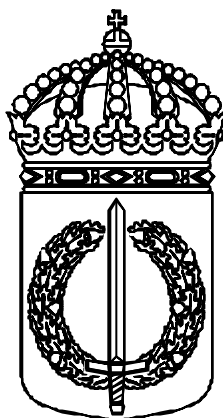


2001-05-21



FÖRSVARSHÖGSKOLAN

C-UPPSATS

<i>Författare</i> Mj Peter Glimvall	<i>Förband</i> Marinbas Syd	<i>Program/Avdelning</i> ChP 99 – 01/III
<i>FHS handledare</i> Adjunkt Birgitta Rydén		<i>Övlt</i> Martin Hallén
<i>Uppdragsgivare</i> FHS MI	<i>Beteckning</i> 19100:1049	<i>Kontaktman</i>

Svensk anpassningspolitik under 1900-talet – Ett säkerhetspolitiskt vågspel?

Sammandrag: Den svenska Försvarsmakten har under de senaste 100 åren varit stadd i ständig förändring. Dess styrka, organisation och uppgifter har ändrats i takt med rådande politiska villkor och säkerhetspolitiska förutsättningar. Denna anpassningspolitik, som tidigare benämndes elasticitetsprincipen, är en uttalad politisk viljeinriktning syftande till att balansera de ekonomiska anslagen till försvaret med övriga viktiga samhällsområden. Som utgångspunkt för anpassningspolitiken anges, nu som då, säkerhetspolitiska argument. Det är det rådande omvärldsläget som avgör om försvaret måste tillväxa eller kan reduceras, heter det från beslutsfattarna.

I denna uppsats görs en jämförelse mellan försvarsbesluten 1936 och 2000. Med en kvalitativ metod som grund, studeras de bägge besluten utifrån ett policyprocessperspektiv. Tonvikten läggs på själva policyutformningsfasen, d.v.s. hur besluten växer fram och formuleras.

Uppsatsen visar att det är andra frågor än de rent säkerhetspolitiska som avgör omfattningen, och därmed realismen, i den svenska anpassningspolitiken. Ekonomiska förutsättningar, budgetmässiga aspekter samt sociala och kulturella ambitioner, har påverkat utformningen och omfattningen av Försvarsmaktens utveckling. Behovet av folkligt stöd för den förda politiken samt den uttalade viljan till politiskt samförstånd är också genomgående teman.

Nyckelord: Anpassning, elasticitet, säkerhetspolitik, försvarspolitik, partipolitik, omvärld, samförstånd, ekonomi, policyprocess, upprustning, nedrustning, 1900-talet, Europa, Sverige.

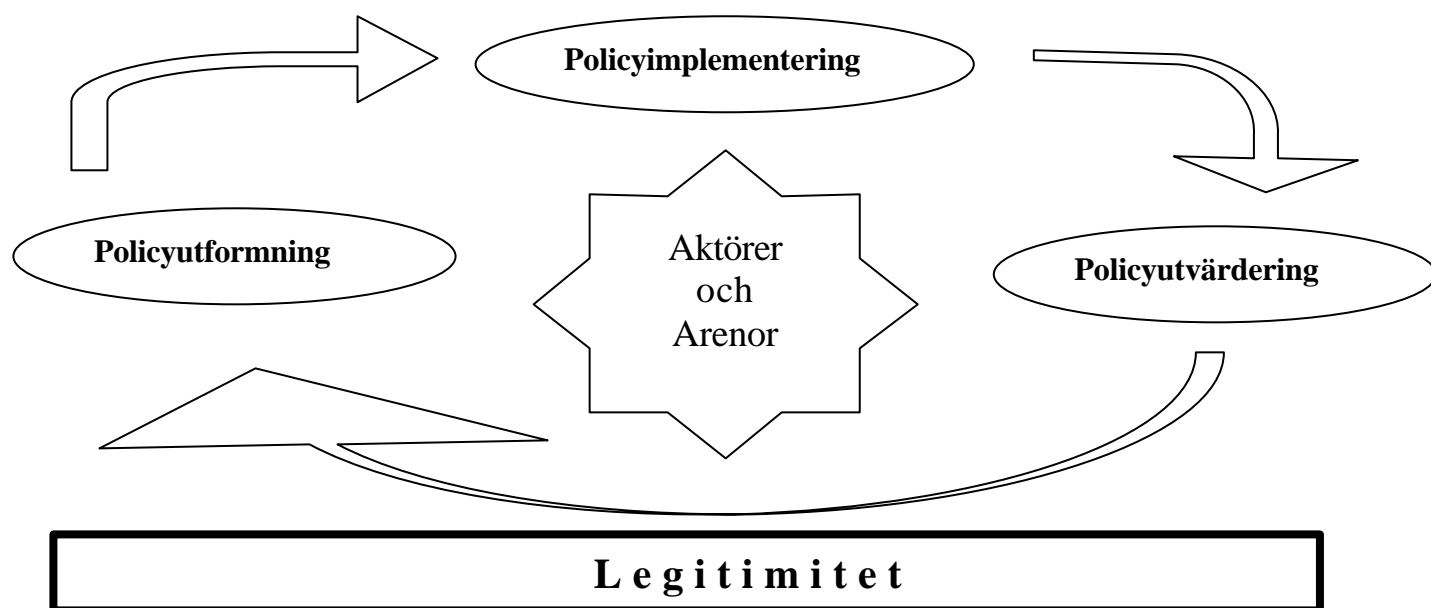
FÖRSVARSHÖGKOLAN
Chefsprogrammet 99 – 01
Mj Peter Glimvall

C-UPPSATS

2001-05-21

19100:1049

Svensk anpassningspolitik under 1900-talet



ett säkerhetspolitiskt vågspel?

SAMMANDRAG

BILAGA 1: ABSTRACT

1	INLEDNING	3
1.1	Bakgrund	3
1.2	Problemformulering.....	4
1.3	Syfte och frågeställningar.....	5
1.4	Avgränsningar	6
1.5	Material.....	7
1.6	Källkritik.....	8
1.7	Begreppsdefinitioner.....	9
1.8	Tidigare forskning och debatt	12
1.9	Teorianknytning	14
1.10	Metod.....	19
1.11	Disposition	23
2	BAKGRUNDEN TILL BESLUTET 1936	24
2.1	Den säkerhetspolitiska utvecklingen i Europa 1900 - 1936	24
2.2	Den försvarspolitiska utvecklingen i Sverige 1900 - 1936.....	29
3	FÖRSVARSBESLUTET 1936	34
3.1	Policyutformning.....	34
3.1.1	Bakgrund och sammanfattande händelseförlopp	34
3.1.2	Försvarskommissionens betänkande (SOU 1935:38 - 42).....	35
3.1.3	Kungl: Maj:ts proposition (nr 225)	37
3.1.4	Riksdagsdebatten 1936.....	40
3.2	Policyimplementering och utvärdering	43
3.2.1	Politisk implementering och utvärdering av försvarsbeslutet.....	43
3.2.2	Militär implementering och utvärdering av försvarsbeslutet.....	44
4	BAKGRUNDEN TILL BESLUTET 2000	46
4.1	Den säkerhetspolitiska utvecklingen i Europa 1945 - 2000	46
4.2	Den försvarspolitiska utvecklingen i Sverige 1945 - 2000.....	49
5	FÖRSVARSBESLUTET 2000	53
5.1	Policyutformning.....	53
5.1.1	Bakgrund och sammanfattande händelseförlopp	53
5.1.2	Försvarsberedningens rapport (Ds 1999:55)	54
5.1.3	Regeringens proposition (1999/2000:30).....	56
5.1.4	Försvarsutskottets betänkande (1999/2000 FöU2).....	58
6	BESLUTEN 1936 OCH 2000 – EN JÄMFÖRELSE	63
6.1	Övergripande politisk jämförelse mellan de två besluten.....	63
6.2	Säkerhetspolitikens påverkan på försvarsbesluten	63
6.3	Dominerande politiska frågeställningar.....	65
6.4	Övriga politiska överväganden.....	66
6.5	Partier med ett avgörande inflytande på besluten.....	67
6.6	Politiskt samförstånd och strävan efter enighet	68
7.	SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER	69
7.1	Avslutande diskussion.....	69
7.2	Slutsatser.....	71
7.3	Sammanfattning.....	73
7.4	Förslag på fortsatt forskning.....	75
	KÄLLFÖRTECKNING	76
	FIGURFÖRTECKNING	78

1 INLEDNING

1.1 Bakgrund

Den svenska Försvarsmakten har under det senaste decenniet fått vidkännas omfattande och långtgående förändringar, såväl avseende dess storlek som vilka uppgifter den skall kunna lösa. Dessa förändringar har konkret inneburit en kraftig reducering såväl av antal krigsförband som av anställda och värnpliktiga. Reduceringen accentuerades med ominriktningsbeslutet 2000, vilket motiverades med det säkerhetspolitiska läge som Sverige befann sig i, drygt tio år efter järnridåns fall och kommunismens sammanbrott i vår del av världen.¹

Dramatiska förändringar i den europeiska säkerhetspolitiska verkligheten och därtill kopplade svenska anpassningsåtgärder, är emellertid inget unikt för vår tid. När vi gick in i det 20:e århundradet befann sig Europa i den ditintills längsta fredsperiod kontinenten upplevt. Några år senare var bilden totalt förändrad, och Europas folk slungades ut i en våldsamt kamp nationerna emellan. När freden äntligen var återställd och Versaillesfördraget påskrivet, var den allmänna förhoppningen att Europa nu hade sett sitt sista stora krig. Världsfreden var här och parollen löd ”Aldrig mera krig”. Vi vet nu att så inte blev fallet. Sönerna till första världskrigets fallna hjältar tvingades ut i ett ännu värre inferno, det andra världskriget. Aldrig tidigare hade världen skådat en sådan förstörelse och ett sådant nederlag för förnuft och mänsklighet. Resultatet av andra världskriget blev inte heller den vad man hoppats på. Några år efter fredsslutet drogs en järnridå ner över den europeiska kontinenten. Den sträckte sig, enligt Winston Churchills berömda tal i Fullton 1946 ”*från Stettin vid Östersjön till Trieste vid Adriatiska havet*”, och vaktades på bägge sidor av miljoner soldater med en ansevärd arsenal av förstörelsevapen till sitt

¹ Regeringens proposition 1998/99:74, *Förändrad omvärld – omdanad försvar*, 1999, s 14.

förfogande. Berlinmurens fall 1989 och Sovjetunionens upplösning förändrade åter världsbilden och ingav hopp om en bättre och säkrare framtid.

Under den tidsepok som ovan kortfattat beskrivits, har den svenska försvarsmakten åkt ”berg- och dalbana” avseende storlek och uppgifter. 1900-talet inleddes med den nya härordningen 1901, som tillkom i oron över det spända läget i Norden.² Under hela perioden fram till det nyligen fattade beslutet om försvarsmaktens omstrukturering, har försvaret utformats efter det aktuella säkerhetspolitiska läget. Tanken har varit att försvarets förmåga skall anpassas till rådande omvärldsläge och aktuell hotbild. I Regeringens proposition *Det nya försvaret* från 1999 står det uttryckt:³

Vårt försvar står inför en nödvändig förnyelse och modernisering. Bakgrunden till behovet av en försvarsreform, som bär in i framtiden, är den säkerhetspolitiska situationen i vår omvärld.

1.2 Problemformulering

Den specifika problemformuleringen för denna uppsats, är att empiriskt jämföra anpassningsbeslutet 1936, då rikets försvar stärktes inför den hotande världsbranden, med det nyligen fattade ominriktningsbeslutet år 2000, då det enligt beslutsfattarna saknas ett militärt invasionshot mot Sverige för överskådlig framtid.

Är det de säkerhetspolitiska övervägandena som dominerat och fått genomslag på besluten vid de bägge tillfällena, eller kan man skönja en divergens dem emellan? Fanns det andra aspekter som spelade den avgörande rollen vid utformningen av besluten? Kan det kanske vara så att svenska beslutsfattare har lättare att ta till sig en positiv omvärldsutveckling och förstärker betydelsen

² Strömbäck, Stig, *Försvar för frihet och Fred*, 1990, s 32.

³ Regeringens proposition 1999/2000:30, *Det nya försvaret*, 1999, s 10.

av den, än att de i tid observerar en negativ utveckling och vidtar åtgärder för att stärka försvaret? Är det på detta viset, innebär det att det är lättare att fatta beslut om neddragningar av försvaret än om att återupprusta i tid. Följden kan bli en ständig efterhandssituation, där anpassning till en hotfull omvärld påbörjas först när tecknen är övertydliga och ett angreppshot nära förestående.

1.3 Syfte och frågeställningar

Syftet med föreliggande uppsats, är att genom en policyprocessinriktad ansats studera två olika försvarspolitiska beslut och därvid uppmärksamma vilka idéer och frågor som kan anses styrande för utformningen av besluten. Är det de säkerhetspolitiska bedömningarna som legat till grund för besluten, eller är det andra politiska frågor som avgjort beslutens utformning? Är det samma politiska frågor som dominerat vid de två tillfällena, eller är det skillnader mellan ett beslut om anpassning till ett försämrat omvärldsläget mot ett som innebar en anpassning till ett förbättrat läge i Europa?

Uppsatsen syftar härmed till att ge svar på följande frågeställningar:

1. Hur såg den säkerhetspolitiska kontexten ut vid tiden för försvarsbesluten 1936 respektive 2000?
2. Hur beskrev beslutsfattarna det säkerhetspolitiska omvärldsläget, och vilken betydelse och vilket utrymme gavs det vid de bägge beslutsextremerna?
3. Vilka frågor var det som dominerade de politiska diskussionerna i samband med försvarsbesluten?
4. Fanns det andra överväganden som gjordes än de rent säkerhetspolitiska vid utformningen av de aktuella försvarsbesluten?
5. Vilka partier hade det avgörande inflytandet på debatt och beslutsunderlag?
6. Fanns det en politisk enighet om försvarsbeslutens utformning, eller uppvisades partipolitisk splittring?

1.4 Avgränsningar

Uppsatsen koncentrerar sig på att studera försvarsbeslutet 1936 respektive beslutet 2000, vilket grundades på den s.k. kontrollstationen 1999. Dessa två beslut har valts eftersom de är varandras diametrala motsats avseende rörelseriktningen i anpassningen av Försvarsmakten. 1936 innebar ett trendbrott och en uppstart för att anpassa försvaret efter det försämrade läget i Europa, medan beslutet år 2000 innebar en anpassning till det förbättrade säkerhetspolitiska läget och därmed, enligt beslutsfattarna, en möjlighet att reducera Försvarsmakten. De två besluten har också valts mot bakgrund av att de representerar två olika tidsepoker under Sveriges 1900-talshistoria och därmed medger en möjlighet till jämförelse över tiden avseende de aspekter och politiska frågeställningar som påverkar utformningen av försvarspolitik.

Uppsatsen avser att belysa den säkerhetspolitiska kontextens inverkan på försvarsbesluten, och därför läggs tonvikten inom detta politikområde. För att sätta in läsaren i det säkerhetspolitiska sammanhanget, inleds uppsatsen med en kortfattad beskrivning av omvärldsläget från förra seklets början och fram till 1936. Eftersom försvarsbeslutet 1925 påverkade tiden fram och förutsättningarna för beslutet 1936, beskrivs det något mer utförligt. Vidare skissas bakgrunden till beslutet 2000, med tonvikten lagd på tiden från Berlinmurens fall 1989 och fram till dess att beslutet antogs i mars 2000. Den inrikespolitiska situationen i Sverige vid tiden för respektive beslutstillfälle beskrivs också kortfattat. Detta i syfte att rama in den partipolitiska verklighet som var rådande inför 1936 och 2000 då besluten fattades i Sveriges riksdag.

Tonvikten i uppsatsen är lagd på den politiska utformningen inför besluten, på själva policyutformningsfasen. Denna begränsning är framförallt gjord beroende på att beslutet 2000 nyligen fattats och endast till del implementerats i Försvarsmakten, och därmed inte heller utvärderats i någon större omfattning. Policyimplementering och policyutvärdering kommer endast till viss del att beröras, och då i huvudsak kopplat till beslutet 1936.

1.5 Material

Det material som används i föreliggande arbete utgörs uteslutande av tryckta källor. Den avgörande orsaken till detta val är att försvarsbeslutet 1936 ligger så långt tillbaka i tiden, att nyttjandet av otryckt materiel i form av t.ex. intervjuer eller enkäter som källor till detta beslut bedöms som näst intill ogenomförbart. Valet att använda dokumentstudier till förmån för andra faktainsamlingsmetoder, faller sig därför i detta fall som det lämpligaste.⁴ I avsikt att få ett så likartat bakgrundsmateriel som möjligt avseende de bägge besluten, studeras även ominriktningsbeslutet år 2000 utifrån ett rent dokumentstudieperspektiv.

Som primärkällor används i allt väsentligt svenskt officiellt tryckt material. Härvid utgörs de dominerande källorna avseende beslutet 1936 av 1930 års försvarskommissions betänkande, Kungl. Maj:ts proposition från 1936 om *Försvarsväsendets ordnande* samt utdrag ur riksdagsprotokollen från riksdagsbehandlingen i juni 1936. Primärkällorna avseende beslutet 2000 utgörs av försvarsutskottets betänkande *Det nya försvaret*, rapporten från försvarsberedningen *Europas säkerhet – Sveriges försvar* samt regeringens proposition från 1999, *Det nya försvaret*. Dessa primärkällor är valda i syfte att utgöra ett så likvärdigt underlag som möjligt avseende de två besluten. Härvid skall det möjliggöras att diskutera likheter och skillnader mellan besluten och att därmed dra slutsatser i enlighet med uppsatsens frågeställningar.

Bakgrundsbeskrivningen till respektive försvarsbeslut har en deskriptiv karaktär. Det material som här ligger till grund, utgörs ävenledes av tryckta källor. Ett flertal publikationer har nyttjats i syfte att ge en så stor bredd som möjligt. Detta sekundärmaterials syfte är att beskriva det säkerhetspolitiska omvärldsläget, samt att ge en bild av den inrikespolitiska situationen i landet.

⁴ Andersson, Heine (red), *Vetenskapsteori och metodlära*, 1994, s 74.

1.6 Källkritik

De källkritiska kriterier som ligger till grund för bedömningen och urvalet av de källor som nyttjats för uppsatsen är följande: Äkthetskriteriet, tidssambandet, källans oberoende samt tendensfriheten.⁵

Vad avser äkthetskriteriet kan följande sägas om källorna. De primärkällor som utgjort underlag för uppsatsen består av svenskt officiellt material med Sveriges riksdag, regeringen eller Försvarsmakten som utgivare. Det tryckta materialet är dessutom genom sin karaktär utgivet i nära anslutning till respektive beslutstillfälle, och uppfyller genom detta omedelbara tidssamband samtidighetskravet.⁶ Det material som används i uppsatsen i syfte att belysa frågeställningarna, utgörs av primärkällor. Dessa källor är således förstahandskällor, och saknar därmed det beroendeförhållande som utmärker sekundärkällor genom s.k. trädning, d.v.s. att uppgiften gått i flera led.⁷ Eftersom huvudregeln är att en förstahandskälla har högre trovärdighet än en sekundärkälla,⁸ används därför huvudsakligen primärkällor i uppsatsens diskussion i syfte att beakta beroendekriteriet. Tendenskriteriet slutligen är mer svårbedömbart. Om den som lämnar information i ett visst avseende själv är en part i sammanhanget, finns det en risk för att denne låter sina egna intressen gå före sanningen. I så fall blir uppgiften tendentiös, d.v.s. den blir partisk och risk finns för att den ger en falsk bild av verkligheten. Eftersom materialet till stor del består av inlagor från olika politiska partier och företrädare, kan det inte uteslutas att de till del är partiska och därmed tendentiösa.⁹ Genom att utnyttja flera olika källor med olika utgivare, samt att studera inlägg och skrivningar från olika politiska partier och deras företrädare, skall uppsatsen försöka komplettera ev. tendentiösa källor med andra som har motsatt tendens eller saknar tendens.¹⁰ Härmed skall tendenskriteriet i möjligaste mån tillgodoses.

⁵ Thurén, Torsten, *Källkritik*, 1997, s 11.

⁶ Thurén, Torsten, *Källkritik*, 1997, s 26.

⁷ Thurén, Torsten, *Källkritik*, 1997, s 34.

⁸ Thurén, Torsten, *Källkritik*, 1997, s 34.

⁹ Thurén, Torsten, *Källkritik*, 1997, s 63.

¹⁰ Thurén, Torsten, *Källkritik*, 1997, s 64.

Primärkällorna är dessutom kvarlevor från respektive tidsepok, d.v.s. de är lämningar från det förflutna, och därmed har de en högre trovärdighet än berättande källor.¹¹

Sekundärkällorna, vilka används för att ge ett sammanhang och en inramning till uppsatsens huvuddiskussion, utgörs av en relativt bred litteraturflora med skilda författare. Dessa källor är subjektiva och speglar respektive författares syn på verkligheten. För att i görligaste mån tillgodose de källkritiska kriterier som ovan beskrivits, skall flera olika källor med varierande författare och utgivare användas i syfte att få en så heltäckande och trovärdig bild utav skeendet som möjligt. Dock kommer sekundärkällorna att genomgående hålla en lägre källkritisk standard än primärkällorna.

1.7 Begreppsdefinitioner

- **Säkerhetspolitik:** Begreppet *säkerhetspolitik* inbjuder till en mängd olika tolkningar, beroende på vem som definierar det och när i tiden det görs. Begreppet har under seklet flera gånger definierats och omdefinierats. Om det en gång i tiden användes mycket snävt och betecknade framförallt ett lands militära och territoriella säkerhet, så har det idag fått en vidare innebörd.¹² En nutida svensk officiell formulering hämtad ur propositionen *Förändrad omvärld – omdanat försvar* från 1998/99, lyder:¹³

Sveriges säkerhetspolitik syftar ytterst till att bevara vårt lands fred och självständighet. Vårt säkerhetspolitiska mål är att i alla lägen och i former som vi själva väljer trygga en handlingsfrihet att såsom enskild nation och i samverkan, kunna utveckla vårt samhälle.

Med begreppet säkerhetspolitik avses i föreliggande uppsats det som Nils Andrén i boken *Säkerhetspolitik* betecknar som *Nationell säkerhetspolitik*.

¹¹ Thurén, Torsten, *Källkritik*, 1997, s 201

¹² Andrén, Nils, *Säkerhetspolitik*, 1997, s 13.

¹³ Andrén, Nils, *Säkerhetspolitik*, 1997, s 16.

