttagning med stöd av plikt

Kopplat mot de valbara krigen och expeditionär förmåga återfinns inte argument som motiverar återinförandet av pliktrekrytering, tvärtom påtalar regeringen pliktsystemets fortsatta begränsningar avseende omedelbar tillgänglighet. Detta är anmärkningsvärt då det var genom detta inriktningsbeslut som man påbörjade återaktivering. Istället motiveras ett fortsatt behov av förband tillgängliga för operationer i, och utanför, Sveriges närområde.

Vidare identifierar de externa kategorierna att Regeringen anför det försämrade omvärldsläget, i kombination med svårigheterna att rekrytera, motiverar att återaktivera värnplikten.

Det försämrade omvärldsläget hänvisas inte minst till försvarsberedningens försvarspolitiska rapport som beskriver, och bedömer, Rysslands agerande i Sveriges närområde. Med denna utgångspunkt framhålls i inriktningsbeslutet vikten av en inriktningsförändring med ett tydligare fokus på den nationella försvarsdimensionen.

I de interna kategorierna återfinns att Regeringen redogör för svårigheterna att fylla krigsorganisationen med anställd personal och bedömer att behovet av uppfyllnad med pliktpersonal kommer kvarstå under såväl inriktningsperioden som efterföljande. Detta motivera att man iståndsätter pliktrekryteringen och att krigsförbanden fortsatt skall bemannas på både frivillig väg och med stöd av totalförsvarsplikt. Regeringen understryker att fortsatta ansträngningar att anställa tidvis tjänstgörande gruppchefer, soldater och sjömän måste säkerställas. Denna motivering kan sättas i ett perspektiv att pliktens återinförande är ett led i att hantera ett policymisslyckande och tidigare systems otillräcklighet att fylla förbanden snarare än att plikten skulle vara ett bättre system.

När det gäller det militära försvarets folkförankring konstateras att argumentationen i denna kategori ligger måhända på en högre abstraktionsnivå. Regeringen påtalar att hela samhället har en viktig roll i totalförsvaret och att folkankringen påverkar befolkningens försvarsvilja och i förlängningen även Sveriges försvarsförmåga. Regeringen menar här att personalförsörjningen av det militära försvaret är viktigt för att möjliggöra engagemang och delaktighet. Som tidigare konstateras är denna argumentation mer nedtonad än föregående inriktningsbeslut, vilket kan bero på den breda uppslutningen bakom propositionen.

5.3 Sammanfattande slutsatser med återkoppling till forskningsproblemet

Syftet med uppsatsen är uppnått med argumentationsanalysen över den svenska debatten kring besluten att låta lagen om totalförsvarsplikt bli vilande i Försvarsmaktens personalkrytering för att sedan återaktiveras. Som anförts i problembeskrivning utgör de tvära kasten en anomali, denna analys påvisar att den politiska argumentationen vid båda tillfällena kan kopplas till såväl relevanta förändringar i den externa säkerhetspolitiska miljö som interna svårigheter med genomdrivandet av försvarsreformarbetet.

Nedan återkopplas kortfattat till undersökningens forskningsfrågor.

