

Försvarsmakten nationellt och internationellt - om uppgifterna och opinionen

(författare: Annika Nordgren Christiansen, December 2022)

Den 15 maj 2021 halades den svenska flaggan under en ceremoni på insatshögkvarteret i Kabul och därmed avslutades Sveriges militära insats i Afghanistan. Den sista personalen landade i Sverige den 25 maj, efter nästan två decenniers närvaro i landet. Tre månader senare var soldater från specialförbanden tillbaka i Kabul¹ för att skydda besättning och personal som arbetade med evakueringen av svenska medborgare och tidigare lokalanställda ut ur Afghanistan. Röster höjs nu för att en ny flyktingkris måste undvikas. Hur kommer den svenska försvars- och säkerhetspolitiska opinionen reagera på händelserna och hur kan Försvarsmaktens uppgifter påverkas på sikt?

I förordet till utredningen *Sverige i Afghanistan 2002–2014*² skriver den särskilda utredaren, Tone Tingsgård, att Afghanistaninsatsen har varit en unik operation vad gäller svenskt, internationellt engagemang och att det som från början framstod och framställdes som en "traditionell" fredsbevarande insats kom att utvecklas till den mest omfattande, komplexa och långvariga svenska insatsen hittills.

Afghanistaninsatsen kom att symbolisera Försvarsmaktens omorientering från ett invasionsförsvar utformat för att försvara landet mot väpnat angrepp till ett insatsförsvar med flexibilitet och användbarhet, vilket med kort varsel skulle kunna genomföra såväl nationella som internationella insatser tillsammans med andra. I efterdyningarna av kalla kriget och de självförklarande uppgifter Försvarsmakten hade då, i kombination med känslan av en slags brådska att hamna på "rätt" sida i nyorienteringen - en slags identitetskris - tillsammans med andra västliga länder, togs snabba och osentimentala steg i nedmonteringen av totalförsvaret. De internationella insatserna hamnade i fokus för Försvarsmakten och "Afghanistandoktrinen" blev ett begrepp.

Övertygelsen om förändringsbehovet var stor och ambitionen hög både bland försvarspolitiker och i Försvarsmakten. I försvarsinriktningsbeslutet 2004 lades fast att Försvarsmakten skulle ha förmåga att samtidigt leda och genomföra två insatser av bataljonsstorlek eller motsvarande och mindre förbandsenheter i ytterligare tre insatser³. Förmågan skulle omfatta både nya insatser med relativt kort förvarning och uthålligt deltagande i långvariga operationer. I försvarsbeslutet 2009 och den proposition⁴ som riksdagsbeslutet baserades på framgår att Försvarsmakten ska ha förmåga att påbörja en insats omedelbart efter beslut, genomföra kortvariga insatser samt uthålligt delta i långvariga insatser och över tiden hålla cirka 2 000 personer ur insatsorganisationen insatta, nationellt och internationellt. Tidskravet kom i efterföljande regleringsbrev, där det talas om att målet med cirka 2 000 personer insatta och förmåga att kunna delta i upp till fyra förbandsenheter, varav minst en ska kunna vara av bataljonsstridsgrupps storlek, ska kunna uppnås på några års sikt.

Så blev det dock inte. I Riksrevisionens granskning av Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser⁵ konstateras att riksdagen och regeringens målsättningar endast delvis har uppnåtts och att någon betydande ökning av volymen på insatser inte skedde efter 2009.

¹ Försvarsmakten (2021)

² SOU 2017:16

³ Prop. 2004/05:5

⁴ Prop. 2008/09:140

⁵ Riksrevisionen (2013)

I samband med att FOI den 15 juni 2016 överlämnade skrivelsen *Det är på riktigt nu!* till regeringen uttalade Pär Eriksson, forskningsledare vid FOI och den som ansvarat för regeringsuppdraget, att Isaf-insatsen kom att utgöra ett slags *reality check* och utvecklade självbilden från att vara den förrådsställda till den insatta Försvarsmakten. Vidare menade Eriksson att insatsen gav en förståelse för den komplexa miljöns krav hos såväl individ, förband och resurs som Försvarsmakten som helhet och att Försvarsmaktens kapacitet och förmåga ökade på alla dessa nivåer.⁶

Nyttan med insatsen för Försvarsmaktens förmåga och utveckling i enlighet med dåvarande styrning var dock inget som diskuterades i offentligheten. I den offentliga debatten framhölls i stället altruistiska skäl, vilket också speglas i målsättningarna för det svenska engagemanget i Afghanistan. Insatsen motiverades med att Sverige har ett medmänskligt och solidariskt ansvar att bidra till att stabilisera och demokratisera Afghanistan, skapa respekt för de mänskliga rättigheterna och för människovärdet, samt att hjälpa till att återuppbygga landet. Ett i debatten mindre framträdande delmål var att Sverige, inom ramen för det ovanstående, också kan främja andra svenska utrikes- och säkerhetspolitiska, utvecklingspolitiska och nationella intressen.⁷

Av SOM-undersökningen 2012 framgår att det fanns en opinion för att avbryta insatsen i Afghanistan, samtidigt som svenskarna med liten marginal inte tyckte det var fel att initialt sända svensk militär till landet. Hela 30 procent (över 41 procent bland kvinnor) angav dock att de inte hade någon uppfattning. Om man jämför detta resultat med det starka stöd för internationella fredsbevarande och humanitära uppdrag som manifesteras på annat håll i undersökningen, framstår entusiasmen för Afghanistanuppdraget som ganska sval. Möjligen såg allmänheten något annat i insatsen än den fredsinsats den beskrivits som, genom rapportering om skarpa strider.⁸