Härvid avses en sammanfattande beteckning på en stats politiskt styrda aktiviteter i syfte att kunna förvekliga sina mål också i situationer där den ställs inför hot från andra aktörer, särskilt från andra stater, i det internationella systemet.¹⁴ Säkerhetspolitiken blir därmed ett sammanfattande begrepp för alla de åtgärder som statsmakterna vidtar för att landets frihet och oberoende skall kunna bevaras inför yttre hot och för att minska riskerna för sådana motsättningar i världen som kan hota vår säkerhet.

Formerna för en nations säkerhetspolitik kan ta sig olika uttryck. I sammanhanget talas om *status quo-politik* respektive *förändringspolitik*.¹⁵ Med det förra begreppet avses den politik en nation för, som ser en fredlig utveckling av egna resurser som säkerhetspolitikens främsta mål och som därmed också utan problem bejaktar FN-stadgans målsättning om fred och säkerhet. Det senare uttrycket står för en säkerhetspolitik som innebär en dynamisk och aggressiv politik syftande till att förbättra ett ogynnsamt läge och därmed uppnå en högre grad av nationell säkerhet. Förändringen ses här som en nödvändig förutsättning för att trygga statens överlevnad. Till den första kategorin hör t.ex. Sverige, medan det nationalsocialistiska Tyskland under mellankrigstiden var ett typiskt exempel på den senare. En slutsats av ovanstående är således, att säkerhetspolitikens mål kan vara både att bevara och att förändra.

Säkerhetspolitiken kan också i förhållande till sin omfattning delas in i *total säkerhetspolitik* och *direkt säkerhetspolitik*.¹⁶ Härvid åsyftas med det senare begreppet de åtgärder som har direkt säkerhetspolitisk avsikt medan det förra även står för faktorer som indirekt påverkar säkerhetspolitiken.

¹⁴ Regeringens proposition 1998/99:74, *Förändrad omvärld – omdanat försvar*, 1999, s 48.

¹⁵ Andrén, Nils, *Säkerhetspolitik*, 1997, s 21.

¹⁶ Andrén, Nils, *Säkerhetspolitik*, 1997, s 28f.

Avseende de medel med vilka säkerhetspolitiken arbetar, skiljer man mellan *utåtriktade* och *inåtriktade* aktiviteter.¹⁷ Det primära för den utåtriktade säkerhetspolitiken är att landets internationella agerande uppfattas som ett konsekvent uttryck för den officiella säkerhetspolitiken. Som exempel på aktiviteter kan nämnas medlemskap i internationella organisationer och det utrikespolitiska rollvalet mellan ytterligheterna total integrering och total isolering. Den inåtriktade säkerhetspolitiken har som främsta uppgift att upprätthålla förmågan till självförsvar. Härvid kan som exempel anföras ett lands militära resurser, befolkningsskydd och anordningar för civil beredskap.

Avslutningsvis skall också konstateras, att begreppet säkerhetspolitik under senare tid fått en vidgad dimension. Från att ursprungligen främst avsett den territoriella säkerheten, har den numera vidgats till att även omfatta aspekter som ekonomiska, ekologiska, funktionella, kulturella och ideologiska.¹⁸

- **Anpassning:** Begreppet framgår bl.a. i Försvarmaktsplanen från 1998 (FMP 98) och är ett samlingsnamn för de tre delbegreppen *återtagning*, *tillväxt* och *ominriktning*.¹⁹ *Anpassningsdoktrinen* går i stort ut på att Försvarmakten skall kunna *återta* full krigsduglighet i ett ettårsperspektiv eller *tillväxa*, alternativt *ominriktas*, i tioårsperspektivet.²⁰ Med ominriktning avses att anpassa Försvarmakten mot förändrade uppgifter eller omprioritering av existerande uppgifter. Dessa begrepp ges i uppsatsen samma betydelse som i Försvarmaktsplanen från 1998.
- **Elasticitet:** Ett begrepp som lanserades som *elasticitetsteorin* inom 1919 års försvarsrevision och som kom att bilda utgångspunkt för 1925 års

¹⁷ André, Nils, *Säkerhetspolitik*, 1997, s 32.

¹⁸ André, Nils, *Säkerhetspolitik*, 1997, s28ff.

¹⁹ Försvarmaktsplan 1998, *Anpassning och krigsplanläggning inom Försvarmakten*, s 50ff.

²⁰ Tunberger, Johan, *Anpassningsdoktrinen – ett hinder för anpassning*, 1998, s14.

nedrustningsbeslut.²¹ I denna uppsats ges uttrycket *elasticitet* samma betydelse som *anpassning*, men företrädesvis använt i samband med försvarsbeslutet 1936.

1.8 Tidigare forskning och debatt

Ämnesområdet *anpassning* har varit föremål för tidigare forskning. Denna forskning relaterar inte sällan till tidigare fattade försvarsbeslut, företrädesvis beslutet 1925, jämte de senaste aktuella besluten under 1990-talet. Flera forskningsprojekt har genomförts som en komparation mellan två eller flera beslut. Det skall också noteras, att forskning om enskilda försvarsbeslut har genomförts utan att det är anpassningsfilosofin som stått i centrum. Här nedan relateras det företrädesvis till den forskning som har haft anpassningen som huvudangreppspunkt och som utgjort bakgrundsmaterial till denna uppsats.

Wilhelm Agrell utkom år 2000 med boken *Fred & Frukten* där han bl.a. belyser säkerhetspolitiken och dess inverkan på svensk anpassnings- och neutralitetspolitik.²² Agrell menar i sin bok att säkerhetspolitik kan analyseras utifrån tre politiska perspektiv. Dessa perspektiv utgörs av de politiska utsagorna, politikens faktiska innehåll samt politikens reella innebörd. Agrell menar att den svenska säkerhetspolitiken är motsägelsefull, såtillvida att själva resultatet av den ofta blev kortsiktigt, okordinerat och ogenomtänkt.²³

Försvarsdepartementet har gett ut ett antal debattskrifter med *anpassning* som tema. I skriften *Anpassningsdoktrinen – ett hinder för anpassning* ställer Johan Tunberger *anpassningsdoktrinen* som sådan mot den något lösligt formulerade *anpassningsfilosofin* i 1996 års försvarsbeslut. Tunberger anför som en slutsats, att han anser det viktigare med en faktisk och konkret *anpassning* av

²¹ Cronenberg, Arvid, *Säkerhet – elasticitet – återtågning*, 1995, s 81.

²² Agrell, Wilhelm, *Fred & Frukten*, 2000, s 276.

²³ Agrell, Wilhelm, *Fred & Frukten*, 2000, s 277.

Försvarsmakten, än själva utvecklandet av doktriner för anpassningen.²⁴ Anpassningsdoktrinen som sådan riskerar nämligen enligt Tunberger att legitimera organisationsbevarande och därigenom hindra en motiverad ominriktning av försvaret.²⁵ I skriften *Totalförsvarets anpassningsförmåga* utvecklar Ingvar Hellquist sin syn på ämnet. Hellquist sammanfattar med att anpassningsåtgärder inom totalförsvaret skall kunna ske till förändrade förutsättningar i hela tidsspektret, från kort till lång sikt.²⁶ Anpassningsåtgärder måste, enligt Hellquist, kunna ske dels som en följd av en gynnsam säkerhetspolitisk situation, och dels om den säkerhetspolitiska situationen försämras och blir mycket kritisk.²⁷

Arvid Cronenberg har i sin artikel *Säkerhet – elasticitet – återtagning*, publicerad i Kungl. Krigsvetenskapsakademiens handlingar och tidskrift 1995/6, givit en bred genomgång av elasticitetsteorin och anpassningsfilosofin med tyngdpunkten på tidsperioden från 1925 års försvarsbeslut och fram till tiden närmast efter andra världskriget. Forskning som genom komparation jämför anpassningsfilosofin kopplad till svenska försvarsbeslut har utförts av Åsa Lundqvist. Hennes uppsats *Från elasticitet till anpassning* jämför det säkerhetspolitiska tänkandet vid försvarsbesluten 1925 och 1936 respektive 1992 och 1996. Lundqvists syfte var bl.a. att analysera hur 1920-talets elasticitetsteori fungerade i praktiken och vilka hänsyn som togs till dessa erfarenheter i samband med det kalla krigets slut. Hon redovisar i sina slutsatser att det fanns såväl likheter som stora skillnader.²⁸ Likheterna utgörs främst av omvärldssituationen, vidtagna försvarspolitiska åtgärder samt motiven för dessa. Skillnaderna å sin sida utgörs av en ökad politisk styrning av Försvarsmakten, ökad säkerhetspolitisk analys och ett mer utvecklat anpassningskoncept. Patrik Lind har i sin uppsats *Svensk försvarspolitik och*

²⁴ Tunberger, Johan, *Anpassningsdoktrinen – ett hinder för anpassning*, 1998, s 17.

²⁵ Tunberger, Johan, *Anpassningsdoktrinen – ett hinder för anpassning*, 1998, s 21.

²⁶ Hellquist, Ingvar, *Totalförsvarets anpassningsförmåga*, 1998, s 1.

²⁷ Hellquist, Ingvar, *Totalförsvarets anpassningsförmåga*, 1998, s 12.

²⁸ Lundqvist, Åsa, *Från "Elasticitet" till anpassning*, 1999, s 68ff.

anpassningsfilosofi under försvarsbesluten 1925, 1996 och kontrollstation 1999 beskriver skillnader och likheter mellan försvarsbesluten och kontrollstationen avseende beslutens framtagande, implementering och i viss mån utvärdering. Linds huvudsyfte var att beskriva likheter och skillnader mellan besluten 1925 och 1996 både avseende framtagande, implementering och i viss mån utvärdering. Lind kommer i sin sammanfattning bl.a. fram till att det är svårt att jämföra de bägge försvarsbesluten.²⁹ Även han betonar att det är betydande skillnader i svensk säkerhets- och försvarspolitik vid de bägge tillfällena han studerar. Som en viktig slutsats anför Lind, att politikerna bör säkerställa anpassningsförmågan innan kraftiga snabba reduceringar sker.

1.9 Teorianknytning

Politik! Ett begrepp alla känner till, men vad är dess egentliga innebörd och omfattning? Ordet i sig kommer från grekiskans *politikos* med ungefärlig innebörd *Statens verksamhet på skilda områden*.³⁰ Ursprungligen omfattade begreppet läran om staten och dess institutioner, men idag används begreppet ofta som en benämning på praktiskt utövande av samhällets styrelse och de principer och metoder som används för att utöva inflytande på stat och övriga samhällsinstitutioner. Politik är med andra ord en mångfacetterad företeelse. I vårt moderna samhälle kännetecknas i stort sett samtliga problemområden av stor komplexitet och med skiftande mål och problembilder.

Vi kan nu ställa oss frågan, hur en viss politik blir till och varför vissa beslut fattas snarare än andra? Det talas i detta sammanhang om begreppet *policy*. Med *policy* menas ”ett antal idéer och försöken att skapa institutionella arrangemang för att lösa dem”.³¹ Av denna begreppsförklaring, av det i likhet med politik komplexa begreppet *policy*, förstår vi att fenomenet i sig är en

²⁹ Lind, Patrik, *Svensk försvarspolitik och anpassningsfilosofi under försvarsbeslut 1925, 1996 och kontrollstation 1999*, 2000, s 71ff.

³⁰ Swahn, Jan-Öjvind (chefred), *Bra Böckers Lexikon del 18*, 1980, s 331.

³¹ Carlsson, Lars, *Samhällets oregerlighet*, 1993, s 36.

process. De som studerar detta ämnesområde brukar allmänt kallas för *policyanalytiker* och deras forskning för *policyforskning*.³² Policyforskarna talar om *policyprocessen*, d.v.s. den politiska och administrativa gången i ett ärende från problemlösningsidentifiering till utfall och utvärdering.³³

Policyprocessen, vilken kan beskrivas som en interaktiv och dynamisk kommunikationsprocess mellan olika aktörer och arenor, kan indelas i åtminstone tre olika faser. Dessa faser är 1) policyutformning, 2) policyimplementering och 3) policyutvärdering.³⁴ Policyprocessen blir med detta synsätt en cyklisk process utan någon klar början och utan något definitivt slut. Under processens gång är det olika faktorer som påverkar kommunikationen och som därmed får effekt såväl på det slutgiltiga beslutet som vilket utfall som blir det konkreta resultatet. Nedan följer en kort sammanfattning av de tre faserna som bygger på Hans Bengtsson definition där inget annat sägs.³⁵

Under **policyutformningsfasen** gör sig ofta den historiska bakgrunden gällande, och kan bli avgörande för vilket stöd och förståelse som t.ex. ett försvarsbeslut kan få. Grundas beslutet på en urvattnad kompromiss, i vilken de olika parterna har fått ge med sig allt för mycket, finns stor risk att konflikten endast tillfälligt sopas under mattan för att i stället dyka upp senare, med kanske ännu större sprängkraft. En kompromiss kan utgöras såväl av avvägningar och diskussioner inom samma politikområde (t.ex. försvarspolitik) som mellan två eller flera skilda politikområden (försvarspolitik – finanspolitik etc.) I uppsatsen kommer ett policyformuleringsfokus att sättas på hur debatten fördes inför själva försvarsbesluten. Syftet med detta fokus är att belysa vilka som deltog i debatterna, vilka intressen som kom till uttryck, om det var säkerhetspolitiska

³² Bengtsson, Hans (red), *Politik, lag och praktik*, 1998, s 26.

³³ Bengtsson, Hans (red), *Politik, lag och praktik*, 1998, s 22f.

³⁴ Bengtsson, Hans (red), *Politik, lag och praktik*, 1998, s 32.

³⁵ Bengtsson, Hans (red), *Politik, lag och praktik*, 1998, s 38f.

eller andra argument som framfördes som skäl för anpassningsåtgärderna samt vilka som dominerade debatten och fick det avgörande inflytandet på själva beslutet.

Målen med en policy måste vara så klara och tydliga, att en beslutsfattare kan se och uppfatta relationerna mellan de åtgärder som beslutas och de effekter som bli följden. Härvid måste de centrala faktorerna identifieras och orsakssambanden klaras ut. Skulle policyutformningen vara oklart formulerad eller innehålla motstridiga mål, kan detta mycket väl innebära att utföraren, Försvarmakten i detta fallet, inte lyckas avgöra vilka intentioner som ligger till grund för beslutet.

Dock måste staten inom vissa områden agera, även om man saknar kunskap både om insatsens verkan och om de förhållanden som råder när väl insatsen skall sättas i verket.³⁶ Detta är ett faktum som tydliggörs bl.a. inom försvars- och säkerhetspolitiken, som arbetar med långa tidsperspektiv. I föreliggande uppsats illustreras detta väl av exemplet från försvarsbeslutet 1936. Försvarskommissionen som skulle förbereda beslutet, tillsattes redan 1930, i ett Europa som såg väsentligt annorlunda ut än när beslutet väl togs i Sveriges riksdag sommaren 1936. Innan beslutet väl var implementerat, bröt så kriget ut och förhållandena var radikalt förändrade.

Vid **policyimplementeringsfasen** ställs den aktuella genomföraren i centrum. Det kan då visa sig att det finns ett värderingsgap mellan beslutsfattaren, politikerna, och de som skall genomföra beslutet, Försvarmaktens ledning. Detta gap kan innebära, att Försvarmakten inte finner det tillräckligt angeläget att genomföra beslutet, eftersom det strider mot organisationens egna normer. En annan aspekt är, att det måste finnas såväl relevant kompetens som tillräckliga resurser för att verkställa beslutet. Denna fas kännetecknas också av

³⁶ Rothstein, Bo, *Vad bör staten göra*, 1994, s 91.

att nya och oförutsedda situationer kan dyka upp som påverkar förutsättningarna. Här kan konflikter och motsättningar som finns inom Försvarsmakten komma upp till ytan och påverka resultatet, liksom risken att för många skilda aktörer på olika arenor försvårar möjligheten att klara ut var ansvaret egentligen ligger.

Under **policyutvärderingsfasen** genomförs uppföljning och utvärdering. Men det kan också förekomma att policyutvärdering över huvudtaget ej genomförs, eller att resultatet ej förmedlas vidare till de ansvariga beslutsfattarna. Orsaker kan vara att det finns för mycket information eller att vissa delproblem uppförstoras och skymmer totalbilden. En annan orsak kan vara avsaknad av sanktionsmöjligheter.

Policyprocessen, eller policyproduktion som en del kallar fenomenet för,³⁷ ger oss därmed en bild, ett analysinstrument, indelat i faser som beskriver hur en stat kan lösa ett problem genom att ett antal idéer konkretiseras i form av beslut och institutionella arrangemang för att utföra dessa beslut. Besluten verkställs och omsätts i praktiskt handlande och leder fram till någon form av utfall, vilket därefter kan utvärderas. Men är detta en komplett bild? Om vi vill förstå vad staten kan göra, räcker det inte med att granska dess förmåga till rationellt beslutsfattande och rationellt genomförande. Det är en dimension som måste tillföras, nämligen det offentliga programmets *politiska legitimitet*.³⁸ Med detta avses, att ett av staten fattat beslut måste ha förtroende hos dem som direkt berörs av beslutet, eller hos befolkningen i stort, för att beslutet skall kunna genomföras på därför avsett sätt. Den här komplexiteten illustreras väl av de försvarsbeslut som denna avhandling studerar.

Ett försvarsbeslut är ett av de mer omfattande besluten som fattas i Sveriges riksdag. Det får stora och avgörande konsekvenser för landets säkerhetspolitik

³⁷ Carlsson, Lars, *Samhällets oregerlighet*, 1993, s 36.

³⁸ Rothstein, Bo, *Vad bör staten göra*, 1994, s 87.

för lång tid framöver. Den dag beslutet fattas i kammaren, är det omöjligt att säga hur det säkerhetspolitiska omvärldsläget ser ut när beslutet väl är genomfört. Detta till trots, en demokratisk stat måste agera även då man saknar säker kunskap om vad som fungerar och vad som inte fungerar. Att genomföra viktiga beslut handlar ofta om att kunna organisera själva genomförandeprocessen så att osäkerheter i policyteorin och kravet på flexibilitet i åtgärdsledet kan hanteras.³⁹

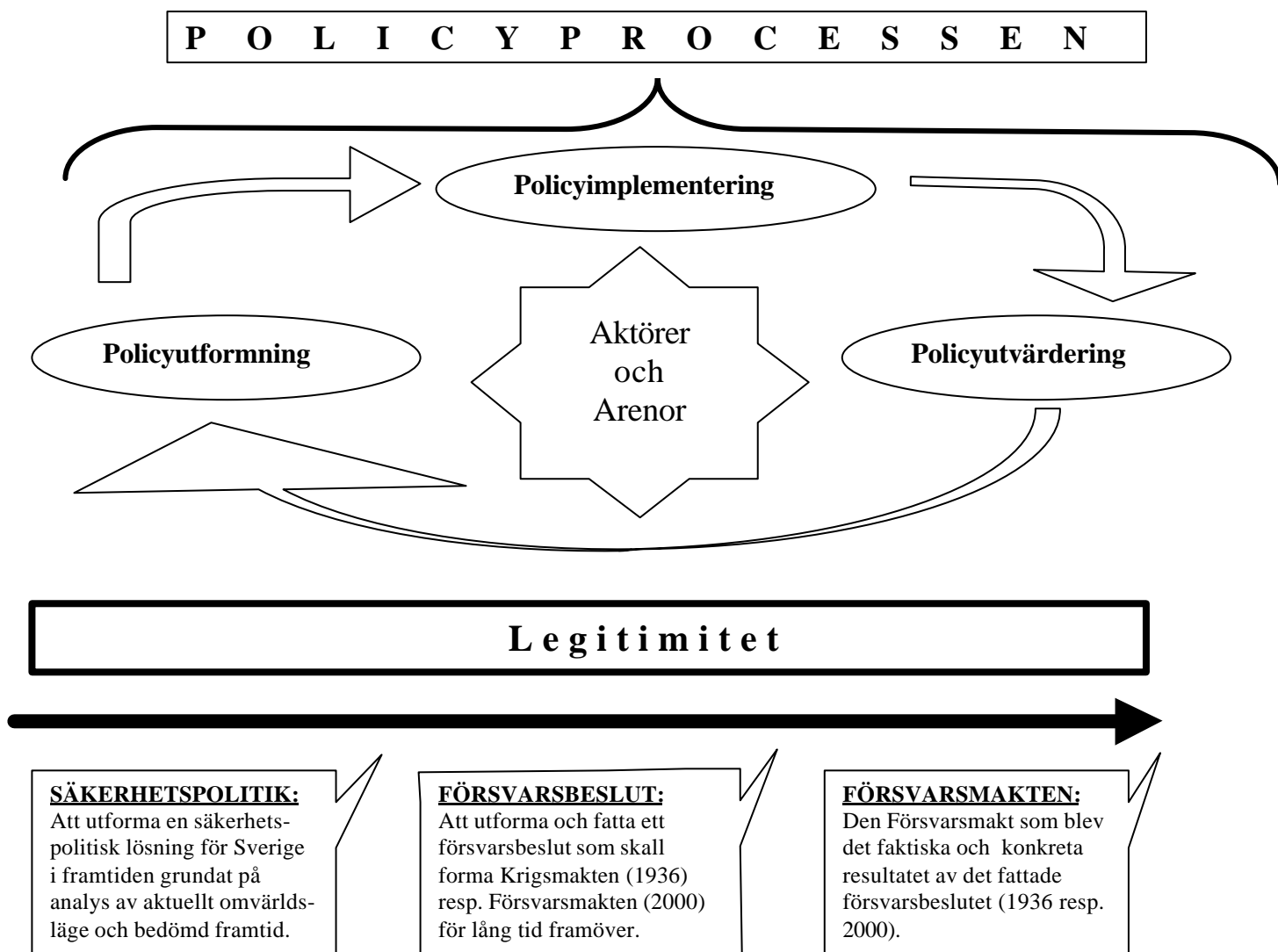
Sammanfattning:

Syftet med valet av policyprocessen som teoretisk grund för uppsatsen, är att med dess hjälp strukturera och analysera den politiska verkligheten som låg till grund för de två besluten.

Ett försök att knyta ihop de ovan aktuella begreppen och de faktorer som påverkar policyprocessen, samt koppla dem till ämnet för uppsatsen, görs i en bild som redovisas på nästa sida:

³⁹ Rothstein, Bo, *Vad bör staten göra*, 1994, s 134.

Figur 1: Policyprocessen som en interaktiv och dynamisk kommunikationsprocess.