- 1. Vilka var de politiska argumenten för och emot att låta pliktsystemet bli vilande respektive återaktiverat? I analysöversikten har dessa sorterats med stöd av en pro et contraöversikt för att sedan hållbarhetsbedömmas. De mest framträdande argumenten under första mättillfället handlar om att säkerställa tillgänglighet, i detta fall för multinationella krishanteringsuppdrag. Jag uppfattar att tillgängligheten även är det avgörande vid återaktiveringsbeslutet, men i detta tillfälle säkerställa uppfyllnaden av en krigsorganisation främst dimensionerades för försvaret av Sverige.*
- 2. Hur kan dessa argument relateras till faktorer kopplade till relevanta förändringar i den externa säkerhetspolitiska miljön respektive interna faktorer kopplade till det nationella försvarsreformarbetet? Utifrån teoribildningen kunde två förklaringsmodeller kopplade till frågeställning brytas ned till fyra analyskategorier. Som framgår i såväl analysöversikt som resultatanalysen återfinns argumenten i varierande omfattning till alla fyra kategorier vid båda mättillfällena. Den omvärldsuppfattning som rådde 2009 präglar beslutet och ger konsekvenser avseende försvarsreformarbetet, likväl genomsyras argumentationen 2015 av det förändrade säkerhetsläget i vårt närområde och de inneboende svårigheter ett återtagande av tidigare system och förmågor medför.*
- 3. Hur har Moderaterna och Socialdemokraterna argumenterat för Försvarsmaktens personalförsörjning under respektive inriktningsbeslut? Denna fråga får ett tydligt svar vid det första mättillfälle då de ideologiska skillnaderna tydliggörs i debatten inom flertalet av kategorierna. Moderaterna drev hårt att personalförsörjningen skulle anpassas för att möta de hårda tillgänglighetskraven, i likhet med övriga Västeuropa. Emedan socialdemokraternas tveksamhet, kan delvis misstänkas vara ideologiskt betingad och med en större tveksamhet till vad som skulle kunna vara en Nato-anpassning. Under det andra mättillfället står man gemensamt bakom propositionen, vilket kan ha påverkat skrivningar emellertid minskar inte detta det andra mättillfällets, tvärtom gör det undersökningen mer intressant då även skillnaderna mellan mättillfällena blir belysta.*

6. Avslutning

6.1 Återkoppling till teori och metod

Då det senaste beslutet avseende återaktivering av lagen om totalförsvarspflicht för försörjning av det militära försvaret fattades så sent som den 2 mars 2017 saknas tidigare forskning kring just denna händelse. Forskningen kring försvarspolitiska förändringar finns som redovisas i kapitel ett och två i en, för denna undersökning, relevant utsträckning och har på ett adekvat sätt bidragit till, dels en att kunna härleda argumentationen till teorin, dels utgöra en adekvat sorteringsgrund för analysen. Avseende metodvalet har pro et contra-översikten varit en utmärkt metod att identifiera och sortera argumenten vid de två mättillfällena. Det har varit en utmaning att sortera och avgränsa undersökningsmaterialet. Emellertid är det min uppfattning att det undersökningsmaterialet åtnjuter en hög grad av representativitet och att det sammantaget väl företräder de motiveringar som omgärdat de båda besluten.

6.2 Förslag till vidare forskning och relevans för yrkesutövning

Uppsatsens utredningsområde är intressant då de tvära kasten i personalförsörjningsområde analyserats utifrån den politiska argumentationen. Den uppenbara fördelen av att uppleva utfallet av det försvarspolitiska inriktningsbeslutet från 2009 har självfallet präglat uppsatsen analysutfall. En intressant uppföljning är att följa upp uppsatsens andra mättillfälle, det försvarspolitiska inriktningsbeslutet för perioden 2016 till 2020. Hur hållbar är denna argumentation efter inriktningsperioden? En intressant forskningsvinkel skulle kunna utgöras om de uttalade målen om en ökad folkförankring har kunnat uppnåts.

Undersökningens bidrag till officersprofessionen och relevans för officerares yrkesutövning består främst i att de förutsättningar som statsmakterna ger Försvarmakten i allmänhet och, i detta fall, personalförsörjningen i synnerhet har belyst utifrån hur dessa motiveras av våra folkvalda företrädare. Förståelsen för de avvägningar den politisk-strategiska nivån fattar avseende det militära maktmedlets förutsättningar har därmed ökat. I denna uppsats har främst innehållet i de försvarspolitiska inriktningsdokumenten varit föremål för undersökning, det är av stor vikt att officerare i Försvarmakten har en god uppfattning om de storheter dessa dokument hanterar och denna uppsats har belyst en delmängd ur inriktningsbesluten 2009 och 2015.

Litteratur och referensförteckning

Litteratur

Agrell, Wilhelm: *Fredens illusioner, det svenska nationella försvarets nedgång och fall 1988-2009*. (Stockholm: Atlantis, 2010)

Amid, Callis: "Försvarsmaktens personalförsörjning -nuläge och framtid", *Kungl Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift*, 2016:1, s 157–163

Bergström, Claes: "Frivillig personalförsörjning, inträdesanförande", *Kungl Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift*, 2011:3, s 22–35.