1.10 Metod

Den metod som har valts för uppsatsens huvuddiskussion i syfte att möjliggöra ett besvarande av de inledande frågeställningarna, är den kvalitativa metoden. Valet av den kvalitativa metoden grundas såväl på själva ämnet för uppsatsen som syftet med undersökningen.⁴⁰ Uppsatsen bygger på ett antal frågeställningar, vars svar skall sökas genom dokumentstudier och textanalys av primärkällor. Uppsatsen får därmed karaktären av att följa *upptäckstens väg*,

⁴⁰ Andersen, Heine (red), *Vetenskapsteori och metodlära*, 1990, s 71.

d.v.s. utgå från ett antal frågeställningar och komma fram till en hypotes.⁴¹ Det fenomen som skall analyseras i arbetet, består av en unik kombination av kvaliteter och egenskaper, som inte kan mätas eller vägas. Den kvantitativa metoden, som har som utgångspunkt att det som studeras även skall kunna göras mätbart och att resultatet skall presenteras numeriskt, väljs därför bort.⁴²

Syftet med att använda den kvalitativa metoden, är att med dess hjälp försöka illustrera de händelser och skeenden som ledde fram till besluten 1936 respektive 2000, samt utröna vilken betydelse de säkerhetspolitiska aspekterna därvidlag spelade. Detta i avsikt att få förståelse för hur och varför de aktuella försvarsbesluten fick den utformning som blev fallet och de konsekvenser som blev följden. Med andra ord skall den kvalitativa metoden här försöka "*bringa ordning i det till synes kaotiska och svårbegripliga*".⁴³

Orsaken till att den kvalitativa metoden har valts, framgår till del redan under punkterna 1.4 (materiel) och 1.5 (källkritik). Eftersom beslutet 1936 ligger snart 65 år tillbaka i tiden, är det i det närmaste omöjligt att genomföra intervjuer eller enkäter med de individer som hade påverkan på beslutet. Beslutet 2000 ligger däremot nära i tiden, och här finns ett flertal berörda som skulle kunna intervjuas eller enkätunderställas i avsikt att få fram underlag för uppsatsen. Dock, eftersom avsikten med föreliggande arbete är att genomföra en policyprocessinriktad komparation mellan de bägge försvarsbesluten, har valet fallit på att använda samma metod för bägge beslutstillfällena.

Fakta och underlag kan inhämtas på en rad olika sätt. Valet av insamlingsmetod bestäms av syftet med undersökningen, problemformulering, empirisk grund samt de resurser som står till buds.⁴⁴ Med dessa kriterier som grund, tillsammans med uppsatsens delvis historiska karaktär, har

⁴¹ Starrin, Bengt m.fl., *Från upptäckt till presentation*, 1991, s 21.

⁴² Andersson, Heine (Red), *Vetenskapsteori och metodlära*, 1990, s 70.

⁴³ Starrin, Bengt m fl., *Från upptäckt till presentation*, 1991, s 11.

⁴⁴ Andersen, Heine (red), *Vetenskapsteori och metodlära*, 1997, s 73.

dokumentstudier använts som faktainsamlingsmetod. Dokumentstudier innebär ett indirekt observerande av det sociala fenomen som skall belysas, genom att studera tryckta redogörelser för agerandet.⁴⁵ Alternativen till dokumentstudier som faktainsamlingsmetod är främst observationsmetoderna, där man iakttar människors agerande, och frågemetoderna, där man ställer direkta frågor till människor inom undersökningsfältet.⁴⁶ Dessa metoder har valts bort med motiveringen att då endast den del av uppsatsen som berör beslutet 2000 skulle vara tillämpligt.

Eftersom en kvalitativ metod med faktainsamling genom dokumentstudier har valts för uppsatsen, följer det sig naturligt att komplettera detta med att utveckla själva textanalysen. Det finns ett flertal textanalytiska inriktningar, som t.ex. innehållsanalys, argumentationsanalys, idé- och ideologianalys, lingvistisk textanalys samt diskursanalys.⁴⁷ De textanalytiska inriktningar som framförallt är applicerbara på uppsatsen och dess inriktning, är argumentationsanalys samt idé- och ideologianalys. Argumentationsanalysen fokus är i första hand textens innebördsaspekt. Vad som analyseras är den mer eller mindre explicita argumentationen. Den undersöker en viss aspekt av vad en aktör argumenterar för och vilka skäl aktören anger. Idé- och ideologianalysen undersöker vissa typer av idéer eller ideologier i texter, policymaterial, partiprogram eller i en viktig samhällsdebatt.⁴⁸

Idé- och ideologianalysen, som kommer att utgöra den dominerade utgångspunkten i samband med studierna av uppsatsens källor, innehåller i sig flera olika inriktningar.⁴⁹ En inriktning utgår från att analysera idéerna i allmänhet, en annan utgår mer specifikt från ett grupp- eller aktörsperspektiv.

⁴⁵ Andersen, Heine (red), *Vetenskapsteori och metodlära*, 1997, s 74.

⁴⁶ Andersen, Heine (red), *Vetenskapsteori och metodlära*, 1997, s.73.

⁴⁷ Bergström, Göran och Boréus, Kristina, *Textens mening och makt*, 2000, s 19ff.

⁴⁸ Bergström, Göran och Boréus, Kristina, *Textens mening och makt*, 2000, s 20.

⁴⁹ Bergström, Göran och Boréus, Kristina, *Textens mening och makt*, 2000, s 154

I en tredje inriktning, av Vedung (1977) benämnd som *innehållslig idéanalys*, söker man efter logiken i en politisk argumentation. Med denna inriktning som utgångspunkt, kan man analysera varför t.ex. ett politiskt parti argumenterade på ett visst sätt i försvarspolitiken, och ställa sig följande frågor: Vilka är huvudbegreppen i argumentationen? Vad ges det för betydelse? Förekommer motstridiga resonemang? En fjärde inriktning kallas funktionell idéanalys, och är inriktad på idéers effekter och deras ursprung. Här kan man analysera t.ex. hur en viss del i ett partis ideologi kan påverka sammanhållningen i partiet. Vidare finns kritisk ideologianalys, som menar att inslag i en dominerande ideologi skall jämföras med en yttre verklighet. Om vi nu ställer de olika inriktningarna mot uppsatsens huvudfrågeställningar, finner vi att den innehållsliga idéanalysen kan ge oss en god hjälp att analysera texten i de aktuella källorna.

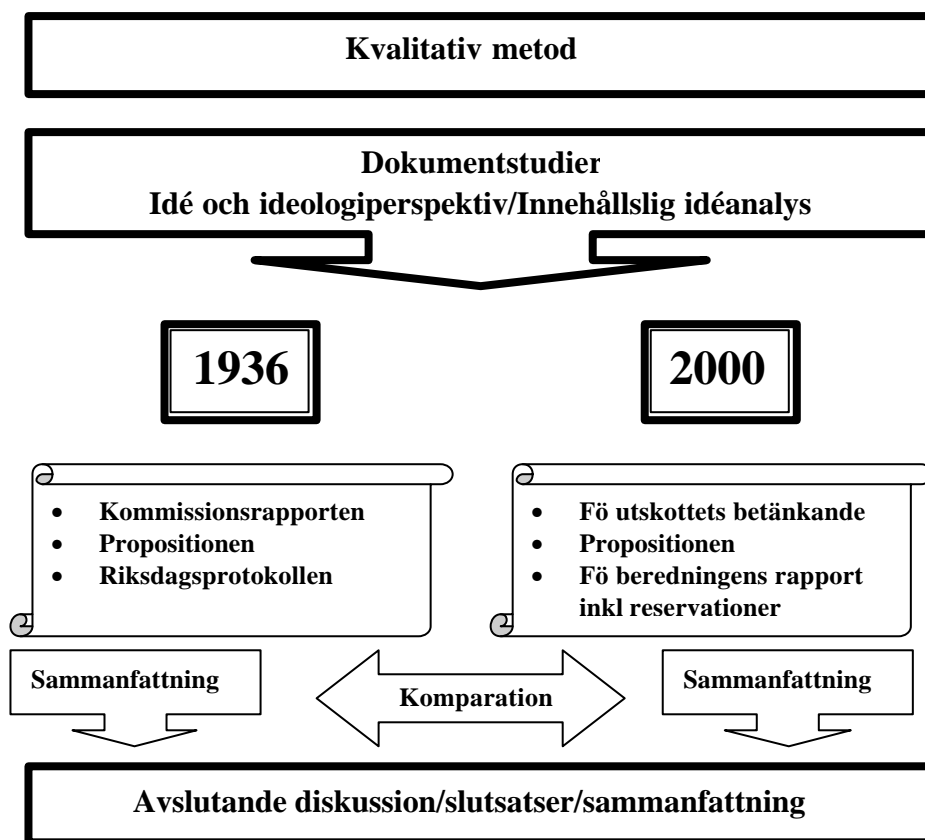
För att teckna en bakgrundsbeskrivning till framväxten av såväl den internationella som den nationella säkerhetspolitiska kontexten inför respektive beslutstillfälle, så kommer en deskriptiv metod att utnyttjas. Deskription anses lämpa sig väl för detta syfte, eftersom bakgrunden skall beskrivas i översiktsform.⁵⁰ I denna översiktliga bakgrund kommer tonvikten att läggas på att beskriva den politiska situationen i Europa samt den svenska inrikespolitiska situationen.

Sammanfattning

För uppsatsens huvuddiskussion används ett tillvägagångssätt som beskrivs enligt bild på nästa sida:

⁵⁰ Ejvegård, Rolf, *Vetenskaplig metod*, (1993) 1996, s 30.

Figur 2:Tillämpad metod för uppsatsens huvuddiskussion:



1.11 Disposition

Uppsatsen disponeras enligt följande:

Kapitel 2 avhandlar tidsperioden från 1900-talets början och fram till tiden för försvarsbeslutet 1936. Syftet med detta kapitel är att ge en bakgrundsbeskrivning av de säkerhetspolitiska förhållandena som då förelåg samt den svenska inrikespolitiska situationen.

Kapitel 3 behandlar försvarsbeslutet 1936, dess förutsättningar och själva beslutsprocessen, samt i viss mån implementering och utfall. Analysen här bygger på empiriskt material hämtat ur primärkällor syftande till att ge underlag för komparationen med beslutet 2000.

Kapitel 4 skildrar bakgrunden, de säkerhetspolitiska och inrikespolitiska förutsättningarna inför beslutet 2000. Här kommer tidsperioden från andra världskriget och fram till riksdagsbeslutet 2000, med tonvikten på perioden efter 1989, att översiktligt beskrivas.

Kapitel 5 behandlar riksdagens beslut 2000 om ny inriktning för det svenska försvaret. Här bygger analysen, i likhet med kapitel 3, på empiriska fakta hämtade ur primärkällorna. Innehållet i kapitlet skall tjäna som komparationsunderlag med det som presenterades i kapitel 3.

Kapitel 6 är den del av uppsatsen då en jämförande diskussion avseende besluten 1936 och 2000 genomförs. Syftet med detta kapitel är att belysa skillnader och likheter mellan de två besluten, samt utröna vilken roll den säkerhetspolitiska kontexten därvid utgjorde.

Kapitel 7 slutligen innehåller en avslutande diskussion, slutsatser och sammanfattning samt förslag på fortsatt forskning inom ämnesområdet.

2 BAKGRUNDEN TILL BESLUTET 1936

2.1 Den säkerhetspolitiska utvecklingen i Europa 1900 - 1936

När det 20:e århundradet bröt in för drygt 100 år sedan, var Europas dominans i världen alltså ett obestridligt faktum. Världsdelen dominerades utav sex stormakter, nämligen Tyskland, Frankrike, det Brittiska imperiet, Österrike-Ungern, Ryssland och Italien.⁵¹ Dessa stormakter balanserade varandra, och något krig hade inte förekommit dem emellan sedan det fransk-tyska kriget åren 1870-71. På kontinenten intog det Tyska kejsarriket en särställning. När kejsar Wilhelm II på nyårsnatten 1900 förrättade fanvigning på tyghusets gård i Berlin, kunde han som tysk suverän och överbefälhavare kommendera en armé som på några veckor kunde ställa upp 25 armékårer på närmare 4 miljoner man.⁵² Tyskland var sedan 1879 genom en fredstida allians förbundet med den

⁵¹ Taylor, A J P, *Krig efter tidtabell*, 1969, s 5

⁵² Olsson, Jan Olof, *20:e århundradet del 1*, 1960, s 6.

mångnationella dubbelmonarkin Österrike-Ungern. 1882 inordnades det nyligen enade kungariket Italien i alliansen, som sedan dess kom att kallas trippelalliansen.⁵³ När drottning Victoria den 22 januari 1901 för sista gången slöt sina ögon, kunde hennes undersåtar konstatera att det Brittiska imperiet vilade tryggt på sin imponerande flotta, som år 1900 var världens största.⁵⁴ Storbritannien och Frankrike, som under lång tid fört en förbittrad kamp om herraväldet över ett antal kolonier i Afrika, lyckades bilägga sina motsättningar och kunde 1904 sluta *Entente cordiale – det hjärtliga samförståndet*.⁵⁵ Frankrike och Ryssland hade sedan 1894 en dualallians, och 1907 tillkom den sista länken i trippelententen genom undertecknandet av ett ryskt-engelskt avtal.⁵⁶

Spelplanen var nu lagd. När den unge bosniske bondsonen Gavrilo Princip den 28 juni 1914 på uppdrag av den serbiska organisationen *Svarta handen* sköt ärkehertigen, tillika generalinspektören över Österrike-Ungerns armé, Franz Ferdinand i Sarajevo, blev det startskottet till det första världskriget.⁵⁷ Historiens ditintills värsta apokalyps tog sin början. Stormakternas unga söner drog ut i fält, alltmedan musikkåren spelade sprittande marschmusik och de anhöriga hurrade och sjöng. Människorna gick till krigets masslakt som till en fest.⁵⁸ Kanonerna och kulsprutorna upphörde inte med att spy ut eld och förödelse förrän klockan 11 den 11:e dagen i den 11:e månaden av år 1918. Då hade tidigt samma morgon den tyske centerpolitikern Matthias Erzberger, för det tyska rikets räkning, skrivit under de hårda vapenstilleståndsvillkoren i Marskalk Fochs järnvägsvagn uppställd i Compiègneskogen.⁵⁹ Det jublades bland de allierade soldaterna på västfronten och nyheten hälsades med glädje

⁵³ Taylor, A J P, *Krig efter tidtabell*, 1969, s 8

⁵⁴ Olsson, Jan Olof, *20: århundradet del 1*, 1960, s 7f.

⁵⁵ Rystad, Göran och Sallnäs, Birger, *Dokument och ögonvittnen*, 1967, s 98.

⁵⁶ Rystad, Göran och Sallnäs, Birger, *Dokument och ögonvittnen*, 1967, s 99.

⁵⁷ Taylor, A J P, *Krig efter tidtabell*, 1969, s 47.

⁵⁸ Olsson, Jan Olof, *Det tjugonde århundradet del 2*, 1961, s 33.

⁵⁹ Rystad, Göran och Sallnäs, Birger, *Dokument och ögonvittnen*, 1967, s 148ff.

och lättnad över en stor del av världen. Men de ärr som lämnats kvar på Europas ansikte skulle finnas kvar lång tid framöver.⁶⁰

Europa gick nu in i 1920-talet med en helt förändrad kartbild, såväl geografisk som politisk. Bortsopade var de förr så mäktiga monarkierna Tyskland och Österrike-Ungern. Tyskland var i enlighet med Versaillesfreden 1919, även kallat Versaillesdiktatet, stukat och arealmässigt kraftigt reducerat. Dessutom dignade den nya republiken under ett omfattande skadestånd.⁶¹ Österrike-Ungern hade styckats upp i ett flertal självständiga stater. Ryssland hade upplevt revolution och bolsjevikisk statskupp, och den 30 december 1922 utropade Lenin *De socialistiska sovjetrepublikernas union (SSSR)*.⁶² Även segrarmakterna Storbritannien och Frankrike var försvagade på grund av krigsansträngningarna.⁶³ Utanför Europa seglade Förenta staterna upp som stormakt och allvarlig konkurrent till de kvarvarande europeiska stormakterna.

För Sverige och de övriga nordiska länderna var det säkerhetspolitiska läget efter första världskriget bättre än på åtskilliga årtionden.⁶⁴ Ryssland och Tyskland var kraftigt försvagade och risken för stormaktskonfrontation i Nordsjö- och Östersjöområdena verkade ringa under den närmaste framtiden. Finland hade lyckats frigöra sig från Ryssland och vunnit full suveränitet som självständig nation.⁶⁵ Danmark hade återfått de delar av Nordschleswig som landet tvingades avträda till Tyskland 1864, och läget mellan de forna unionsländerna Sverige och Norge hade stadigt förbättrats under världskrigets gång.⁶⁶

⁶⁰ Larsson, Lars-Gunnar (huvudred), *Vårt händelserika århundrade*, 1978, s 133.

⁶¹ Rystad, Gunnar och Sallnäs, Birger, *Dokument och ögonvittnen*, 1967, s 152ff.

⁶² Larsson, Lars-Gunnar (huvudred), *Vårt händelserika århundrade*, 1978, s 133.

⁶³ Olsson, Jan Olof, *Det tjugonde århundradet del 3*, 1962, s 7.

⁶⁴ Böhme, Klaus-Richard, *Nordisk försvarspolitik 1918 – 1939*, 1977, s 11.

⁶⁵ Böhme, Klaus-Richard, *Nordisk försvarspolitik 1918 – 1939*, 1977, s 12

⁶⁶ Rystad, Gunnar och Sallnäs, Birger, *Dokument och ögonvittnen*, 1967, s 123.

Ett annat resultat av erfarenheterna från första världskriget, var inrättandet av Nationernas Förbund (NF). Förbundet, som grundades 1920 med säte i Genève, blev trots de goda förhoppningarna man hyste inledningsvis aldrig vad man hoppats.⁶⁷ Ursprungliga stater var de 32 allierade staterna samt 13 neutrala länder, däribland Sverige. Senare tillkom bl.a. Österrike, Tyskland och Sovjetunionen.⁶⁸ Förbundet tappade kraft under 1930-talet, bl.a. genom Tysklands utträde 1933 och misslyckandet med sanktionerna mot Italien i samband med angreppet på Abessinien. Förbundet upphörde att verka politiskt 1939.⁶⁹

Den politiska avspänning som följde efter första världskriget, och som bl.a. främjades genom samarbetet inom Nationernas Förbund, började dock under slutet av 1920-talet och början av 1930-talet allt mer att urholkas. Den svåra depressionen 1929 kom att slå hårt mot folken i flera länder, och ledde till att många började se sig om efter en frälsare som kunde lova dem ett lyckligare liv, lugn och storhet.⁷⁰ I Sovjetunionen stod Stalin vid rodret i den mäktiga unionen som sträckte sig över två världsdelar. I Italien hade Mussolini redan 1922 marscherat mot Rom och tilltvingat sig makten. En makt han successivt utökade och befäste 1925 som diktator.⁷¹ Mussolinis ställning försvagades i början på 1930-talet, men han lyckades stärka sin ställning genom att föra en aggressiv utrikespolitik. Den mest avgörande framgången blev invasionen av Abessinien. När Mussolini den 9 maj 1936 utropade kung Viktor Emanuel till kejsare av Abessinien, stod han åter på höjden av sin makt.⁷²

Tyskland, den stora förloraren under förra världskriget, skakades särskilt hårt under den svåra depressionen 1929. De inrikespolitiska förhållandena polariserades alltmer, och valen 1932 ledde till att nationalsocialisterna tog 230

⁶⁷ Rystad, Gunnar och Sallnäs, Birger, *Dokument och ögonvittnen*, 1967, s 207.

⁶⁸ Larsson, Lars-Gunnar, (huvudred), *Vårt händelserika århundrade*, 1978, s 154.

⁶⁹ Larsson, Lars-Gunnar, (huvudred), *Vårt händelserika århundrade*, s 154.

⁷⁰ Olsson, Jan Olof, *Det tjugonde århundradet del 4*, 1963, s 10.

⁷¹ Larsson, Lars-Gunnar (huvudred), *Vårt händelserika århundrade*, 1978, s 173.

⁷² Larsson, Lars-Gunnar (huvudred), *Vårt händelserika århundrade*, 1978, s 174.

och kommunisterna 89 av de totalt 608 platserna i riksdagshuset vid Königsplatz i Berlin.⁷³ Redan året därpå utsåg rikspresident Hindenburg nationalsocialisternas ledare Adolf Hitler till ny rikskansler.⁷⁴ Hitler, som efter Hindenburgs död 1934 även axlade presidentens ämbete, förde redan från början en aggressiv politik. En av de första åtgärderna var att 1933 begära Tysklands utträde ur Folkförbundet.⁷⁵ Året 1935 inleddes med en folkomröstning i Saardistriktet om områdets framtid. I omröstningen, som övervakades av NF bl.a. med hjälp av svenska trupper, röstade 91% för en återförening med Tyskland.⁷⁶ I mars samma år införs allmän värnplikt i Tyskland, och en kraftig återupprustning av de tyska stridskrafterna till lands, sjöss och inte minst i luften påbörjas.⁷⁷ I början av 1936 säger så Tyskland upp Locarnofördraget från 1925, och den 7 mars kunde enorma folkmassor följa Hitler och den tyska armén när de överkorsade Rehn och åter intog det enligt fördraget demilitariserade Rhenlandet.⁷⁸ Bit för bit har Hitler nu vunnit tillbaka förlorade områden och omintetgjort de paragrafer som var riktade mot Tyskland och som syftade till att förhindra en tysk återupprustning.⁷⁹

I februari 1936 genomförs allmänna val i Spanien. Valet ledde till att en folkfrontsregering bestående av flera olika vänsterpartier erhöll regeringsmakten. Frankrike gick samma öde till mötes, då socialistledaren León Blum i juni samma år bildade en folkfrontsregering, dock utan att kommunisterna medverkade.⁸⁰

Det är den här bilden av Europa, en världsdelen i snabb och dramatisk förändring, som det svenska folkets valda ombud kan se växa fram utanför det

⁷³ Rystad, Gunnar och Sallnäs, Birger, *Dokument och ögonvittnen*, 1967, s 219.

⁷⁴ Rystad, Gunnar och Sallnäs, Birger, *Dokument och ögonvittnen*, 1967, s 221.

⁷⁵ Rystad, Gunnar och Sallnäs, Birger, *Dokument och ögonvittnen*, 1967, s 245.

⁷⁶ Larsson, Lars-Gunnar (huvudred), *Vårt händelserika århundrade*, 1978, s 271.

⁷⁷ Larsson, Lars-Gunnar (huvudred), *Vårt händelserika århundrade*, 1978, s 271.

⁷⁸ Olsson, Jan Olof, *Det tjugonde århundradet del 4*, 1963, s 142f.

⁷⁹ Olsson, Jan Olof, *Det tjugonde århundradet del 4*, 1963, s 143.

⁸⁰ Larsson, Lars-Gunnar (huvudred), *Vårt händelserika århundrade*, 1978, s 271.

trygga folkhemmet Sveriges gränser, när de i juni 1936 bänkar sig i riksdagen för att fatta ett nytt försvarsbeslut, ett beslut om *försvarsväsendets ordnande*.

2.2 Den försvarspolitiska utvecklingen i Sverige 1900 - 1936

När den 69-årige kung Oscar II firade det nya seklets inbrott med en midnattsmässa i Slottskyrkan i Stockholm, kunde han som Konung över Sverige och Norge bekymrat fundera över unionens framtid.⁸¹ Motsättningarna och slitningarna inom den svensk-norska unionen ökade alltmer under slutet av 1800-talet och hade bl.a. sin grund i att de bägge länderna hade avvikande utrikespolitiska orienteringar.⁸² Unionen fick sin definitiva upplösning 1905, och skilsmässan mellan de bägge brödrafolken kunde ske någorlunda fredligt utan någon blodspillan.

1901 står som en milstolpe inom den svenska försvarspolitiken. Då ersattes det gamla indelningsverket med rötter från 1600-talet med ett modernt värnplikssystem.⁸³ Den nya härordningen tillkom bl.a. som ett svar på den ökade spänningen i Norden.⁸⁴ Omorganiseringen av försvaret till en värnpliktsarmé innebar också att Krigsmakten erhöll ökade anslag. Detta skedde i en tid när den framväxande arbetarrörelsen i Sverige krävde omfattande och kostsamma politiska reformer, med kravet på allmän och lika rösträtt som en huvudpunkt. Dessa motstridiga intressen innebar att en klyfta uppstod mellan Krigsmakten och arbetarrörelsen, en klyfta som det skulle ta decennier att överbrygga.⁸⁵

I riksdagsvalet 1911 gick Socialdemokraterna och Liberalerna kraftig framåt på bekostnad av den försvarsvänliga Högern, och liberalen Karl Staaff kunde bilda regering. En av hans paroller var att minska försvarsbördorna, och han lät

⁸¹ Lindorm, Erik, *Ny svensk historia – Oscar II och hans tid*, 1941, s 387.

⁸² Rystad, Gunnar och Sallnäs, Birger, *Dokument och ögonvittnen*, 1967, s 112.

⁸³ Hugemark, Bo (red), *Neutralitet och försvar*, 1986, s 23.

⁸⁴ Strömbäck, Stig (red), *Försvar för frihet och fred*, 1990, s 33.

⁸⁵ Hugemark, Bo (red), *Neutralitet och försvar*, 1986, s 23.

tillsätta en stor försvarsberedning för att utreda försvarets framtid.⁸⁶ Den hotfulla utvecklingen i Europa och det första världskrigets utbrott kom däremot att grusa förhoppningarna om en allmän nedrustning, och 1914 tillträdde istället en högerregering med landshövding Hammarskjöld i spetsen. Nu stärktes istället försvaret, och i 1914 års härordning utökades värnplikstiden och materielanskaffningen intensifierades.⁸⁷ Sverige förklarade sig neutralt i stormaktskonflikten, och lyckades med sin målsättning att hålla sig utanför kriget, trots att starka krafter försökte få in Sverige på Tysklands sida.⁸⁸

1918, när klockorna ringde in freden i Europa, satt redan en liberal-socialdemokratisk regering i Stockholm, och parlamentarismen var på allvar införd i vårt land.⁸⁹ Det fanns en parlamentarisk majoritet för att Sverige i det förbättrade strategiska läge som nu rådde, skulle kunna skära ned sina försvarskostnader.⁹⁰ Högern ville visserligen slå vakt om 1914 års härordning och bibehålla ett starkt svenskt försvar, men den borgerliga vänstern och Socialdemokraterna tyckte att tiden var mogen för att kraftigt minska försvaret.⁹¹ Under tidsperioden 1920 – 1932 avlöste socialdemokratiska, liberala och konservativa minoritetsregeringar varandra, vilket bl.a. fick till följd att de borgerliga mellanpartierna fick ett avgörande inflytande, inte minst inom försvarspolitiken.⁹² Sverige, som redan från 1919 var medlem av NF, kom nu att under 1920-talet helhjärtat satsa på nedrustningspolitiken, med Sverige som ett konkret föredöme för andra länder.⁹³

Redan 1919 formulerade Ernst Wigforss begreppet *elasticitetsteorin* i samband med den socialdemokratiska reservationen till försvarsrevisionens

⁸⁶ Strömbäck, Stig (red), *Försvar för frihet och fred*, 1990, s 33.

⁸⁷ Strömbäck, Stig (red), *Försvar för frihet och fred*, 1990, s 34.

⁸⁸ Hugemark, Bo (red), *Neutralitet och försvar*, 1986, s 67.

⁸⁹ Hugemark, Bo (red), *Neutralitet och försvar*, 1986, s 166.

⁹⁰ Böhme, Klaus-Richard, *Nordisk försvarspolitik 1918 – 1939*, 1977, s 15.

⁹¹ Strömbäck, Stig (red), *Försvar för frihet och fred*, 1990, s 36.

⁹² Hugemark, Bo (red), *Neutralitet och försvar*, 1986, s 166.

⁹³ Hugemark, Bo (red), *Neutralitet och försvar*, 1986, s 187.

betänkande.⁹⁴ Denna teori kom sedan att bilda utgångspunkt för det försvarsbeslut som Sveriges riksdag fattade 1925.⁹⁵ Teorin som sådan gick ut på att en framtida konflikt skulle föregås av en tidsperiod med ett försämrat säkerhetspolitiskt läge. Denna tidsfrist skulle vara tillräcklig för att återupprusta Krigsmakten till en nivå där den på nytt skulle kunna möta ett krigshot.

1925, detta ur försvarspolitisk synvinkel så ödesmättade år, genomdrev den socialdemokratiska regeringen under Rickard Sandler tillsammans med de frisinnade en ny försvarsordning. Försvarsordningen, som fastställdes den 12 juni 1925 av Kungl. Maj:t, byggde på det liberala förslag som presenterats redan 1919.⁹⁶ För att få igenom förslaget till ny försvarsordning, fick socialdemokraterna överge sin långtgående nedrustningslinje och ansluta sig till ett i huvudsak frisinnat förslag om en total kostnadsram på drygt 107 miljoner kronor om året.⁹⁷ Den nya försvarsordningen fick långtgående konsekvenser för Krigsmakten och innebar drastiska nedskärningar av den svenska försvarsorganisationen.⁹⁸ Särskilt hårt drabbades armén och kustartilleriet. Arméfördelningarna minskades från 6 till 4 och regementena från 28 till 11. Flera landskapsregementen, några med månghundraåriga traditioner, gick i graven. Flottan minskade sitt antal av bemannade fartyg från 102 ner till 79. Övningstiden reducerades för de värnpliktiga och antalet stamanställda minskades kraftigt.⁹⁹ Försvarsbeslutet ledde också till att en helt ny försvarsgren såg dagens ljus, nämligen Flygvapnet.

Det kom att visa sig att 1925 års försvarsbeslut fick betydelsefulla försvarspolitiska konsekvenser för lång tid framöver. Socialdemokraterna hade i och med uppgörelsen med de Frisinnade nu definitivt ställt sig bakom tanken

⁹⁴ Böhme, Klaus-Richard, *Nordisk försvarspolitik 1918 – 1939*, 1977, s 30.

⁹⁵ Cronenberg, Arvid, *Säkerhet – elasticitet – återtagning*, 1995, s 81.

⁹⁶ Cronenberg, Arvid, *Säkerhet – elasticitet – återtagning*, s 81 f.

⁹⁷ Hugemark, Bo (red), *Neutralitet och försvar*, 1986, s 167.

⁹⁸ Hugemark, Bo (red), *Neutralitet och försvar*, 1986, s 190.

⁹⁹ Lindorm, Erik, *Ny svensk historia – Ett folk på marsch 1914 – 1932*, 1958, s 209.

på ett existensförsvar. Genom eftergifter i försvarsfrågan lyckades också Socialdemokraterna att uppnå andra politiska mål, vilket innebar att försvarsviljan inom det Socialdemokratiska partiet sakta med säkert stärktes.¹⁰⁰ Inom Krigsmakten fanns det många officerare som var missnöjda med hur försvarsfrågan hade utvecklats, och 1927 samlades ett antal yngre generalstabsofficerare och gav ut tidskriften *Ny Militär Tidskrift* med majoren Helge Viktor Jung som redaktör.¹⁰¹ Gruppen av unga officerare vände sig mot den rådande konservatismen i försvarets ledning, och förespråkade en helt ny linje som bland annat gick ut på att satsa på en mindre men kvalitativt högt stående armé.¹⁰² Andra målsättningar de unga officerarna hade, var att anpassa Krigsmakten efter samhällets behov och förmåga, bryta officerskårens isolering i samhället och genom saklig upplysningsverksamhet förankra försvaret hos befolkningen oberoende av politisk hemvist eller social ställning.¹⁰³ Kretsen kring *Ny Militär Tidskrift* kom att under en längre tid påverka den försvarspolitiska debatten, och de fick fr.o.m. 1930 möjlighet att direkt påverka det militära försvarets framtida utformning, genom att flera av dess medlemmar kom att ingå i den försvarsutredning som tillsattes av den frisinna ministären Ekman.¹⁰⁴ Mer om detta i nästa kapitel.

Valet 1928, benämnt *kosackvalet* efter de hårda ideologiska motsättningarna, ledde till att den gamle högerledaren och amiralen Arvid Lindman åter kunde träda in som statsminister för en ren högerregering.¹⁰⁵ Regeringen tillsatte 1929 en partiell försvarsutredning, med ett starkt militärt inslag, den s.k. Åkermanska utredningen. Denna utredning yrkade på en förstärkning av det svenska försvaret, men gruppen kring *Ny Militär Tidskrift* angrep utredningen häftigt och menade att den slog vakt om de kostnadskrävande örlogsfartygen

¹⁰⁰ Böhme, Klaus-Richard, *Nordisk försvarspolitik 1918 – 1939*, 1977, s 31.

¹⁰¹ Strömbäck, Stig (red), *Försvar för frihet och fred*, 1990, s 36.

¹⁰² Cronenberg, Arvid, *Säkerhet – elasticitet – återtågning*, 1995, s 86.

¹⁰³ Strömbäck, Stig (red), *Försvar för frihet och fred*, 1990, s 36.

¹⁰⁴ Hugemark, Bo (red), *Neutralitet och försvar*, 1986, s 169.

¹⁰⁵ Lindorm, Erik, *Ny svensk historia – ett folk på marsch 1914 – 1932*, 1958, s.257.

och om det konservativa lantmilitära idealet som presenterades i 1914 års härordning.¹⁰⁶

Regeringen Lindman föll i valen 1930, och Carl-Gustaf Ekman kunde nu bilda en frisinnad ministär. Regeringen enades med Socialdemokraterna och tillsatte den försvarsutredning som omnämns ovan, med socialdemokraten Per Albin Hansson som ordförande.¹⁰⁷ Utredningen, till vilken flera ur kretsen kring *Ny Militär Tidskrift* kopplades, skulle behandla hela försvaret och rikta särskild uppmärksamhet på utrikespolitiska problem.¹⁰⁸

Den 24 september 1932 bildades en ren socialdemokratisk ministär med Per Albin Hansson som statsminister. I det socialdemokratiska valprogrammet som kom att ligga till grund för den nya regeringens arbete kunde man bl.a. läsa följande angående svensk säkerhetspolitik.¹⁰⁹

Svensk utrikespolitik bör främst gå ut på aktiv medverkan i det pågående arbetet för att genomföra en begränsning av de militära och ekonomiska rutningarna. Regeringen ser i det internationella samförståndets betryggande ett direkt tillvaratagande av Sveriges intressen.

Försvarskommissionen fortsatte sitt arbete under den nya regeringens mandatperiod, och kunde efter avslutat arbete lägga fram sitt betänkande för riksdagen år 1935.

¹⁰⁶ Strömbäck, Stig (red), *Försvar för frihet och fred*, 1990, s 37.

¹⁰⁷ Hugemark, Bo (red), *Neutralitet och försvar*, 1986, s 169.

¹⁰⁸ Hugemark, Bo (red), *Neutralitet och försvar*, 1986, s 37.

¹⁰⁹ Lindorm, Erik, *Ny svensk historia – Ett folk på marsch 1932 – 1946*, 1960, s 12.

3 FÖRSVARSBESLUTET 1936

3.1 Policyutformning

3.1.1 Bakgrund och sammanfattande händelseförlopp

I direktiven till den år 1930 tillsatta kommissionen ingick att man skulle undersöka tre olika alternativ för Krigsmaktens framtida utformning. Alternativen gick ut på ökade försvarsanstalter, bibehållen kostnadsram eller enbart en vaktkår.¹¹⁰ 1930 års försvarskommission kom att arbeta ända fram till sommaren 1935 och fick således under arbetets gång uppleva flera av de dramatiska utrikespolitiska händelser som beskrivits ovan, inte minst Hitlers makttillträde och de konsekvenser det medförde.

I försvarskommissionens betänkande anfördes att Sveriges försvar borde utformas så att det kunde avhålla främmande makter från att med våld tvinga den svenska statsledningen till politiska eftergifter.¹¹¹ Majoritetsförslaget som stöddes av Bondeförbundet och Folkpartiet, i vilket nu frisinnade och liberaler hade förenats, gick ut på att öka kostnadsramen för försvaret till 148,6 miljoner kronor. Högerens reservation innebar ytterligare 12 miljoner till försvaret, medan socialdemokraternas representanter var splittrade och hamnade på nivåer mellan 98 och 130 miljoner kronor.¹¹²

Regeringen Hansson var villig att acceptera en högre kostnad för försvaret än vad de socialdemokratiska reservanterna i slutbetänkandet hade angett, men ville ej gå så långt som mellanpartierna. Den proposition som lades fram till riksdagen innehöll en kostnadsram på drygt 131 miljoner kronor årligen. Regeringen hoppades att den med detta förslag skulle kunna vinna över Folkpartiet på regeringens sida, och på så sätt få propositionen godtagen av

¹¹⁰ Cronenberg, Arvid, *Säkerhet – elasticitet – återtågning*, 1995, s 88.

¹¹¹ Cronenberg, Arvid *Säkerhet – elasticitet – återtågning*, 1995, s 88.

¹¹² Böhme, Klaus-Richard, *Nordisk försvarspolitik 1918 – 1939*, 1977, s 35.

Sveriges riksdag.¹¹³ Vid sammanträdet i juni 1936 ställde regeringen kabinetsfråga. Statsministern meddelade att regeringen var villig att avstå från sitt eget förslag och i stället ansluta sig till mellanpartierna i försvarsfrågan. Ett villkor för detta var emellertid att riksdagen i gengäld gav bifall till Wigforss skatteförslag angående dyrortsgradering av folkpensionerna.¹¹⁴ Kammaren gick dock inte med på regeringens försök att koppla ihop försvars- och socialpolitik. I stället röstade den borgerliga riksdagsmajoriteten för mellanpartiernas försvarsordning.¹¹⁵

3.1.2 Försvarskommissionens betänkande (SOU 1935:38 - 42)

Försvarskommissionens betänkande överlämnades till Konungen på Stockholms slott den 30 juli 1935. Betänkandet utgörs av ett omfattande arbete som presenteras i fem delar, betecknade SOU 1935: 38 – 42. I den första delen avhandlas bl.a. de utrikespolitiska förutsättningarna och Sveriges läge och behov av försvarskrafter.¹¹⁶ I övriga delar redogörs ingående för de olika försvarsgrenarnas organisation samt värnpliktens utformning och omfattning. Men det är alltså i del 1 vi hittar de säkerhets- och försvarspolitiska bedömningar som ligger till grund för kommissionens förslag. I den inledande avdelningen fastslår kommissionen att en kompromisslösning mellan olika åskådningar och uppfattningar angående det aktuella försvarsproblemet är omöjligt att undgå.¹¹⁷ Vidare konstateras det att i Sverige, ett land med begränsade ekonomiska resurser, *”är det ofrånkomligt att nedbringa det ur många synpunkter önskvärda till det oundgängligen nödvändiga”*.¹¹⁸ Kommissionen menar med andra ord att Sverige även inom försvarspolitiken måste *rätta mun efter matsäck*.

¹¹³ Böhme, Klaus-Richard, *Nordisk försvarspolitik 1918 – 1939*, 1977, s 35.

¹¹⁴ Lindorm, Erik, *Ny svensk historia – Ett folk på marsch 1932 – 1946*, 1960, s 60.

¹¹⁵ Böhme, Klaus-Richard, *Nordisk försvarspolitik 1918 – 1939*, 1977, s 36.

¹¹⁶ SOU 1935:38, s Vff.

¹¹⁷ SOU 1935:38, s 45.

¹¹⁸ SOU 1935:38, s 45.

I avdelning II, som behandlar de utrikespolitiska synpunkterna på försvarsfrågan, redovisas såväl Sveriges utrikespolitiska läge som nedrustningssträvanden och det allmänna rustningsläget i världen.¹¹⁹ Kommissionen går här översiktligt igenom det säkerhetspolitiska läget i Europa och dess konsekvenser för Sverige. Utredningen konstaterar bl.a. följande:¹²⁰

...att det allmänna läget i världen för närvarande ter sig både osäkert och hotfullt. Härmed vare ingalunda sagt, att en väpnad konflikt av större eller mindre omfattning måste anses som ödesbestämd eller oundviklig.

Vidare framhåller kommissionen i texten, att Sveriges geografiska läge och den förda utrikespolitiken, borgar för att landet i mindre utsträckning än andra länder har anledning att frukta ett isolerat anfall i erövringssyfte.¹²¹ Kommissionen sammanfattar den säkerhetspolitiska kontexten med följande punkter:¹²²

- *att strävandena att stärka den internationella rättsordningen hittills icke krönts med framgång,*
- *att Nationernas förbund icke utvecklat sig i riktning mot universalitet,*
- *att nedrustningsarbetet hittills fullständigt misslyckats*
- *att de allra flesta övriga länder i avsevärd grad under senaste år stärkt sina rustningar och att i vissa avseenden världen inträtt i en ny kapprustningsperiod,*
- *att den allmänna oron och misstron mellan folken under senaste år i avsevärd grad ökats, vilket medfört skärpta farhågor för väpnade konflikter,*

¹¹⁹ SOU 1935:38, s 48.

¹²⁰ SOU 1935:38, s 55.

¹²¹ SOU 1935:38, s 56.

¹²² SOU 1935:38, s 58.

- *att svårigheterna för ett land i Sveriges läge att hålla sig utanför eventuella konflikter...kunna bliva större än vid tiden före världskriget, därest icke Sverige även i militärt hänseende utgör en maktfaktor.*

Efter denna uppräknning av säkerhetspolitiska påverkansfaktorer, konstaterar utredningen följande avseende Sverige och landets behov av försvarsförmåga i framtiden:¹²³

Det är bland annat mot bakgrunden av nu framlagda synpunkter som försvarskommissionen funnit sig böra föreslå en omorganisation av vårt försvarsväsende, innebärande i viktiga hänseenden ett stärkande av försvarskrafterna.

Den nyorganisation av de svenska försvarskrafterna, som sålunda av kommissionen befunnits böra äga rum, har – såsom och förut betonats – givetvis måst anpassas med hänsyn till Sveriges ekonomiska och finansiella bärkraft.

Vi kan sammanfatta huvuddragen i kommissionens rapport enligt följande:

- Det säkerhetspolitiska läget i Europa har försämrats och inger oro för framtiden. Det är dock inte säkert att utvecklingen leder mot ett storkrig.
- Sveriges läge och förda utrikespolitik innebär att vi har ett bättre utgångsläge än många andra länder, och att ett isolerat anfall på Sverige är mindre troligt.
- Det är nödvändigt att nu stärka det svenska försvaret. Detta måste emellertid ske samtidigt som hänsyn tas till Sveriges ekonomiska resurser och förutsättningar.
- Kompromisser mellan olika åsikter och grupperingar är nödvändigt för att lösa försvarsproblemet.

3.1.3 Kungl. Maj:ts proposition (nr 225)

Regeringens proposition fastställdes på Stockholms slott den 27 mars 1936. Vid föredragningen för kronprins Gustaf Adolf, inledde statsminister Per Albin

¹²³ SOU 1935:38, s 58.

Hansson bl.a. med att konstatera att försvarsfrågan praktiskt taget varit under ständig utredning under 1900-talet.¹²⁴ Förutsättningarna för att propositionens målsättning att öka försvarsansträngningarna skulle få stöd av den breda allmänheten, hade stärkts genom samhällets allmänna demokratisering.¹²⁵ Per Albin Hansson redogör kortfattat för bakgrunden till propositionen och det allmänna säkerhetspolitiska läget. Statsministern framhåller att läget visserligen är sämre nu än vid tiden för 1925 års beslut, men samtidigt att han inte ser något omedelbart hot mot Sverige i dagsläget. Han uttrycker det på följande sätt.¹²⁶

Detta är icke så att förstå, att något direkt hot mot Sveriges oberoende och territoriella integritet skulle skönjas mera nu än vid nämnda tid. Nu likväl som då är den risk, med vilken vi hava att räkna, det i världen rådande osäkerhetstillståndet, vilket innesluter möjligheter för vårt land att bliva indraget i konflikter mellan andra stater. Men detta allmänna osäkerhetstillstånd framträder nu starkare markerat.

Statsministern betonar också de fredsbefrämjande krafterna och deras styrka, samt att dessa krafter måste tas med i beräkningen vid utformandet av en försvarsordning som skall gälla för lång tid framöver.¹²⁷

Per Albin Hansson går vidare igenom de ekonomiska förutsättningarna för förslaget, och han betonar att regeringens föreslagna kostnadsram inte fullt ut stämmer med kommissionens slutbetänkande. Statsministerns förklaring till propositionens lägre kostnadsram, är att regeringen räknar med en betydande stegring av statens utgifter under de kommande åren, och att vederbörlig hänsyn måste tas till detta. Per Albin utvecklar de ekonomiska aspekterna på försvarsfrågan enligt följande:¹²⁸

¹²⁴ Kungl. Maj:ts proposition nr 225, s 3.