Bergström, Göran & Boréus, Kristina . *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig textanalys*. (Lund: Studentlitteratur, 2005).

Edström, Håkan & Gyllensporre, Dennis , *Svensk försvarsdoktrin efter kalla kriget - Förlorade decennier eller vunna insikter*. (Stockholm: Santérus Academic Press, 2014).

Esaiasson, Peter & Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik & Wängnerud, Lena, *Metodpraktiktan – konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Fjärde upplagan. (Stockholm: Norstedts juridik, 2015).

Ericsson, Lars *Medborgare i vapen – värnplikten i Sverige under två sekel*. (Lund: Historiska media, 1999).

Gyllensporre, Dennis, Den vetenskapliga analysen av svensk säkerhetspolitik- dags för vitalisering och realism? *Statsvetenskaplig tidskrift*, årgång 118 2016/4

Haldén, Eva, *Den svåra konsten att reformera -från invasionsförsvar till insatsförsvar*. (Stockholm: Elanders, 2007).

Holsti, Ole Rudolf (O.R). *Content analysis for the social sciences and humanities*, (Reading: Addison-Wesley Pub, 1969)

Hugemark, Bo , *Den stora armén*,(Stockholm: Medströms, 2015)

Jeppsson, Tommy & Tjøstheim, Inge. *Militärstrategiskt tänkande i ett småstatsperspektiv: en nordisk syn på militärstrategins roll*. (Stockholm: Elanders, 2005).

Lewin, Leif, Om falukorv, sakinflytande och ideologisk livskraft. *Statsvetenskaplig tidskrift*, årgång 97 1994/2.

Matlary, Janne Haaland, *European Security dynamics – in the new national interest*. (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013).

Naess, Arne, *Empirisk semantik* (Stockholm: Läromedelsförlagen, 1971)

Vedung, Evert. *Det rationella politiska samtalet – Hur politiska budskap tolkas, ordnas och prövas.* (Stockholm: Bonniers, 1977).

Wedin, Lars & Åselius, Gunnar. *Mellan byråkrati och krigskonst. Svenska strategier för det kalla kriget.* (Stockholm: Norstedts, 1999).

Westberg, Jacob *Svenska säkerhetsstrategier 1810-2014.* (Lund: Studentlitteratur, 2015).

Rapporter, andra källor

Riksrevisionen, *Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser, RIR 2013:22* (Stockholm: Riksrevisionen, 2013).

Riksrevisionen, *Försvarsmaktens omställning Granskningar inom försvarsområdet 2010-2014, RIR 2014:4,* (Stockholm: Riksrevisionen, 2014).

Riksrevisionen, *Försvaret – en utmaning för staten, RIR 2014:8,* (Stockholm, Riksrevisionen, 2014).

Totalförsvarets forskningsinstitut, *Frivilliga soldater istället för plikt – internationella erfarenheter och ekonomiska konsekvenser,* (Stockholm: FOI, 2010).

Offentligt tryck

Ds 2014-20:14, *Försvaret av Sverige –starkare försvar för en osäker tid* (Stockholm: Elanders, 2014).

Karlsson, Anders m.fl. (s, v, mp) Motion 2009/10:Fö1 med anledning av prop. 2009/10:160

Petersson, Leif m.fl. (s) Motion 2008/09:Fö3 med anledning av prop. 2008/09:140

Proposition 2008/09:140, Ett användbart försvar.

Proposition 2009/10:160, Modern personalförsörjning för ett användbart försvar – vissa frågor om Försvarsmaktens personal.

Proposition 2011/12:115, Soldatanställningar i Försvarsmakten.

Proposition 2014/15:109, Sveriges försvar 2016–2020.

Regeringsbeslut 3, 2017-03-02

Riksdagsprotokoll 2008/09:131 Fredagen den 12 juni 2009

Riksdagsprotokoll 2014/15:116 Måndagen den 15 juni 2015

SOU 2016:63, *En robust personalförsörjning av det militära försvaret,* Betänkande av 2015 års personalförsörjningsutredning (Stockholm: Elanders, 2016).