¹²⁵ Kungl. Maj:ts proposition nr 225, s 3.

¹²⁶ Kungl. Maj:ts proposition nr 225, s 4.

¹²⁷ Kungl. Maj:ts proposition nr 225, s 5.

¹²⁸ Kungl. Maj:ts proposition nr 225, s 5.

Och detta icke blott ur allmänna statsfinansiella synpunkter utan alldeles särskilt i försvarsväsendets intresse. Det har redan här framhållits, att den viktigaste förutsättningen för försvarsordningens vidmakthållande är, att den omfattas med förtroende från alla befolkningslager. Skulle stegrade försvarsutgifter nödvändiggöra eftersättande av sociala och kulturella uppgifter och en påtaglig konkurrens framträda mellan försvarets och andra behov, kunna lätt stämningar uppstå, som äventyra varaktigheten av en beslutad försvarsordning.

I slutet av sitt anförande, medger statsministern att han ditintills misslyckats med att jämka samman de olika uppfattningarna i riksdagen angående anslagsramen, och att det därför i nuläget inte finns en majoritet för regeringens proposition. Han när dock alltjämnt en förhoppning om att kunna lyckas kompromissa ihop en lösning med stöd av föreliggande förslag.¹²⁹

Sammanfattningsvis kan vi av statsministerns föredragning av propositionen särskilt notera:

- Legitimiteten för ett beslut som innebär ökade kostnader för försvaret har ökat hos befolkningen tack vare samhällets allmänna demokratisering.
- Hänsyn måste tas till de ekonomiska förutsättningarna. Försvarsutgifterna får inte stegras så att andra samhällsområden, som sociala och kulturella, kommer på undantag. I så fall finns risken att beslutet mister sin folkliga legitimitet och därmed blir kontraproduktivt.
- Det säkerhetspolitiska läget är visserligen sämre nu än vid tiden för beslutet 1925, men något omedelbart hot mot Sverige föreligger inte enligt statsministern.
- Regeringen saknar f.n. stöd i riksdagen för propositionen. Förhandlingarna kommer att fortsätta med övriga riksdagspartier i syfte att försöka nå en kompromisslösning.

¹²⁹ Kungl. Maj:ts proposition nr 225, s 6.

3.1.4 Riksdagsdebatten 1936

Sveriges riksdag började den tionde juni 1936 att behandla det särskilda utskottets utlåtande nr 1 med anledning av Kungl. Maj:ts propositioner avseende försvarsväsendets ordnande. Debatten pågick i två dagar och engagerade flera talare i andra kammaren från olika politiska grupperingar. Här nedan kommer i huvudsak inledningsanförandena från de större partiernas huvudföreträdare att ligga till grund för en genomgång.

Statsministern som inledde debatten för **Socialdemokraternas** räkning, betonade i sitt inledningsanförande att han djupt beklagade att regeringens strävanden att uppnå en samförståndslösning hade misslyckats.¹³⁰ Per Albin Hansson konstaterar att det finns tre huvudlinjer i frågan, utskottsförslaget samt socialdemokraternas och högerens bägge reservationer. Detta innebär enligt statsministern, att det saknas en majoritet för utskottsförslaget. I sitt långa inlägg återkommer Per Albin flera gånger till sina insatser som försvarsminister och ordförande i kommissionen och betonar sin vilja till endräkt och samförståndslösningar.¹³¹ Han framhäver i sitt tal att försvarsfrågan inte kan lösas utan att hänsyn också tas till andra samhällssektorer, som t.ex. sociala och kulturella. Statsministern slår fast följande angående den socialdemokratiska synen på detta samband.¹³²

Det bör vara klart att tillgodoseendet av den militära delen av försvaret icke får ske på bekostnad av den omvårdnad som är en förutsättning för levande försvarsvilja inom folket. Medel för militära anslag kunna icke fås genom beskrningar av t.ex. sociala och kulturella utgifter. En lösning som icke tar hänsyn till dessa synpunkter kan icke ske med socialdemokratisk medverkan.

Efter statsministern tillföll ordet **Bondeförbundet** och dess ledare Axel Pehrsson i Bramstorp. Även bondeledaren betonade sin önskan till

¹³⁰ Riksdagens protokoll vid lagtima riksmötet 1936, andra kammaren, band 4, nr 42, s 3.

¹³¹ Riksdagens protokoll vid lagtima riksmötet 1936, andra kammaren, band 4, nr 42, s 7f.

¹³² Riksdagens protokoll vid lagtima riksmötet 1936, andra kammaren, band 4, nr 42, s 9.

samförstånds lösning, och menade att han och Bondeförbundet drev detta önskemål hårt i sina överläggningar med de övriga partierna.¹³³

Axel Pehrsson i Bramstorp betonar med större eftertryck än statsministern den utrikespolitiska situationen och den spänning och otrygghet som tilltagit. Han beskriver läget i världen med följande ord:¹³⁴

Förhoppningarna om ett bättre internationellt samförstånd mellan olika länder ha fullständigt grusats. Läget har år från år försämrats. Under den senaste tiden ha länder, som underskrivit bindande traktater, utan vidare brutit i dessa traktater fastlagda förpliktelser.

Axel Pehrsson i Bramstorp berör också de ekonomiska och sociala frågorna i sitt inlägg, men menar att dessa kan lösas även med den ekonomiska ram för försvaret om 148 miljoner kronor som mellanpartierna står bakom.¹³⁵

För **Högerpartiet** inledde herr Andersson i Norrköping. Andersson betonar till skillnad från statsministern försvarsfrågans särställning i rådande läge, och han yttrar retoriskt:¹³⁶

Är inte försvarsfrågan en hela folkets sak, en angelägenhet av den betydelse, att den bör och måste behandlas och avgöras utan sidoblickar på andra frågor? Det förefaller mig vara orimligt att begära kompensation i detta sammanhang.

Andersson berör också kostnaderna för reformen. Han erkänner att kostnaderna kommer att bli betydande under de kommande åren. Men han menar att orsaken till detta står bl.a. att finna i den nedrustning av framförallt lantförsvaret som skedde 1925.¹³⁷ Avslutningsvis redogör Andersson varför

¹³³ Riksdagens protokoll vid lagtima riksmötet 1936, andra kammaren, band 4, nr 42, s 14.

¹³⁴ Riksdagens protokoll vid lagtima riksmötet 1936, andra kammaren, band 4, nr 42, s 14.

¹³⁵ Riksdagens protokoll vid lagtima riksmötet 1936, andra kammaren, band 4, nr 42, s 17.

¹³⁶ Riksdagens protokoll vid lagtima riksmötet 1936, andra kammaren, band 4, nr 42, s 19.

¹³⁷ Riksdagens protokoll vid lagtima riksmötet 1936, andra kammaren, band 4, nr 42, s 21.

Högerpartiet inte yrkar bifall till sin egen motion, utan i syfte att uppnå största möjliga samförstånd ansluter sig till mellanpartiernas förslag.¹³⁸

Folkpartiets talan fördes av herr Andersson i Rasjön, och han underströk inledningsvis att han var den ende ledamoten av utskottet som stod för utskottsförslaget från början till slut.¹³⁹ Andersson uppehåller sig i sitt inlägg till stor del vid den folkliga legitimitetsaspekten i det kommande beslutet. Han vänder sig också starkt mot försöken att spela ut försvarspolitikerna och dess kostnader gentemot andra samhälleliga ansvarsområden, och han yttrar följande:¹⁴⁰

Försvarsväsendet är i den demokratiska staten en hela nationens angelägenhet. Det kan inom olika grupper finnas skilda insikter om nödvändigheten och, såsom vi hört, olika uppfattningar om volymer av de militära anstalterna, men man får icke ge ett finger åt den föreställningen, att landets säkerhet och trygghet blott angår vissa samhällsgrupper, medan andra, så att säga, har rätt att stå likgiltiga därför.

Efter detta inlägg fortsatte debatten, och den avslutades inte förrän sent den 11 juni. Efter votering visade det sig att mellanpartiernas förslag hade antagits, och att regeringens proposition därmed hade avslagits.¹⁴¹

Sammanfattningsvis kan vi av riksdagsdebatten konstatera:

- Viljan till samförståndslösningar uttrycks av flera talare. Dock har man olika uppfattningar om vem som anstränger sig mest för att uppnå enighet.
- Statsministern betonar starkt att försvarsfrågan inte kan frikopplas från ekonomiska och sociala frågor, och att Socialdemokraterna inte medverkar till en lösning som inte tar hänsyn till detta faktum. Mot detta synsätt vänder sig de borgerliga partierna i allmänhet och Högerpartiet i synnerhet. De hävdar istället försvarsfrågans särställning.

¹³⁸ Riksdagens protokoll vid lagtima riksmötet 1936, andra kammaren, band 4, nr 42, s 23.

¹³⁹ Riksdagens protokoll vid lagtima riksmötet 1936, andra kammaren, band 4, nr 42, s 36.

¹⁴⁰ Riksdagens protokoll vid lagtima riksmötet 1936, andra kammaren, band 4, nr 42, s 39.

¹⁴¹ Lindorm, Erik, *Ny svensk historia – Ett folk på marsch 1932 – 1946*, 1960, s 60.

- De säkerhetspolitiska förhållandena i omvärlden spelar en underordnad roll i inledningsdebatten till förmån för ekonomiska och sociala frågor.
- Vikten av att försvarsbeslutet uppfattas som legitimt av de breda folklagren betonas av flera talare, såväl socialdemokrater som borgerliga.

3.2 Policyimplementering och utvärdering

3.2.1 Politisk implementering och utvärdering av försvarsbeslutet

Som ett resultat av det socialdemokratiska debaclet vid voteringen om försvarsväsendets ordnande, ställde statsministern kabinettsfråga den 13 juni i samband med debatten om dyrortgraderingen av folkpensionerna. Han förklarade sig villig att gå med på mellanpartiernas förslag i försvarsfrågan, men detta under förutsättning att riksdagen gav sitt bifall till finansminister Wigforss skatteförslag.¹⁴² Riksdagen avvisade detta med 113 röster mot 107, och Per Albin Hansson tog de politiska konsekvenserna och avgick den 15 juni 1936.¹⁴³ I stället tillträdde nu en ren bondeförbundsminister under Axel Pehrsson i Bramstorps ledning.¹⁴⁴ Denna ministär, semesterregeringen kallad, blev dock inte långvarig. De allmänna valen som hölls sommaren 1936 ledde till betydande framgångar för Socialdemokraterna, och som en konsekvens av detta bildade Per Albin Hansson den 28 september en koalitionsregering tillsammans med Bondeförbundet.¹⁴⁵ I regeringsprogrammet stod det bl.a:¹⁴⁶

...Nu omnämnda och liknande åtgärder till förbättring av olika medborgargrupper levnadsstandard förutsätta till en del betydande ökningar av statens utgifter. Detsamma gäller det redan fattade beslutet om höjda folkpensioner. Det gäller också förra riksdagens beslut i försvarsfrågan, som av regeringen skall genomföras.

¹⁴² Lindorm, Erik, *Ny svensk historia – ett folk på marsch, 1932 – 1946*, 1960, s 60.

¹⁴³ Lindorm, Erik, *Ny svensk historia – ett folk på marsch, 1932 – 1946*, 1960, s 60

¹⁴⁴ Lindorm, Erik, *Ny svensk historia – ett folk på marsch, 1932 – 1946*, 1960, s 62.

¹⁴⁵ Lindorm, Erik, *Ny svensk historia – ett folk på marsch, 1932 – 1946*, 1960, s 66.

¹⁴⁶ Lindorm, Erik, *Ny svensk historia – ett folk på marsch, 1932 – 1946*, 1960, s 67.

Vi kan alltså se här, att de två trätobröderna Hansson och Pehrsson från riksdagsdebatten om försvarsfrågan, nu ingår i samma regering och att de bägge är fast beslutna att genomdriva det försvarsbeslut som riksdagen tidigare fattat, och som statsministern då motsatte sig. Försvarsbeslutet kunde nu börja omsättas i praktiskt handlande och implementeras i Krigsmakten.

Som har visats ovan ledde beslutet 1936 till en viss utjämning av de politiska motsättningarna i försvarsfrågan. Utvecklingen i Europa kom emellertid under de kommande åren att påverka situationen. Österrikes anslutning till Tyska riket, Sudetområdets annektering och den tyska ockupationen av Böhmen och Mähren blev händelser som kom att påverka även Sverige. Vid samtliga dessa tillfällen beviljade statsmakterna tilläggsanslag till försvaret om 70 miljoner kronor.¹⁴⁷ Den 1 september 1939 bröt storkriget så ut över den europeiska kontinenten. Efter Sovjetunionens anfall på Finland senare samma år, bildades en samlingsregering i Sverige med de stora riksdagspartierna som bas. Per Albin Hansson kvarstod som statminister. En ny försvarskommission tillsattes, och 1942 kunde ett nytt försvarsbeslut fattas, denna gång under stor samstämmighet. När kriget väl var ett faktum rådde en rörande enighet om Sveriges behov av stridskrafter.¹⁴⁸ Beslutet 1942 innebar en årlig kostnadsram för Krigsmakten under den närmaste tiden om 755 miljoner kronor.¹⁴⁹ Beslutet innebar alltså över 600 miljoner kronor/år mer till försvaret, än vad som ansågs vara nödvändigt 1936!

3.2.2 Militär implementering och utvärdering av försvarsbeslutet

Det nya försvarsbeslutet innebar framförallt en strävan efter kvalitativ förbättring av utbildning och materiel inom Krigsmakten.¹⁵⁰ Den årliga kostnadsramen ökade från ca 118 miljoner till 148 miljoner kronor per år i

¹⁴⁷ Cronenberg, Arvid, *Säkerhet – Elasticitet – Återtagning*, 1995, s 92

¹⁴⁸ Cronenberg, Arvid, *Säkerhet – Elasticitet – Återtagning*, 1995, s 103.

¹⁴⁹ Lindorm, Erik, *Ny svensk historia – ett folk på marsch 1932 – 1946*, 1960, s 223.

¹⁵⁰ Strömbäck, Stig (red), *Försvar för frihet och fred*, 1999, s 50.

genomsnitt. En för Krigsmakten gemensam försvarsstab upprättades redan i fredstid. I övrigt var det framförallt inom armén och flygvapnet som de största satsningarna gjordes. Arméns krigsorganisation skulle enligt beslutet utökas med två fördelningar, och därmed totalt komma att omfatta sex stycken. Flygvapnet stärktes väsentligt, och mer än fördubblade sin kostnadsram, från knappt 11 miljoner till nästan 28 miljoner per år. Flygvapnet fick nu förutsättningarna för en effektiv utveckling, och en inhemsk flygindustri började byggas upp.¹⁵¹ För flottan och kustartilleriet blev det smärre utökningar, framförallt satsades det på moderniseringar och utökning av befälskadrarna.

När världskriget bröt ut i Europa hösten 1939, hade Sverige en krigsmakt som fortfarande var bristfälligt samövad och utrustad.¹⁵² Krigsorganisation var för liten, och i praktiken hade Sverige ett neutralitetsförsvar och inte ett efter rådande omständigheter nödvändigt existensförsvar.¹⁵³ I stort sett stod försvaret fortfarande på den bräckliga grund som 1925 års beslut hade medfört.¹⁵⁴ Satsningarna på att förstärka försvaret intensifierades, och 1942 fattades så det nya försvarsbeslutet med en kraftigt utökad kostnadsram. Förslaget innebar betydande kvalitativa förstärkningar av armén och en kraftig utbyggnad av flygvapnet.¹⁵⁵

Sammanfattningsvis skulle effekterna av försvarsbesluten 1936 och 1942 kunna beskrivas på följande sätt: Försvarsmaktens kvantitativa förstärkning, innebärande bl.a. en utökning av fälthären från fem till tio fördelningar, slutfördes under hösten 1941. Den kvalitativa förstärkningen, som framförallt manifesterade i 1942 års försvarsbeslut, slutfördes först efter krigsslutet 1945.¹⁵⁶

¹⁵¹ Strömbäck, Stig (red), *Försvar för frihet och fred*, 1999, s 50.

¹⁵² Strömbäck, Stig (red), *Försvar för frihet och fred*, 1999, s 50.

¹⁵³ Strömbäck, Stig (red), *Försvar för frihet och fred*, 1999, s 50.

¹⁵⁴ Cars, Hans Christian m fl., *Svensk försvarspolitik under efterkrigstiden*, 1986, s 19.

¹⁵⁵ Cronenberg, Arvid, *Säkerhet – Elasticitet – Återtagning*, 1995, s 95.

¹⁵⁶ Cronenberg, Arvid, *Säkerhet – Elasticitet – Återtagning*, 1995, s 96.

4 BAKGRUNDEN TILL BESLUTET 2000

4.1 Den säkerhetspolitiska utvecklingen i Europa 1945 - 2000

Freden i maj 1945 framstår som en vattendelare i de europeiska folkens historia. Ut träder den gamla kontinenten ur händelsernas centrum och Europas globala makthegemoni är definitivt bruten.¹⁵⁷ En bipolär värld, med Förenta Staterna och Sovjetunionen som de tyngsta aktörerna, börjar se dagens ljus. De forna allierade från den gemensamma kampen mot Hitlerväldet, fjärrar sig alltmer från varandra och intar successivt en ökande fientlig hållning. Från 1947 framträder *det kalla kriget* som ett faktum.¹⁵⁸ En järnridå dras ner tvärs igenom Tyskland och det gamla Centraleuropa.

Den 4 april 1949 bildades Atlantpakten, NATO.¹⁵⁹ I detta försvarsförbund samlades de västeuropeiska staterna under amerikanskt ledarskap. Förbundet var i praktiken en garanti från USA till de europeiska medlemsstaterna, att de kunde lita på amerikanskt beskydd gentemot Sovjetunionen och dess allierade.¹⁶⁰ Sovjetunionen lät inte svaret bli skyldigt, utan organiserade sina vasallstater i ett militärsamarbete, som den 14 maj 1955 konkretiserades i samband med Warszawapaktens grundande.¹⁶¹ I denna pakt upptogs även de delar av det gamla Tyska riket som nu lydde under Sovjetunionens förmyndarskap, med det officiella namnet Tyska Demokratiska Republiken. Samma år tillerkändes Förbundsrepubliken Tyskland fullständig inre och yttre suveränitet, och blir ävenledes en fullvärdig medlem av NATO.¹⁶² Europas delning är därmed definitivt ett faktum. Ett faktum som under lång tid kom att framstå som självklart och som skulle gälla för överskådlig framtid. Efter detta faktum inrättade sig de europeiska folken och deras ledarskap. Längs den europeiska frontlinjen ställdes miljonarméer upp, utrustade med den mest

¹⁵⁷ Huldt, Bo (red), *Bra Böckers världshistoria band 14*, 1983, s 11.

¹⁵⁸ Huldt, Bo (red), *Bra Böckers världshistoria band 14*, 1983, s 39.

¹⁵⁹ Huldt, Bo (red), *Bra Böckers världshistoria band 14*, 1983, s 45.

¹⁶⁰ Huldt, Bo (red), *Bra Böckers världshistoria band 14*, 1983, s 55.

¹⁶¹ Larsson, Lars-Gunnar (huvudred), *Vårt händelserika århundrade*, 1978, s 411.

¹⁶² Larsson, Lars-Gunnar (huvudred), *Vårt händelserika århundrade*, 1978, s 411.

sofistikerade utrustning världen ditintills skådat, samt med en anseelig kärnvapenarsenal i ryggen. Ett storkrig med förödande resultat kunde bli verklighet vilken minut som helst. Uppbrottet från denna verklighet kom inte förrän en kulen novemberdag hösten 1989.

Föga anade politbyråmedlemmen i Tyska Demokratiska Republiken, Günther Schabowski, att hans uttalande på en presskonferens den 9 november 1989 där han inför direktutsända kameror deklarerade att hans landsmän från och med nu hade rätt att utan vidare formaliteter resa till Västtyskland och Västberlin, skulle bli startskottet för murens rämmande, Östeuropas befrielse och Sovjetunionens upplösning.¹⁶³ I en rasande takt förändrades den sedan decennier förhärskande europeiska verkligheten, och en helt ny säkerhetspolitisk situation uppenbarade sig. 1989 framstår idag som ett europeiskt ödesår. Berlinmurens fall och Sovjetunionens upplösning kom på många sätt att påverka den säkerhetspolitiska utvecklingen såväl i Europa som globalt.¹⁶⁴

NATO överlevde det kalla krigets sammanbrott, och framstår idag som den dominerande säkerhetspolitiska och militärstrategiska organisationen i Europa.¹⁶⁵ Atlantorganisationen, som sedan 1999 även räknar Polen, Ungern och Tjeckien som medlemmar, har alltjämnt som grundidé det kollektiva försvaret av medlemsländernas territorier. Huruvida detta kommer att gälla även i framtiden beror på organisationens eventuella ytterligare utvidgning österut samt USA:s vidare engagemang i Europa.¹⁶⁶

Den Europeiska Unionen, baserad på Romfördraget från 1958, har under de senaste decennierna samlat allt fler länder under sitt blågula stjärnbanér, och kan vid ingången till det 21. århundradet räkna 15 medlemsstater. Till detta

¹⁶³ Handschuch-Hammann, Monika m.fl., *Freiheit – schöner Götterfunken*, 1990, s 49.

¹⁶⁴ *Försvarsmaktsidé och målbild, rapport 4*, 2000, s 11.

¹⁶⁵ *Försvarsmaktsidé och målbild, rapport 4*, 2000, s 41.

¹⁶⁶ *Försvarsmaktsidé och målbild, rapport 4*, 2000, s 42.

skall läggas en stor skara ansökarländer i Central- och Östeuropa, som siktar på medlemskap i unionen inom en nära framtid. Unionen, som en gång lanserades som Kol- och stålunionen med det yttersta syftet att länka samman Tyskland och Frankrike för att på så sätt undvika framtida konflikter, har över åren intensifierat och breddat sitt samarbete genom uppbyggnaden av en gemensam maktapparat.¹⁶⁷ En genomgående utveckling i EU under 90-talet har varit att det mellanstatliga samarbetet länderna emellan alltmer har fördjupats.¹⁶⁸ I samband med att Amsterdamfördraget trädde i kraft i maj 1999, stärkte EU sin vilja att hävda sig i internationella sammanhang. Detta manifesteras framförallt i den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken, GUSP kallad.¹⁶⁹ Avsikten är att medlemsländerna alltjämnt skall ha kvar sin nationella utrikespolitik, men så långt som möjligt samordna den inom ramen för EU.

Utanför såväl NATO som EU står idag, och kanske för överskådlig framtid, det väldiga Ryssland. Efter Sovjetunionens fall splittrades det gamla imperiet i ett flertal självständiga stater. Störst av dessa var den Ryska Federativa Republiken. Utvecklingen i Ryssland, från kommunistisk diktatur till parlamentarisk demokrati, har kantats av stora omställningsproblem och konflikter i samhället. Den genomgripande omdaningsprocessen som pågår, kommer att fortsätta under lång tid framöver.¹⁷⁰ Den ryska centralmakten har idag en svag kontroll över de regioner som ingår i federationen, och lokala konflikter och separationssträvanden har präglat det senaste decenniet. En accentuerad differentiering av ekonomiska, sociala och politiska förhållanden i Ryssland, kan på sikt hota federationens överlevnad.¹⁷¹

Ryssland strävade under 1990-talet till förbättrade relationer med USA och Västeuropa. Dock kom händelserna i f.d. Jugoslavien och NATO:s utvidgning

¹⁶⁷ Simensen, Jarle och Tægil, Sven, *En förändrad värld, Bra Böckers världshistoria*, 1993, s 52ff.

¹⁶⁸ *Försvarsmaktsidé och målbild, rapport 4*, 2000, s 43.

¹⁶⁹ *Försvarsmaktsidé och målbild, rapport 4*, 2000, s 44.

¹⁷⁰ *Försvarsmaktsidé och målbild, rapport 4*, 2000, s 18.

¹⁷¹ *Försvarsmaktsidé och målbild, rapport 4*, 2000, s 18.

österut att innebära en skärpning av Rysslands hållning gentemot väst.¹⁷² Den ryska regeringen antog i januari 2000 ett nytt säkerhetskoncept, i vilket det försämrade förhållandet till väst återspeglas. I detta koncept har de militära hoten mot Ryssland åter fått betydelse och en ökad beredvillighet att använda kärnvapen antyds.¹⁷³ Ett utkast till ny militärdoktrin föreligger också sedan 1999, och i denna betonas Rysslands roll som stormakt med global betydelse framåt.¹⁷⁴

Den mest dramatiska och blodiga utvecklingen efter 1989, fick dock Jugoslavien uppleva. Förbundsrepubliken Jugoslavien, grundad efter första världskriget 1918, splittrades upp i början av 1990-talet. Ur resterna av den sydslaviska federationen uppstod efterhand ett flertal självständiga stater.¹⁷⁵ Dessa stater föddes under svåra födslovåndor och mycket blod spilldes i självständighetsprocesserna. Kriget i Bosnien och i Kosovoprovinsen framstår som särskilt blodiga och oförsonliga. Det är en historiens ironi att Sarajevo, som redan 1914 fick stå som symbol för krig och oförsonlighet, nu åter hamnat i de våldsamma händelsernas centrum. Under lång tid framöver, kommer den bosniska huvudstaden att stå kvar som ett ödesmättat minnesmärke över ett ovanligt grymt krig.¹⁷⁶

4.2 Den försvarspolitiska utvecklingen i Sverige 1945 - 2000

Mitt under brinnande världskrig, när de tyska trupperna stod långt inne i Sovjetunionen och generalfältmarskalk Rommel tvingade britterna tillbaka mot Nilen, samlades Sveriges riksdag för att fatta ett nytt försvarsbeslut. Beslutet 1942 blev den stora omslagspunkten i försvarspolitiken, och det innebar att Sverige nu satsade både på kvalitet och kvantitet.¹⁷⁷ Freden 1945 ingav

¹⁷² *Försvarsmaktsidé och målbild, rapport 4, 2000, s 19.*

¹⁷³ *Försvarsmaktsidé och målbild, rapport 4, 2000, s 19.*

¹⁷⁴ *Försvarsmaktsidé och målbild, rapport 4, 2000, s 20.*

¹⁷⁵ Swahn, Jan-Öjvind (chefred), *Bra Böckers Lexikon band 12, 1994, s 254ff.*

¹⁷⁶ Swahn, Jan-Öjvind (chefred), *Bra Böckers Lexikon band 12, 1994, s 257.*

¹⁷⁷ Cars, Hans Christian m.fl., *Svensk försvarspolitik under efterkrigstiden, 1986, s 11.*

förhoppningar om en fredligare värld, och man började allmänt förbereda sig för en ny reduktion av försvarsorganisationen.¹⁷⁸ Emellertid grusades dessa förhoppningar successivt genom den tilltagande spänningen mellan stormaktsblocken, accentuerade med Berlinblockaden och Pragkuppen 1948. Samma år fattade riksdagen ett nytt försvarsbeslut, i vilket man fastställde att hela landet skulle försvaras och att ingen del fick uppges utan segt motstånd.¹⁷⁹

Efter kriget förekom också i Sverige tankar på ett nordiskt försvarsförbund. Förhandlingar skedde med såväl Norge som Danmark syftande till att skapa en zon av neutrala stater i Norden.¹⁸⁰ Dessa länder avböjde dock, och sökte istället garantera sin säkerhet genom anslutning till NATO. Sverige fick i stället trygga sin nationella säkerhet genom alliansfrihet och bibehållandet av ett starkt svenskt försvar. Och det svenska försvaret var starkt. Både den kvantitativa och den kvalitativa upprustningen av Krigsmakten, manifesterade i besluten 1936 respektive 1942, var nu slutförda.¹⁸¹

Sverige bibehöll sin säkerhetspolitiska linje, alliansfrihet i krig syftande till neutralitet i krig, parat med ett starkt militärt försvar. Kring denna linje fanns en stor politisk enighet i Sveriges riksdag. Enigheten varade fram till tiden för försvarsbeslutet 1968.¹⁸² Beslutet 1968 avgjordes av Socialdemokraterna och Kommunisterna i frondering mot de borgerliga partierna, och innebar en reduktion i så gott som alla planer för Krigsmakten.¹⁸³ Den politiska enigheten om försvarets storlek var nu definitivt bruten. Mönstret från beslutet 1968 upprepades vid de närmast efterföljande försvarsbesluten.

¹⁷⁸ Cronenberg, Arvid, *Säkerhet – Elasticitet – Återtagning*, 1995, s 99.

¹⁷⁹ Cars, Hans Christian m.fl., *Svensk försvarspolitik under efterkrigstiden*, 1986, s 11.

¹⁸⁰ Cronenberg, Arvid, *Säkerhet – Elasticitet – Återtagning*, 1995, s 101.

¹⁸¹ Cronenberg, Arvid, *Säkerhet – Elasticitet – Återtagning*, 1995, s 96.

¹⁸² Cars, Hans Christian m.fl., *Svensk försvarspolitik under efterkrigstiden*, 1986, s 14.

¹⁸³ Cars, Hans Christian m.fl., *Svensk försvarspolitik under efterkrigstiden*, 1986, s 38f.

De återkommande ubåtsincidenterna på 1980-talet förde emellertid de stora politiska partierna samman igen. Detta manifesterades i försvarsuppgörelsen 1984, då en bred enighet i försvarspolitik åter kunde uppnås.¹⁸⁴

Händelserna 1989 kom också att starkt påverka Sverige och svensk försvarspolitik. Upplösningen av det kalla kriget och kommunismens fall i Europa aktualiserade frågan om förutsättningarna för svensk traditionell neutralitetspolitik.¹⁸⁵ Den nya politiska geografin i vårt närområde, med de baltiska staternas frigörelseprocess, Polens inträde i NATO och Rysslands bortträngande från Östersjön och vårt omedelbara närområde, påverkade starkt förutsättningarna för svensk säkerhetspolitik.¹⁸⁶ Begreppet säkerhetspolitik har under det senaste decenniet också fått en vidgad betydelse, och omfattar numera inte enbart den direkta säkerhetspolitiken, utan man talar om den totala säkerhetspolitiken, som även omfattar ekonomiska-, miljö- och sociala faktorer.¹⁸⁷ I enlighet med detta så måste en omvärldsanalys idag även omfatta framtida samhälls- och befolkningsutveckling, miljömässiga förändringar och utveckling avseende nya aktörer, såväl statliga som icke-statliga.¹⁸⁸

Efter de allmänna valen 1991 tillträdde i Sverige en borgerlig regering under Carl Bildts ledning. Under mandatperioden fram till 1994 skedde en uppryckning av försvaret i en del hänseenden. Man försökte att få bättre balans mellan mål och resurser, vilket visserligen innebar en viss nedskärning av försvarets numerär, men samtidigt en ambition att höja kvaliteten.¹⁸⁹ I valet 1994 stod åter det Socialdemokratiska partiet som segrare, och Ingvar Carlsson kunde bilda en socialdemokratisk ministär med stöd av riksdagens socialistiska majoritet. Under den allvarliga ekonomiska kris som rådde i mitten av 90-talet utpekades försvaret ofta av många partier som ett viktigt och

¹⁸⁴ Cars, Hans Christian m.fl., *Svensk försvarspolitik under efterkrigstiden*, 1986, s 59.

¹⁸⁵ Andrén, Nils, *Säkerhetspolitik*, 1997, s 100.

¹⁸⁶ Andrén, Nils, *Säkerhetspolitik*, 1997, s 106.

¹⁸⁷ Andrén, Nils, *Säkerhetspolitik*, 1997, s 37.

¹⁸⁸ *Försvarsmaktsidé och målbild, rapport 4*, 2000, s 10.

¹⁸⁹ Andrén, Nils, *Säkerhetspolitik*, 1997, s 135.

självkärlt besparingsobjekt. Detta kom särskilt till uttryck i valrörelsen inför valet 1994.¹⁹⁰

Den 1 januari 1995 blev Sverige tillsammans med Finland och Österrike nya medlemmar av den Europeiska unionen. Detta medlemskap innebär att Sverige numera är en integrerad kugge i det europeiska maskineriet, och detta har fått avgörande betydelse för vår nationella utrikes- och säkerhetspolitik.¹⁹¹ Vårt deltagande i GUSP är ett konkret exempel på detta.

Försvarsbeslutet 1996 blev ett uttryck för dessa tankar, och Försvarsmakten fick vidkännas omfattande nedskärningar. Beslutet innebar bl.a. att antalet armébrigader reducerades till 13 stycken. Flygvapnet skulle i framtiden utgöras av 13 divisioner och den svenska örlogsflottan skulle bestå av 24 ytstridsfartyg och nio ubåtar.¹⁹² I försvarsbeslutet förs också tankarna om anpassning in på allvar och blir härmed en av de mest omdiskuterade frågorna. Eftersom grunden för anpassning är att det hela tiden finns en bottenplatta i totalförsvarets organisation, infördes principen om återkommande kontrollstationer syftande till att granska det aktuella säkerhetspolitiska läget och Försvarsmaktens förutsättningar.¹⁹³

Ytterligare en faktor som bidrar till förutsättningarna för svensk säkerhetspolitik, är vårt deltagande i verksamhet inom ramen för *Partnerskap för Fred*, PFF. Sverige har inom PFF-samarbetes ram med stigande entusiasm deltagit i gemensamma övningar med NATO och övriga PFF-länder.¹⁹⁴ Härigenom knyts vi närmare till alliansen, och en kontinuerlig och tilltagande anpassning till *NATO-standard* sker, utan att vi för den skull går in som fullvärdig medlem.

¹⁹⁰ Andrén, Nils, *Säkerhetspolitik*, 1997, s 135.

¹⁹¹ Andrén, Nils, *Säkerhetspolitik*, 1997, s 113.

¹⁹² Andrén, Nils, *Säkerhetspolitik*, 1997, s 135.

¹⁹³ Artéus, Gunnar och Zetterberg, Kent, *Försvarspolitik i Norden – eller nordisk försvarspolitik*, 1998, s 83.

¹⁹⁴ Andrén, Nils, *Säkerhetspolitik*, 1997, s 115.

Socialdemokraterna gick starkt tillbaka i valet 1998, men lyckades bibehålla den politiska makten med parlamentariskt stöd av Vänsterpartiet och Miljöpartiet. Det s.k. *rödgröna* samarbetet omfattade dock inte alla politiska områden. Försvarspolitikerna kom t.ex. att vila på en uppgörelse mellan Socialdemokraterna och Centerpartiet från 1996.¹⁹⁵

5 FÖRSVARSBESLUTET 2000

5.1 Policyutformning

5.1.1 Bakgrund och sammanfattande händelseförlopp

Den svenska riksdagen fattade i december 1996 ett försvarsbeslut för tidsperioden 1997 – 2001.¹⁹⁶ Detta beslut, som fattades i överenskommelse mellan Socialdemokraterna och Centerpartiet, innebar bl.a. en tioprocentig reducering av det ekonomiska anslaget till Försvarsmakten. Konsekvenserna blev att ett antal försvarsenheter försvann.¹⁹⁷ Enligt överenskommelsen beslutades också att ett antal kontrollstationer framgent skulle genomföras syftande till att analysera det säkerhetspolitiska läget och dra erforderliga konsekvenser.¹⁹⁸ En sådan kontrollstation genomfördes 1999. Inför denna kontrollstation skrev regeringen en kontrollstationsproposition till riksdagen. I propositionen föreslog regeringen att det kommande försvarsbeslutet skulle omfatta tidsperioden 2002 – 2004, samt att regeringen skulle återkomma till riksdagen hösten 1999 men ytterligare en proposition om försvarspolitik inriktning.¹⁹⁹ Riksdagen antog propositionen och fattade i samband med vårpropositionen 1999 också beslut om de ekonomiska planeringsramarna som skulle gälla för försvaret fram till år 2004.²⁰⁰ I maj 1999 tillsattes en arbetsgrupp, benämnd styrgruppen, med representanter från

¹⁹⁵ Wallin, Ola (red), *När Var Hur 2001*, 2000, s 137.

¹⁹⁶ Himmelstedt, Bernt (red), *När Var Hur 1998*, 1997, s 198.

¹⁹⁷ Himmelstedt, Bernt (red), *När Var Hur 1998*, 1997, s 198.

¹⁹⁸ Regeringens proposition 1998/99:74, *Förändrad omvärld – omdanat försvar*, 1999, s 9.

¹⁹⁹ Regeringens proposition 1998/99:74, *Förändrad omvärld – omdanat försvar*, 1999, s 9.

²⁰⁰ Regeringens proposition 1999/2000:30, *Det nya försvaret*, 1999, s 8.

Försvarsdepartementet och Försvarsmakten. Uppdraget till arbetsgruppen var att utarbeta ett underlag om de grundorganisationsförändringar som Försvarsmakten skulle behöva genomföra som en konsekvens av de nya uppgifterna och den reducerade ekonomiska ramen för Försvarsmakten.²⁰¹ Regeringen beslutade också att den tidigare tillsatta försvarsberedningen skulle svara för samråd mellan regeringen och riksdagspartierna angående det långsiktiga försvarsbeslutet. Försvarsberedningen, som tidigare bestått av representanter från samtliga riksdagspartier, arbetade nu vidare utan medverkan av Moderata samlingspartiet.²⁰²

Styrgruppen redovisade sitt förslag den 20 oktober 1999. Förslaget innebar en omfattande förändring av Försvarsmaktens uppgifter, organisation och struktur, med nedläggning av ett antal fredsförband som ett konkret och omedelbart uttryck för detta.²⁰³ Man räknade med att uppemot 25 militära förband skulle snabbavvecklas och runt 8000 arbetstillfällen skulle komma att försvinna.²⁰⁴ Förslaget väckte häftiga protester runt om i riket, och försvarsministern fick ta emot ett antal till förslaget kritiska delegationer. Dock, i mars 2000 fattade riksdagen ett beslut grundat på regeringens och Centerpartiets gemensamma proposition. Försvarsmakten ställdes nu inför den mest genomgripande förändringen i modern tid.

5.1.2 Försvarsberedningens rapport (Ds 1999:55)

Försvarsberedningens rapport, som nu Socialdemokraterna, Vänsterpartiet, Centerpartiet, Folkpartiet och Miljöpartiet stod bakom, la fram sin rapport till regeringen den 29 september 1999.²⁰⁵ I rapporten går beredningen igenom det säkerhetspolitiska läget i Europa och dess konsekvenser för svensk säkerhetspolitik. Beredningen drar också sina konsekvenser utav denna

²⁰¹ Regeringens proposition 1999/2000:30, *Det nya försvaret*, 1999, s 9.

²⁰² Rapport från Försvarsberedningen, *Europas säkerhet – Sveriges försvar Ds 1999:55*, s 6.

²⁰³ Regeringens proposition 1999/2000:30, *Det nya försvaret*, 1999, s 5f.

²⁰⁴ Wallin, Olle (red), *När Var Hur 2001*, 2000, s. 21.

²⁰⁵ Rapport från Försvarsberedningen, *Europas säkerhet – Sveriges försvar Ds 1999:55*, s 6.

genomgång och redogör för sin syn på svensk försvarspolitisk inriktning omfattande såväl det militära som det civila försvaret.²⁰⁶ Noterbart är att rapporten tar upp säkerhetspolitiken ur ett vidare perspektiv än vad som var förhållandet inför 1936 års beslut. Det talas om att Europas framtida säkerhet tryggas genom ett successivt alltmer omfattande politiskt, ekonomiskt och kulturellt samarbete.²⁰⁷ I kapitel 8 och 9 behandlas olika hot mot samhället, som t.ex. mot telekommunikationer, elförsörjning och transporter. Man betonar särskilt behovet av att skapa ett system som skall kunna bedöma samhällets förmåga att förebygga och hantera extrema fredstida situationer.²⁰⁸

I sin sammanfattning analyserar försvarsberedningen utvecklingen i omvärlden och konstaterar att det fortfarande finns oroshärdar i Europa. Framförallt lägger man tonvikten vid kriget i Jugoslavien samt osäkerheten om utvecklingen i Ryssland.²⁰⁹ För Sveriges del konstaterar beredningen bl.a. följande:²¹⁰

...Sveriges säkerhetspolitik alltmer vävs in i ett brett internationellt samarbete om säkerhet i Europa. Detta breda samarbete är av grundläggande betydelse för de stora förbättringar som skett i vårt säkerhetspolitiska läge sedan det kalla krigets slut. Ett invasionsföretag syftande till ockupation av Sverige ter sig inte möjligt att genomföra under de närmaste tio åren, förutsatt att vi har en grundläggande försvarsförmåga.

Som en följd av ovanstående bedömning, drar utredningen slutsatsen att Sveriges militära resurser nu kan reduceras i förhållande till 1996 års försvarsbeslut när det gäller såväl antalet förband som den beredskap som måste upprätthållas.²¹¹

²⁰⁶ Rapport från Försvarsberedningen, *Europas säkerhet – Sveriges försvar Ds 1999:55, s 1.*

²⁰⁷ Rapport från Försvarsberedningen, *Europas säkerhet – Sveriges försvar Ds 1999:55, s 53.*

²⁰⁸ Rapport från Försvarsberedningen, *Europas säkerhet – Sveriges försvar Ds 1999:55, s 89ff.*

²⁰⁹ Rapport från Försvarsberedningen, *Europas säkerhet – Sveriges försvar Ds 1999:55, s 7f.*

²¹⁰ Rapport från Försvarsberedningen, *Europas säkerhet – Sveriges försvar Ds 1999:55, s 8f.*

²¹¹ Rapport från Försvarsberedningen, *Europas säkerhet – Sveriges försvar Ds 1999:55, s 11.*

Det skall också tilläggas, att några ledamöter från Vänsterpartiet, Folkpartiet och Miljöpartiet anmälde avvikande uppfattningar inom vissa begränsade områden av beredningens rapport.

Avslutningsvis kan vi av rapporten göra följande sammanfattning:

- Försvarsberedningens slutrapport samlade flera politiska partier, dock ställde sig Moderata samlingspartiet utanför. Försvarsberedningen var inte fullt ut enig i sin rapport.
- Säkerhetspolitiken diskuteras utifrån ett brett perspektiv. Såväl ekonomiska, sociala som kulturella aspekter behandlas.
- Rapporten slå fast att det fortfarande finns oroshärdar i Europa. Dock bedöms inget invasionshot föreligga mot Sverige inom den närmaste tioårsperioden, under förutsättning att en grundläggande försvarsförmåga upprätthålls. Det internationella samarbetets betydelse för säkerheten betonas.
- Sveriges militära resurser kan reduceras i förhållande till 1996 års beslut.

5.1.3 Regeringens proposition (1999/2000:30)

Regeringen överlämnade sin proposition till riksdagen den 18 november 1999. I propositionen redovisar regeringen sin värdering av 1999 års säkerhetspolitiska utveckling i omvärlden, och lämnar förslag till hur ominriktningen av totalförsvaret skall genomföras.²¹² I ett inledande kapitel redovisar regeringen de politiska utgångspunkterna som legat till grund för propositionen, och drar bland annat följande försvarspolitiska slutsatser:²¹³

De grundläggande förbättringarna av det säkerhetspolitiska läget gör att vi efter en omställningsperiod kan minska försvarsutgifterna och samtidigt upprätthålla en god försvarsförmåga. Det gör vi genom att vi utformar totalförsvaresresurserna så att de effektivt kan användas både nationellt och internationellt.

²¹² Regeringens proposition 1999/2000:30, *Det nya försvaret*, 1999, s 9.

²¹³ Regeringens proposition 1999/2000:30, *Det nya försvaret*, 1999, s 11.

I samma kapitel tar propositionen också upp frågan om samstämmighet i försvarspolitik. Av texten framgår att regeringen sökt nå en sån hög grad av samsyn som möjligt bland de politiska partierna, men att den nu tvingas konstatera att endast Socialdemokraterna och Centerpartiet står bakom den aktuella propositionstexten.²¹⁴ Att de ekonomiska aspekterna också spelar en icke oväsentlig roll för utformningen av regeringens försvarspolitik, framgår av följande citat:²¹⁵

Det säkerhetspolitiska läget medger sänkta försvarskostnader. Detta innebär att vi inte kommer att avdela lika stora resurser för att upprätthålla en hög grad av självförsörjning vad gäller försvarsmateriel.

Regeringen redovisar under punkten *Ekonomiska utgångspunkter*, hur den ekonomiska ramen skall reduceras. Under perioden 2001 – 2004 skall ramen vara 4 miljarder kronor mindre per år än den ram för år 2001 som riksdagen godkände våren 1998.²¹⁶

Under rubriken *Internationell utveckling och svensk säkerhets- och försvarspolitik*, går regeringen igenom den internationella utvecklingen under år 1999, och dess konsekvenser för utformningen av svensk säkerhets- och försvarspolitik. Regeringen konstaterar i sin sammanfattning, att utvecklingen fortfarande i huvudsak ser positiv ut, även om det finns vissa orosmoln. Framförallt är det osäkerheten om Rysslands framtida politiska utveckling samt läget på Balkanhalvön som inger viss anledning till oro. I sin sammanfattning skriver regeringen:²¹⁷

²¹⁴ Regeringens proposition 1999/2000:30, *Det nya försvaret*, 1999, s 12.

²¹⁵ Regeringens proposition 1999/2000:30, *Det nya försvaret*, 1999, s 17.

²¹⁶ Regeringens proposition 1999/2000:30, *Det nya försvaret*, 1999, s 18.

²¹⁷ Regeringens proposition 1999/2000:30, *Det nya försvaret*, 1999, s 22.

Den grundläggande positiva säkerhetspolitiska situationen i Sveriges närområde kvarstår, även om osäkerheten om Rysslands politiska utveckling består. När det gäller hot riktade direkt mot Sverige har inga avgörande förändringar skett jämfört med läget våren 1999.

Med anledning av ovanstående, drar regeringen slutsatsen att det nu inte finns någon anledning att ompröva de säkerhetspolitiska målen eller inriktningen av försvarspolitikerna i förhållande till kontrollstationen våren 1999.²¹⁸ Därav följer att Sverige kan reducera sina försvarsresurser, såväl vad gäller antal förband som vilken beredskap som måste upprätthållas.²¹⁹

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att regeringens proposition bedömer läget enligt följande:

- Det säkerhetspolitiska läget bedöms som fortsatt gynnsamt, även om utvecklingen i Ryssland och på Balkanhalvön i sig inger viss osäkerhet.
- Sverige har nu en möjlighet att med hänsyn till det goda säkerhetspolitiska läget reducera sina försvarskostnader.
- Regeringen betonar Försvarsmaktens nya uppgifter och framförallt möjligheten till internationella åtaganden.
- Regeringen säger sig söka samförstånd inom försvarspolitikerna. Dock är det endast Centerpartiet som ställer sig bakom den aktuella propositionen.

5.1.4 Försvarsutskottets betänkande (1999/2000 FöU2)

I försvarsutskottets betänkande behandlas regeringens proposition *Det nya försvaret* samt de motioner som väckts i riksdagen med anledning av denna. Bakom försvarsutskottets majoritetsförslag formerar sig en konstellation bestående av Socialdemokraterna, Centerpartiet, Vänsterpartiet och Miljöpartiet. Majoriteten avvisade de förslag som Moderata samlingspartiet, Kristdemokraterna och Folkpartiet framlagt i frågan. Här nedan kommer såväl

²¹⁸ Regeringens proposition 1999/2000:30, *Det nya försvaret*, 1999, s 22

²¹⁹ Regeringens proposition 1999/2000:30, *Det nya försvaret*, 1999, s 22.

majoritetens förslag som motioner och reservationer från de olika minoritetspartierna att studeras.

Upplägget av betänkandet ansluter sig till regeringens proposition *Det nya försvaret*, och följer i stort dess kapitelindelning. I den inledande sammanfattningen konstaterar utskottet följande avseende Försvarmaktens förmåga till anpassning:²²⁰

Försvarmaktens förmåga att anpassa organisationens numerär, sammansättning och beredskap är av grundläggande försvarspolitisk betydelse. Utskottet delar därför regeringens uppfattning att planer och förberedelser i övrigt måste studeras ytterligare för att bedöma realismen i Försvarmaktens förmåga i dessa avseenden.

Citatet ovan visar på utskottets syn avseende betydelsen av Försvarmaktens anpassningsförmågan. Samtidigt nödgas man dock konstatera, att ytterligare studier och undersökningar måste göras innan man kan bedöma realismen i denna förmåga.

I betänkandet framgår också, att utskottet betonar Försvarmaktens utformning som en gemensam resurs för alla slags operativa uppgifter. Försvarmaktens förmåga att kunna delta i internationella fredsoperationer skall prioriteras högt, och här måste Sveriges förmåga förbättras.²²¹

Utskottsmajoriteten kommer fram till att det varken finns försvarspolitiska eller ekonomiska förutsättningar att fullfölja 1996 års försvarsbeslut. Som grund för detta konstaterande anger man kortfattat propositionens text om att det saknas invasionshot mot Sverige inom den närmaste tioårsperioden, samt att riksdagen redan fattat beslut om en sänkning av utgifterna för totalförsvaret fr. o m. år 2002.²²² Med anledning av detta anser utskottet att det är onödigt att invänta

²²⁰ Försvarsutskottets betänkande 1999/2000:FöU2, *Det nya försvaret*, s 4.

²²¹ Försvarsutskottets betänkande 1999/2000:FöU2, *Det nya försvaret*, s 2.

²²² Försvarsutskottets betänkande 1999/2000:FöU2, *Det nya försvaret*, s 31.

nästa försvarsbeslut 2001, utan försvarspolitiken bör redan nu läggas om.²²³
Ett system med kortare försvarsbeslutsperioder och återkommande kontrollstationer skall enligt utskottet skapa förutsättningar för att med kortare tidsintervaller än tidigare besluta om en eventuell ny inriktning av försvarspolitiken, om behov skulle visa sig uppstå.²²⁴

I övrigt gör utskottet inte någon längre säkerhetspolitisk genomgång av omvärldsläget, utan man ansluter sig i stort till regeringens bedömning som den framgår av propositionstexten.

Moderata samlingspartiet, som i sin huvudmotion föreslår avslag av regeringens proposition i sin helhet, gör en helt annan bedömning av läget, vilket framgår av ett särskilt yttrande från partiet.²²⁵ Moderaterna anser att regeringens proposition endast är en hastigt framkastad idéskiss, dikterad av den ekonomiska ram som är ett resultat av Socialdemokraternas samarbete med Vänsterpartiet och Miljöpartiet.²²⁶

I den moderata reservationen dominerar de säkerhetspolitiska aspekterna. Partiet hävdar att regeringens nedrustningsförslag går i otakt med utvecklingen i omvärlden, och man betonar härvid osäkerheten om utvecklingen i Ryssland och EU:s framväxande försvarsdimension. Moderaterna konstaterar bl.a. följande:²²⁷

Sverige skall föra en aktiv säkerhetspolitik. En sådan politik kräver stöd av ett militärt försvar som är insatsberett, samtidigt som förutsättningar för en framtida upprustning bibehålls och utvecklas.

²²³ Försvarsutskottets betänkande 1999/2000:FöU2, *Det nya försvaret*, s 31.

²²⁴ Försvarsutskottets betänkande 1999/2000:FöU2, *Det nya försvaret*, s 32.

²²⁵ Försvarsutskottets betänkande 1999/2000:FöU2, *Det nya försvaret*, s 254.

²²⁶ Försvarsutskottets betänkande 1999/2000:FöU2, *Det nya försvaret*, s 254.

²²⁷ Försvarsutskottets betänkande 1999/2000:FöU2, *Det nya försvaret*, s 254.

Även moderaterna reflekterar således över Försvarmaktens behov av anpassningsförmåga. Dock anser partiet i motsats till regeringen, att det inte går att rusta upp försvarets storlek tillfredsställande snabbt och enkelt om det säkerhetspolitiska läget så skulle kräva.²²⁸

Folkpartiet liberalerna anser i sitt särskilda yttrande, att regeringens proposition står och stampar i en förlegad syn på Sveriges roll i europeisk säkerhetspolitik.²²⁹ Folkpartiet accepterar för sin del visserligen en sänkning av försvarsramen, men partiet anser att regeringen med föreliggande förslag endast gör försvaret smalare, inte vassare.²³⁰ Enligt partiet så utgör regeringens förslag endast en budgetbetingad bantning av försvarets omfattning, och inte en nödvändig materiell förnyelse i syfte att skapa detta vassare försvar.²³¹ Folkpartiet säger vidare att de önskar sig en bredare uppgörelse om det framtida svenska försvaret än vad som är fallet med regeringens proposition, och drar bl.a. följande slutsatser om regeringens proposition:²³²

Propositionens förslag till neddragning av Försvarmaktens grundorganisation är i princip riktigt till sin omfattning. Därmed anpassas denna till en ny och minskad krigsorganisation. Vi anser emellertid att förslagen till förändringar av grundorganisationen i högre grad tycks ha anpassats till allmänpolitiska önskemål hos de två partier som står bakom uppgörelsen än till rimliga försvarspolitiska bedömningar.

Kristdemokraterna anser i sin reservation att propositionen saknar grund i en trovärdig säkerhetspolitisk bedömning, och att regeringen drar felaktiga slutsatser i sin analys av den internationella utvecklingen. Partiet exemplifierar detta med följande citat:²³³

²²⁸ Försvarsutskottets betänkande 1999/2000:FöU2, *Det nya försvaret*, s 256.

²²⁹ Försvarsutskottets betänkande 1999/2000:FöU2, *Det nya försvaret*, s 256.

²³⁰ Försvarsutskottets betänkande 1999/2000:FöU2, *Det nya försvaret*, s 257.

²³¹ Försvarsutskottets betänkande 1999/2000:FöU2, *Det nya försvaret*, s 258.

²³² Försvarsutskottets betänkande 1999/2000:FöU2, *Det nya försvaret*, s 259.

²³³ Försvarsutskottets betänkande 1999/2000:FöU2, *Det nya försvaret*, s 261.

De förhastade och drastiska nedskärningar som regeringen föreslår kan inte motiveras utifrån den nuvarande svårförutsägbara säkerhetspolitiska utvecklingen i Europa. Varken den grundläggande osäkerheten kring Rysslands framtida utveckling eller EU:s snabbt framväxande krishanteringsförmåga och de krav den ställer på Sveriges försvar har tillåtit påverka förslagen. ... Hur tydliga skall signalerna vara för att den framtida inriktningen av försvaret skall omprövas?

Kristdemokraterna uppehåller sig i sin reservation till stor del vid kostnadsberäkningar och ekonomiskt underlag. Avslutningsvis i sin reservation slår partiet fast att *”Därmed kan regeringen inte presentera en långsiktigt bärande organisation för Försvarsmakten som är i balans mellan uppgifter och ekonomiska resurser.”*²³⁴

Med försvarsutskottets betänkande som grund, kan vi sammanfatta det politiska läget enligt följande:

- Utskottet är splittrat i sin syn på regeringens proposition. En majoritet ställer sig bakom regeringens bedömningar och förslag.
- Utskottets majoritet anser att det säkerhetspolitiska omvärldsläget och de ekonomiska förutsättningarna medger en reducering av försvarsanslagen.
- Utskottet betonar att Försvarsmaktens förmåga till anpassning är av grundläggande betydelse, men man anger samtidigt osäkerhet om realiserbarheten av denna förmåga.
- Moderata samlingspartiet, Folkpartiet och Kristdemokraterna anser att regeringens säkerhetspolitiska bedömningar inte är trovärdiga, samt att det framförallt är ekonomiska hänsynstaganden som ligger bakom propositionens utformning.

²³⁴ Försvarsutskottets betänkande 1999/2000:FöU2, *Det nya försvaret*, s 264.

6 BESLUTEN 1936 OCH 2000 – EN JÄMFÖRELSE

6.1 Övergripande politisk jämförelse mellan de två besluten.

Såväl vid tiden för försvarsbeslutet 1936 som vid beslutet om Försvarsmaktens ominriktning 2000, präglades den parlamentariska situationen i Sverige av att landet styrdes av minoritetsregeringar. Detta medförde att regeringarna var tvungna att söka stöd i riksdagen hos andra politiska partier för att få igenom sin försvarspolitik. Vid båda tillfällena satt socialdemokratiska partiledare som regeringschefer i spetsen för socialdemokratiska ministärer. 1936 förlorade regeringspartiet dock omröstningen i riksdagen, och fick avgå, för att några månader senare återkomma i form av en koalitionsregering. År 2000 kunde regeringen däremot samla stöd för sin politik hos andra partier, och lyckades därigenom driva igenom sin försvarspolitiska proposition och kvarbli i regeringsställning.

Bägge tidsepokerna kännetecknades också av en osäker säkerhetspolitisk omvärldsutveckling. På 1930-talet var det en allmän uppfattning bland beslutsfattarna, att Europas säkerhet sakta men säkert höll på att försämrans. Dock såg inte alla ett kommande krig som något oundvikligt. Vid beslutstillfället 2000 var meningen snarare den, att det nu förelåg säkerhetspolitiska förutsättningar för en förändring av försvarspolitiken och därmed en möjlighet att reducera försvarsanslagen. Dock gick meningarna isär om vilka slutsatser som skulle dras, och hur försvaret bäst skulle formas för att anpassas till den nya säkerhetspolitiska situationen. Det fanns en allmän uppfattning om att det trots allt fortfarande förelåg betydande osäkerhetsfaktorer i Europa.

6.2 Säkerhetspolitikens påverkan på försvarsbesluten

Vid beslutet 1936 angavs de säkerhetspolitiska förändringarna i Europa som en grund för det kommande försvarsbeslutet av samtliga partier. Socialdemokraterna var av den uppfattningen, att det säkerhetspolitiska läget

hade försämrats under 30-talet och ingav oro för framtiden. Dock ville man framhålla att det ingalunda var säkert att utvecklingen gick mot ett storkrig, och man noterade att även fredskrafterna hade stärkts. Något omedelbart hot mot Sverige förelåg inte enligt regeringen. Bland annat av den anledningen, kunde inte försvarspolitiken ges hur stort ekonomiskt utrymme som helst, utan den måste balanseras mot andra politiska reformer. Socialdemokraterna betonade att en förstärkning av försvaret inte fick ske på bekostnad av nödvändiga sociala reformer. De borgerliga partierna var av annan uppfattning, och avvisade socialdemokraternas försök att sammankoppla försvarspolitiken med andra frågor. Den säkerhetspolitiska utvecklingen i Europa ingav sådan oro, att man nu var tvungen att satsa mer på försvaret än vad regeringen var villig till. Krigsmaktens betydelse för landets säkerhet var av sådan betydelse att frågan måste avgöras för sig själv, utan sidoblickar på andra politikområden. Under själva riksdagsdebatten som föregick beslutet, kom de säkerhetspolitiska aspekterna att spela en underordnad roll i förhållande till ekonomiska och sociala bevekelsegrunder samt åsikten om nödvändigheten av folklig uppslutning kring ett allt dyrare försvar.

Förflyttar vi oss nu till tiden för beslutet år 2000, kan vi konstatera att samtliga partier anger säkerhetspolitiska skäl som avgörande för sina förslag till försvarspolitiken utformande. Regeringen, som sedan tidigare har stöd av Vänsterpartiet och Miljöpartiet för de ekonomiska ramarna, hävdar tillsammans med Centerpartiet att det säkerhetspolitiska läget medger en reduktion av försvarets resurser. Man konstaterar visserligen att en viss osäkerhet, framförallt avseende den politiska utvecklingen i Ryssland och situationen på Balkan, fortfarande föreligger, men eftersom det saknas ett reellt invasionshot mot Sverige inom de närmaste tio åren kan också försvaret bantas. De borgerliga partierna, Centerpartiet undantaget, ställer sig ej bakom regeringens analys av den säkerhetspolitiska kontexten. Moderaterna och Kristdemokraterna hävdar att regeringen tar för lätt på de kvarvarande osäkerhetsfaktorerna, medan Folkpartiet är av den uppfattningen att regeringen

har fastnat i en förlegad syn på säkerhetspolitiken och ej tar hänsyn till den roll Sverige kan spela i det nya Europa. Dessa partier antyder också att det inte är säkerhetspolitiska skäl som ligger bakom regeringens ställningstagande i försvarsfrågan, utan att det är de ekonomiska aspekterna och möjligheten att spara på försvaret till förmån för andra utgiftsområden som varit avgörande.

6.3 Dominerande politiska frågeställningar

Det har ovan redan kostaterats, att säkerhetspolitiken utgjort den bakomliggande faktorn för inriktningen av försvarsbesluten 1936 och 2000. Partierna och dess företrädare har angett säkerhetspolitiska skäl som orsaksgrund när försvaret utsatts för anpassningsåtgärder. Men att även andra frågeställningar spelat in och fått avgörande betydelse för beslutens utformning har visats tidigare i uppsatsen.

1936 gjorde Socialdemokraterna allt för att väva in försvarspolitikerna med andra politiska frågor. Avsikten var att undvika att försvarskostnaderna skenade iväg på bekostnad av andra viktiga och kostnadskrävande samhällsreformer. Enligt statsministern så var man tvungen att ta hänsyn till de ekonomiska realiteterna när man utformade försvarspolitikerna, och undvika riskerna för ett statsfinansiellt underskott. Det gällde att ”skynda långsamt”. Socialdemokraterna tryckte mycket hårt på att en satsning på försvaret inte fick gå ut över nödvändiga sociala reformer. De borgerliga partierna vände sig mot socialdemokraternas sammankopplingspolitik, och framförallt Högerpartiet var av den åsikten att försvarsfrågan var så avgörande att den måste lösas separat och utan kompensationskrav från andra områden. Visserligen ansåg partiet att kostnaderna skulle komma att bli omfattande, men skulden för detta låg framförallt i det olyckliga nedrustningsbeslutet 1925 och dess konsekvenser.

Beslutet 2000 omgavs också av andra frågeställningar än de rent säkerhetspolitiska. De ekonomiska aspekterna spelar här också en avgörande

roll. Regeringen och dess stödpartier anger visserligen att det är den säkerhetspolitiska utvecklingen som ligger till grund för beslutet, men man betonar också möjligheterna att nu minska på utgifterna för försvaret. På den borgerliga sidan antyder man emellertid ganska öppet, att det är budgettekniska och allmänpolitiska skäl som ligger bakom regeringens proposition och viljan att dra ner på försvarets resurser, och att de säkerhetspolitiska argumenten snarast är en förevändning. Från samtliga håll betonas det också att försvaret nu måste rustas för att möta nya uppgifter. Framförallt anger man förmågan att delta i internationella fredsfrämjande operationer som viktigt.

6.4 Övriga politiska överväganden

Ett övervägande som genomgående framhålls i samband med diskussionerna inför 1936 års försvarsbeslut, är frågan om den folkliga legitimiteten i ett kommande beslut. Framförallt var det de socialdemokratiska företrädarna som uppehöll sig kring detta tema. Partiet hade tidigare varit splittrat i försvarsfrågan, och det gällde nu att både hålla samman rörelsen och samtidigt visa att partiet tog ansvar för Sveriges säkerhet. För Per Albin Hansson var det viktigt att visa på en politik som tog hänsyn till hela folket och dess intressen. Därför betonade han genom hela processen, att ett kommande försvarsbeslut måste uppfattas som legitimt av de breda folklagren. De ökade försvarsanslagen måste kunna kombineras med förbättringar inom social- och kulturpolitiken. Dyrortsgraderingen av folkpensionerna blev här det konkreta uttrycket för denna sammankopplingspolitik. Även borgerliga företrädare betonade legitimitetsaspekten. Man anförde däremot delvis andra argument än Socialdemokraterna. Här betonades, att försvaret av den egna nationen var en hela folkets angelägenhet, och man vände sig mot försöken att måla upp en bild av att olika samhällsgrupper stod mot varandra i försvarsfrågan.

I debatten 2000 framstår inte det folkliga legitimitetskravet lika tydligt. Här är det frågan om ett beslut som innebär en reducering av försvarsanslagen. Det

innebär i sig att ekonomiska medel frigörs och kan användas för andra politiska ändamål. Av den anledningen var det uppenbarligen inte lika viktigt att betona kravet på folklig legitimitet.

6.5 Partier med ett avgörande inflytande på besluten

När man studerar de bägge försvarsbesluten och det politiska spelet bakom, är det ett parti som har funnits spela en avgörande betydelse såväl 1936 som 2000. Partiet är Bondeförbundet/Centerpartiet. 1936 stod Bondeförbundet tillsammans med Folkpartiet bakom kommissionens majoritetsförslag. Efter riksdagsomröstningen bildade Pehrsson i Bramstorp regering och efter valet på hösten återkom han i en ministär tillsammans med socialdemokraterna. Tillsammans implementerade de så försvarsbeslutet. År 2000 är Centerpartiet det enda politiska parti som fullt ut stödjer regeringens proposition. Centern hade redan tidigare gjort överenskommelser med Socialdemokraterna i frågan, och stod dem nu alltjämnt lojalt bi. 1936 gick Bondeförbundet skadelösa ur försvarsdebatten och återkom i regeringsmakten. På 2000-talet ser bilden annorlunda ut för partiet. Centern är i opposition och samlar en betydligt mindre skara sympatisörer än vad som var fallet 1936.

Det andra partiet som spelat den dominerande rollen, är Socialdemokratiska arbetarpartiet. 1936 satt partiet i regeringsställning och var därmed ansvarig för den proposition som framlades för riksdagen. Även om partiet tillfälligt föll på frågan och fick avgå, var man samma höst tillbaka i regeringsställning och kunde därmed påverka försvarspolitikens utformning. År 2000 satt partiet åter i regeringsställning, och nu hade man dessutom förankrat sin försvarsproposition så att den kunde gå igenom i riksdagen.

Vad gäller övriga partier, kan det konstateras att Folkpartiet 1936 hade ett avgörande inflytande, eftersom man tillsammans med Bondeförbundet stod bakom försvarskommissionens majoritetsförslag. Dessutom eftersträvade Socialdemokraterna att nå en kompromisslösning med Folkpartiet. 2000

saknade däremot partiet det direkta inflytandet på försvarsbeslutet. Högerpartiet fick 1936 stödja mellanpartiernas förslag istället för sin egen motion i frågan, och inför beslutet 2000 deltog Moderaterna inte ens i försvarsberedningen. Vänsterpartiet och Miljöpartiet påverkade beslutet 2000 i så mån, att de tillsammans med Socialdemokraterna fastställde de ekonomiska ramarna som kom att ligga till grund för försvarsbeslutet.

6.6 Politiskt samförstånd och strävan efter enighet

Ett genomgående drag vid bägge besluten har varit den uttalade viljan att försöka nå samförstånd och breda lösningar. 1936 kan vi se att i princip samtliga beslutsfattare uttrycker denna vilja under processens gång, men att man har olika uppfattningar om vem det är som bjuder till och menar allvar med sitt tal. Per Albin använder en stor del av sitt inledningsanförande i riksdagsdebatten till att beskriva vad han gjort under sin tid som försvarsminister och ordförande i försvarskommissionen i syfte att nå största möjliga samsyn i försvarsfrågan. Högerpartiet å sin sida avstår i samband med riksdagsbeslutet från att rösta för sin egen motion, utan ansluter sig i stället till mellanpartiernas förslag. Som orsak till detta anger man att partiet vill uppnå största möjliga enighet i frågan. När Socialdemokraterna hösten 1936 återkommer i regeringsställning tillsammans med Bondeförbundet, driver man tillsammans igenom det försvarsbeslut som Socialdemokraterna tidigare röstat emot. Därmed uppnåddes i praktiken ett konsensus mellan de stora partierna.

Enighet och samförstånd är också viktigt i försvarspolitik enligt vad beslutsfattarna anför i debatten år 2000. Men hur stod det till med detta i praktiken? Den socialdemokratiska regeringen säger sig ha eftersträvat största möjliga samling kring en gemensam försvarspolitik. Till slut stod emellertid endast Centerpartiet fullt ut bakom regeringens proposition. Vänsterpartiet och Miljöpartiet, som stödde regeringens ekonomiska ram, valde att på flera punkter rösta mot regeringens förslag. Moderata samlingspartiet, Folkpartiet och Kristdemokraterna röstade mot förslaget i dess helhet. Ledamöterna från

Moderata samlingspartiet hade dessutom redan tidigt i processen lämnat försvarsberedningen, och på så sätt ställt sig vid sidan om den vidare behandlingen av frågan. Det är ett faktum, att beslutet 2000 fattades med minsta tänkbara parlamentariska bas. Här kan vi alltså se en väsentlig skillnad mot beslutet 1936, vilket mellanpartierna och högern stod bakom när det fattades och till vilket Socialdemokraterna anslöt sig i samband med regeringsbildningen hösten 1936.

7. SAMMANFATTNING OCH SLUTSATSER

7.1 Avslutande diskussion

Att fatta ett försvarsbeslut som bär in i framtiden, och verkligen håller inför den säkerhetspolitiska verklighet som tränger på, är en vanskelig uppgift. Försvarsbeslutet 1936 fattades i en tid då spänningarna ökade i Europa och många såg ett framtida krig som en hotfull möjlighet. Trots detta fattades beslutet under politisk oenighet, och de medel som anslogs till Krigsmakten utgjordes av en kompromisslösning. Säkerhetspolitiken angavs som grund för beslutet, men flera andra faktorer, som ekonomiska och sociala, påverkade beslutsfattarna vid utformningen av besluten. Trots riskerna för krig, måste hänsyn tas till andra samhällsliga behov menade flera. När kriget väl var ett faktum uppnåddes i princip full politisk samstämmighet om försvarets behov, och de ekonomiska resurserna mångdubblades. Detta medförde att Sverige fick det försvar landet så väl hade behövt om det angripits i början av andra världskriget, först efter krigets slut 1945.

Ominriktningsbeslutet 2000 fattades under stor politisk oenighet. De ekonomiska ramarna fastställdes först i samarbete mellan Socialdemokraterna och samarbetspartierna Vänsterpartiet och Miljöpartiet. Själva ominriktningsbeslutet drevs därefter igenom i riksdagen endast med fullt stöd av Socialdemokraterna och Centerpartiet. Som grund för beslutet anfördes den

säkerhetspolitiska situationen i Europa och försvarets behov av modernisering och förnyelse. Att partierna drog olika slutsatser såväl av det säkerhetspolitiska läget som vad som var bäst för försvaret, gjorde att man kom fram till helt skilda förslag angående försvarets ekonomiska behov. Medan regeringspartiet betonade det alltmer förbättrade läget i Europa samt Sveriges integrering inom ramen för ett europeiskt samarbete som grund för besparingar inom försvaret, angav Moderaterna den allmänna osäkerheten i vår omvärld, och då framförallt utvecklingen i Ryssland, som en grund för bibehållen försvarsförmåga.

Den politiska processen som låg bakom besluten, såg ungefär ut på samma sätt 1936 som 2000. Policyutformningsfasen innehåller vid bägge tillfällena de inledande problemformuleringarna i kommissioner, propositioner och utskott. Därefter vidtar ansträngningarna att få parlamentariskt stöd för förslagen. Kompromisser blir här ett nödvändigt inslag, dels för att få igenom själva förslagen, men också för att uppnå största möjliga folkliga uppslutning och därmed politisk legitimitet för besluten. Implementeringsfasen efter beslutet 1936 visade sig pågå under flera år. Eftersom det anslag som beviljades i riksdagsbeslutet inte räckte till när nya och oförutsedda situationerna dök upp på världssarenan, blev politikerna tvungna att efterhand tillskjuta allt mer pengar. Detta kulminerade i försvarsbeslutet 1942, när försvarsanslagen dramatiskt ökades.

Av ovanstående kan vi se, att anpassning och elasticitet är begrepp som väl kan användas för att motivera ökade respektive minskade anslag till Försvarsmakten. Begreppen är tillräckligt diffusa och medger tolkningsutrymme såväl för beslutsfattare som den breda allmänheten. Men om man i begreppen lägger in den innebörden, att landets försvarsförmåga skall kunna dimensioneras mot rådande säkerhetspolitiska läge och därigenom kunna uppfylla politikernas målsättning att hävda rikets territoriella integritet vid ett eventuellt angrepp, så uppfyllde inte beslutet 1936 de kriterierna förrän först efter andra världskriget. Och då var det så dags. Avslutningsvis kan man

ställa sig samma fråga som kristdemokraterna gjorde i sin partimotion enligt ovan: Hur tydliga skall signalerna vara för att den framtida inriktningen av försvaret skall omprövas?

Sammanfattningsvis kan det också konstateras, att försvarsbeslutet 1936 ger oss en illustrativ bild av policyprocessens dynamik och cykliska förlopp. Efterhand som nya händelser inträffade och påverkade det redan till del implementerade beslutet, så fick nya beslut formuleras av beslutsfattarna, fastställas i laga beslutsordning och därefter implementeras i Krigsmakten.

7.2 Slutsatser

Säkerhetspolitikens påverkan – De säkerhetspolitiska argumenten framförs av politikerna som grund för de beslut som fattades såväl 1936 som 2000. Partierna analyserar dock det säkerhetspolitiska läget olika. De partier som företräder en återhållsam kostnadsram, betonar år 2000 den positiva utvecklingen, och år 1936 möjligheterna att ett storkrig trots allt skall kunna undvikas. Partier som står för en generösare tilldelning av ekonomiska medel, betonar däremot hårdare osäkerhetsfaktorerna i omvärlden. År 2000 vill man dessutom antyda, att det är andra bevekelsegrunder än de rent säkerhetspolitiska som ligger bakom regeringens besparingsförslag på försvaret.

Dominerande politiska frågor – Vid sidan om säkerhetspolitiken, är det framförallt ekonomiska, budgetmässiga och sociala aspekter som diskuteras i samband med besluten. Detta är särskilt tydligt när det gäller det Socialdemokratiska partiet. 1936 betonade Socialdemokraterna vikten av att trots det osäkra läget ta statsfinansiella hänsyn. Som argument anförs behovet av sociala och kulturella reformer samt budgetmässiga skäl för att hålla igen kostnadsökningen till försvaret. År 2000 lägger politikerna också vikt vid

Sveriges nya internationella åtaganden och på vilket sätt Sverige kan bidra till fredsfrämjande åtgärder i världen.

Övriga överväganden - När politikerna fattar ett försvarsbeslut som innebär ökade kostnader för staten, måste de också förvissa sig om att det svenska folket ställer upp bakom kostnadsökningarna. Beslutsfattarna måste förvissa sig om folklig legitimitet för sina beslut. Det går inte att satsa så mycket på försvaret, även om omvärldsläget är mycket spänt och oroligt, att sociala och kulturella reformer blir lidande. Undantaget är om kriget redan är ett faktum. Då kan anslagen till försvaret sättas utifrån det verkliga behovet. Kravet på folklig legitimitet betonades hårt från i princip alla håll 1936. För Socialdemokraterna var detta krav också ett sätt att hålla ihop sitt parti, som tidigare uppvisat stor splittring i försvarsfrågan. Nu kunde man visa upp att partiet både tog hänsyn till folkets behov och landets säkerhet. Är det däremot frågan om en reducering av försvarskostnaderna och därmed en besparing för statskassan, är inte behovet av folklig legitimitet lika uttalat. Det kan antas att politikerna år 2000 med automatik räknade med folklig uppslutning, när nu pengar frigjordes från försvaret och istället satsades på reformer inom områdena vård, skola och omsorg.

Partier med ett avgörande inflytande på besluten – Det politiska avgörandet har i de studerade försvarsbesluten legat i det politiska mittfältet. Bondeförbundet/Centerpartiet intog vid bägge tillfällena en central position. Partiet hade 1936, tillsammans med Folkpartiet, ett avgörande inflytande på framtagandet av majoritetsförslaget, och fick efter de parlamentariska turena även med sig Socialdemokraterna. År 2000 var läget delvis annorlunda. Nu var det Socialdemokraterna som fattade dirigentpinnen. Centerpartiet var sedan tidigare uppbundet vid sitt samarbete med Socialdemokraterna, och efter det att regeringspartiet kommit överens med Miljöpartiet och Vänsterpartiet om de ekonomiska förutsättningarna, kunde de två partierna fatta ett gemensamt beslut. Vad gäller beslutet 1936 så hade även Folkpartiet ett avgörande

inflytande. Dels stod partiet bakom majoritetsförslaget tillsammans med Bondeförbundet, och dels sågs det av Socialdemokraterna som en trolig förhandlingspart för att få fram en kompromiss. Folkpartiets inflytande återfanns dock inte på samma sätt 2000.

Politiskt samförstånd eller splittring – Är det politiska utgångsläget sådant att det sitter minoritetsregeringar vid makten, blir sökandet efter parlamentariskt stöd nödvändigt. Kompromisser, givande och tagande, blir som vi sett en naturlig följd. Eftersom försvarsbeslut får långsiktiga konsekvenser, blir besluten dessutom mer robusta om de stöds av flertalet politiska partier i riksdagen. Politikerna säger sig både 1936 och 2000 eftersträva största möjliga samsyn och enighet i försvarsfrågan. Dock kan man av texterna dra slutsatsen, att respektive parti tycker att det är de själva som bjuder till och motståndarna som är omedgörliga. Växer hotet utifrån, ökar också beredvilligheten till samförstånd. Är det säkerhetspolitiska läget däremot någorlunda gynnsamt, som år 2000, är också splittringen mellan partierna mera uttalad och påtaglig. Enigheten stärks när trycket utifrån hårdnar. Om upprustningsbeslutet 1936, efter diverse parlamentariska turer, fick uppslutning av samtliga stora partier, så fattades nedrustningsbeslutet 2000 med minsta möjliga parlamentariska underlag.

7.3 Sammanfattning

Uppsatsen syfte var att belysa två försvarsbeslut, innebärande olika rörelseriktningar för försvarets utveckling, och därvid uppmärksamma vilka frågor som var styrande för utformningen av besluten. Den bakomliggande tanken var att undersöka om det var de säkerhetspolitiska bedömningarna som låg till grund för politikernas ställningstagande, eller om det var andra bevekelsegrunder som påverkade beslutsfattarna. Efter att ha studerat de bägge beslutsprocesserna samt det underlag de har byggt på, träder följande bild fram:

Till grund för själva rörelseriktningen i försvarsbeslutet, ligger den säkerhetspolitiska bedömningen som beslutsfattarna gör. Politikernas uppfattning om det aktuella omvärldsläget avgör om försvarsbeslutet skall innebära mer pengar till försvaret, eller om försvarsanslagen skall reduceras. Det är däremot helt andra faktorer som påverkar själva omfattningen av besluten, och hur mycket som i framtiden skall satsas på försvaret. Beslutsfattarnas divergerande preferenser och deras olika säkerhetspolitiska bedömningar, innebär således att det är andra politiska frågor som avgör själva innehållet i besluten. Detta gällde såväl beslutet 1936 som 2000. Det är ekonomiska, sociala och kulturella ambitioner och uppfattade behov som här spelar den avgörande betydelsen. Det tidigare relaterade citatet från försvarskommissionens betänkande från 1935, där man talar om att nedbringa det önskvärda till det oundgängligen nödvändiga, känns betecknande och alltjämnt aktuellt. Följden av detta samband blir att det är kompromisser, såväl mellan olika politiska grupperingar som mellan skilda samhällssektorer, som till slut formar innehållet och omfattningen i försvarsbesluten. Kompromisserna som låg bakom beslutet 1936 innebar de facto att vi den 30 november 1939 inte hade det försvar vi behövt, om vi i likhet med Finland blivit angripna. Den 9. April 1940, när Danmark och Norge härtogs, var läget inte mycket bättre. Realismen i Försvarsmaktens förmåga till anpassning i dagsläget och utifrån det senaste försvarsbeslutet är mera svårbedömt, eftersom det ligger så nära i tiden och därmed saknar facit. Dock inger skrivningen i Försvarsutskottets betänkande oro, när utskottet själva konstaterar att ytterligare studier måste göras för att bedöma just denna realism i Försvarsmaktens anpassningsförmåga. Till yttermera visso talar Försvarsberedningen i sin rapport om behovet av en grundläggande försvarsförmåga. Vad denna förmåga består i framgår dock inte tydligt, utan torde i stället kunna vara föremål för skilda tolkningar.

Sammanfattningsvis skulle vi av ovanstående kunna dra följande slutsats:

Visserligen är det beslutsfattarnas säkerhetspolitiska bedömningar som anger inriktningen av försvarsbesluten, men det är den uppfattade ekonomiska verkligheten och övriga önskvärda politiska reformer som avgör själva omfattningen. Därmed är det andra faktorer än de rent säkerhetspolitiska som avgör om vi har det försvar vi behöver när krigsmolnen hopar sig.

7.4 Förslag på fortsatt forskning

Denna uppsats har koncentrerat sig på själva policyutformningsfasen i hur ett försvarsbeslut växer fram. Implementering och utfall har endast i marginell omfattning berörts. Orsaken är framförallt att beslutet 2000 så nyligen fattats, att det endast till del är implementerat när denna uppsats skrivs. Dessutom har perspektivet i detta arbete framförallt betraktats ur en politisk synvinkel. En fortsatt forskning avseende anpassningspolitiken utifrån ett policyfokus, skulle kunna sättas på implementering och utfall av ett försvarsbeslut, och då utifrån ett militärt perspektiv. Eftersom beslutet 2000 så drastiskt ominriktar Försvarsmakten, är det av stort värde att följa upp detta beslut avseende implementering och utfall. Här kan kommande forskning ta sin utgångspunkt och finna flera olika uppslag och inspirationskällor.

Komparation mellan svenska försvarsbeslut har som framgått av inledningen även tidigare genomförts. Ett annat intressant perspektiv, skulle vara att jämföra svensk anpassningspolitik med den politik något annat land genomfört med samma utgångspunkt. Härvid kan såväl historiska som aktuella beslut studeras. Det torde finnas flera jämförbara länder att välja bland, företrädesvis våra nordiska grannar.

KÄLLFÖRTECKNING

Litteratur:

Agrell, Wilhelm, *Fred & fruktan – Sveriges säkerhetspolitiska historia 1918 – 2000*. Lund: Historiska media, 2000.

Andersen, Heine (red), *Vetenskapsteori och metodlära*. Lund: Studentlitteratur, 1994.

Andrén, Nils, *Säkerhetspolitik. Analyser och tillämpningar*. Stockholm: Norstedts juridik AB, 1997.

Artéus, Gunnar och Zetterberg, Kent (red), *Försvarspolitik i Norden – eller nordisk försvarspolitik*. Stockholm: Försvarshögskolan Acta B8, 1998.

Bengtsson, Hans (red), *Politik, lag och praktik*. Lund: Studentlitteratur, 1998.

Bergström, Göran och Boréus, Kristina, *Textens mening och makt*. Lund: Studentlitteratur, 2000.

Böhme, Klaus-Richard, *Nordisk försvarspolitik 1918 – 1939*. Stockholm: Centralförbundet Folk och Försvar, 1977.

Carlsson, Lars, *Samhällets oregerlighet*. Stockholm: Gradule, 1993.

Cars, Hans Christian, Skoglund, Claes, Zetterberg, Kent, *svensk försvarspolitik under efterkrigstiden*. Stockholm: Probus förlag, 1986.

Cronenberg, Arvid, *Säkerhet – elasticitet – återtagning*. Kungl. Vetenskapsakademins handlingar och tidskrifter, nr 6 1995.

Ejvegård, Rolf, *Vetenskaplig metod*. Lund: Studentlitteratur, 1993, 2:a upplagan 1996.

Handschuh-Hammann, Monika, *Freiheit – schöner Götterfunken. Die glücklichen tage von Berlin*. Berlin: Verlag Ullstein GmbH, 1990.

Hellquist, Ingvar, *Totalförsvarets anpassningsförmåga*. Stockholm: Regeringskansliet, en debattserie från Försvarsdepartementet, 1998.

Hugemark, Bo (red), *Neutralitet och försvar, perspektiv på svensk försvarspolitik 1809 – 1985*. Stockholm: Militärhistoriska förlaget, 1986.

Huldt, Bo (red), *Bra Böckers världshistoria band 14*. Höganäs: Bokförlaget Bra Böcker, 1983.

Larsson, Lars Gunnar (huvudred), *Vårt händelserika århundrade*. Stockholm: Readers Digest AB, 1978.

Lind, Patrik, *Svensk försvarspolitik och anpassningsfilosofi under försvarsbeslut 1925, 1996 och kontrollstation 1999*. Stockholm: Försvarshögskolan (enskild uppsats 19100:99203), 2000.

Lindorm, Erik, *Ny svensk historia, Oscar II och hans tid*. Stockholm: Wahlström & Widstrand, 1941.

Lindorm, Erik, *Ny svensk historia, Ett folk på marsch 1914 – 1932*. Stockholm: Albert Bonniers förlag, 1958.

Lindorm, Erik, *Ny svensk historia, Ett folk på marsch 1932 – 1946*. Stockholm: Albert Bonniers förlag, 1960.

Lundqvist, Åsa, *Från "elasticitet" till anpassning*. Stockholm: Försvarshögskolan (enskild uppsats LCU 19100:6005), 1999.

- Olsson, Jan Olof**, *20:e århundradet del 1*. Malmö: Bengt Forsbergs förlag, 1960.
- Olsson, Jan Olof**, *20:e århundradet del 2*. Malmö: Bengt Forsbergs förlag, 1961.
- Olsson, Jan Olof**, *20:e århundradet del 3*. Malmö: Bengt Forsbergs förlag, 1962.
- Olsson, Jan Olof**, *20:e århundradet del 4*. Malmö: Bengt Forsbergs förlag, 1963.
- Rothstein, Bo**, *Vad bör staten göra*. Stockholm: SNS förlag, 1994.
- Rystad, Gunnar och Sallnäs, Birger**, *Dokument och ögonvittnen*. Lund: Gleerups, 1967.
- Simensen, Jarle och Tägil, Sven (red)**, *En föränderlig värld - Bra Böckers världshistoria*. Höganäs: Bokförlaget Bra Böcker, 1993.
- Starrin, Bengt, Larsson, Gerry, Dahlgren, Lars, Styrborn, Sven**, *Från upptäckt till presentation*. Lund: Studentlitteratur, 1991.
- Strömbäck, Stig (huvudred)**, *Försvar för frihet och fred*. Stockholm: Allmänna försvarsföreningen, 1990.
- Swahn, Jan-Öjvind (chefredaktör)**, *Bra Böckers Lexikon band 12*. Höganäs: Bokförlaget Bra Böcker, 1994.
- Swahn, Jan-Öjvind (chefredaktör)**, *Bra Böckers Lexikon band 18*. Höganäs: Bokförlaget Bra Böcker, 1980.
- Taylor, A J P**, *Krig efter tidtabell*. London: Rabén & Sjögren, 1969.
- Thurén, Torsten**, *Källkritik*. Stockholm: Almqvist & Wiksell, 1997.
- Tunberger, Johan**, *Anpassningsdoktrinen – ett hinder för anpassning*. Stockholm: Regeringskansliet, en debattserie från Försvarsdepartementet, 1998.

Officiellt tryck inför 1936 års försvarsbeslut:

- SOU 1935:38**, *Betänkande med förslag till ordnande av Sveriges försvarsväsende*. Del I, Allmänt, 1935
- SOU 1935:39**, *Betänkande med förslag till ordnande av Sveriges försvarsväsende*. Del II, Arméorganisationen, 1935.
- SOU 1935:40**, *Betänkande med förslag till ordnande av Sveriges försvarsväsende*. Del III, Marinorganisationen, 1935.
- SOU 1935:41**, *Betänkande med förslag till ordnande av Sveriges försvarsväsende*. Del IV, Flygvapnets organisation, 1935.
- SOU 1935:42**, *Betänkande med förslag till ordnande av Sveriges försvarsväsende*. Del V, Vissa för försvarsväsendet gemensamma frågor, 1935.
- Kungl. Maj:ts proposition nr 1936:225**, *Angående försvarsväsendets ordnande*. Riksdagens protokoll, 1936.
- Riksdagens skrivelse nr 327**, *Med anledning av Kungl. Maj:ts proposition nr 225*. Bihang till riksdagens protokoll, 1936.
- Riksdagens protokoll, andra kammaren, 1936:8**, *19 maj – 10 juni nr 42*, 1936.

Riksdagens protokoll, andra kammaren, 1936:9, 11 juni – 3 juli nr 43, 1936.

1936 års försvarsordning. Stockholm: Militärlitteraturföreningens förlag, 1936.

Officiellt tryck inför ominriktningsbeslutet 2000:

Försvarsutskottets betänkande 1999/2000:FöU2, *Det nya försvaret.* Sveriges riksdag, 1999.

Rapport från försvarsberedningen Ds 1999:2, *Förändrad omvärld – omdanat försvar.* Regeringskansliet/Försvarsdepartementet, 1999.

Rapport från försvarsberedningen Ds 1999:55, *Europas säkerhet – Sveriges försvar.* Regeringskansliet/Försvarsdepartementet, 1999.

Regeringens proposition 1998/99:74, *Förändrad omvärld – omdanat försvar.* Regeringen, 1999.

Regeringens proposition 1999/2000:30, *Det nya försvaret.* Regeringen, 1999.

Försvarsmaktsplan 1998, *Anpassning och krigsplanläggning inom Försvarsmakten.* Försvarsmakten 1998.

Försvarsmaktsidé och målbild, *Rapport 4.* Försvarsmakten 2000.

FIGURFÖRTECKNING

Figur 1: Policyprocessen som en interaktiv och dynamisk kommunikationsprocess. Sid. 19.

Figur 2: Tillämpad metod för uppsatsens huvuddiskussion. Sid.23.