Försvarsutskottets arbetsgrupp för uppföljning och utvärdering beslutade i juni 2021 att genomföra en uppföljning av fem utvalda militära insatser som riksdagen beslutat om och som har genomförts under 1993–2020. Syftet med uppföljningen är att ge försvarsutskottet ett kunskapsunderlag inför framtida beredning av ärenden som berör internationella militära insatsernas konsekvenser för Försvarsmakten i ett nationellt perspektiv, med särskilt fokus på hur Försvarsmakten har påverkats av de fem valda internationella insatserna.⁹ Troligen kommer man fram till ungefär samma sak som tidigare granskningar, där det framgår att förmågor och kompetenser med tydlig internationell användbarhet att prioriteras över förmågor med svag internationell, men tydlig nationell, dimension. Försvarsmakten rapporterade bland annat att bristerna på materiel och personal delvis beroende på den internationella verksamheten och att det hämmade förmågeutvecklingen.¹⁰

Med det fokus på nationell försvarsförmåga som etablerades i försvarsbeslutet 2015, och som ytterligare bekräftades i försvarsbeslutet 2020, läggs kraft på det som nu är den allt överskuggande huvuduppgiften. Försvarsmakten anses behövas på hemmaplan, i närområdet, med behov att utveckla förmåga till strid i högre förbandsram mot en kvalificerad motståndare. Det verkar finnas stöd för det i opinionen.

Genom att ta del av SOM-institutets mätningar genom åren fram till nu, kan man konstatera att det finns flera indikationer i den svenska försvars- och säkerhetspolitiska opinionen på ett stöd för ökat fokus på nationellt och territoriellt försvar, samtidigt som stödet för internationella uppgifter minskar något. Förtroendet för försvaret fortsätter att växa i en tid av återgång till mer traditionella uppgifter

⁶ Totalförsvarets forskningsinstitut (2016) a

⁷ Regeringskansliet (2010)

⁸ Ydén, Karl & Berndtsson, Joakim (2013)

⁹ Försvarsutskottet (2021)

¹⁰ Totalförsvarets forskningsinstitut (2016) b

och ett fortsatt politiskt fokus på säkerheten i Sveriges närområde, vilket i sin tur är förankrat i en bred uppfattning om ett försämrat säkerhetsläge.¹¹ Eller med andra ord: Svenskarnas förtroende för försvaret har under senare år ökat relativt kraftigt efter att ha försvagats under åren med Afghanistan doktrin och inaktiverad värnplikt.^{12 13} SOM-undersökningarna visar samtidigt att den svenska opinionen avseende invandring och flyktingmottagning sedan 2016 har blivit avsevärt mer restriktiv, från ett läge fram till 2015 då opinionsläget i princip blev allt mindre restriktiv.¹⁴ Hur kan dessa två opinionslägen påverka inställningen till internationella insatser, post-Afghanistan?

När denna text skrivs har talibanerna utropat Islamiska emiratet Afghanistan från presidentpalatset i Kabul. Det var en kamp mot klockan för Sverige och andra länder, när medborgare och medarbetare skulle evakueras innan luftbron ut ur Kabul avbröts. Talibanernas offensiv har, efter att internationell trupp har lämnat landet, lett till att antalet civila dödsoffer nått de högsta nivåerna sedan Unama, FN:s mission i Afghanistan, började föra statistik år 2009.

I regeringens *Strategi för Sveriges stöd till det internationella engagemanget i Afghanistan* från 2010 anges att det ligger i Sveriges intresse att Afghanistan förblir säkert och stabilt. Vidare står det att det är viktigt som ett led i kampen mot internationell terrorism, men också för att bevara stabiliteten i Syd- och Centralasien och minska risken för att konflikterna sprids i regionen - i vilken det även återfinns länder med kärnvapenkapacitet. Strategin tar även upp att det är ett svenskt intresse att minska den illegala narkotikahandlingen, eftersom den även drabbar oss.¹⁵

I en intervju med Dagens Nyheter flaggar Migrationsverkets generaldirektör Mikael Ribbenvik för att det försämrade säkerhetsläget i Afghanistan kan leda till fler asylsökande i Sverige i framtiden¹⁶ och artiklar skrivs om att EU-ledare fruktar en ny stor flyktingvåg¹⁷. Från såväl statsminister som opinionsbildare markeras att det inte går att hantera en ny migrationsvåg som under flyktingkrisen 2015^{18 19} och att utvecklingen i Afghanistan kommer ha stor inverkan på svensk migrations- och säkerhetspolitik de närmaste åren.²⁰

Flyktinginvandring var inte något som togs upp som en faktor för Sveriges engagemang i Afghanistan. Kopplingen mellan säkerhetsläget och migration är däremot närvarande nu, till exempel i en föredragning av kabinettssekreterare Robert Rydberg inför EU-nämnden då han sade att ett försämrat säkerhetsläge i Afghanistan riskerar att drabba den bredare regionen inklusive en ökad narkotikahandel, migration och terrorism.²¹

Av SOM-undersökningarna framgår att försvaret av svenskt territorium, skydd av centrala samhällsfunktioner samt att bistå civila myndigheter vid krissituationer anses vara viktiga uppgifter för Försvarsmakten. Detta har inte förändrats nämnvärt sedan mätningen 2015. Deltagande i fredsbevarande och humanitära insatser anses också viktiga, även om de nationellt fokuserade uppgifterna anses viktigare. Av undersökningarna kan också utläsas en minskning i andelen som

¹¹ Berndtsson, Joakim, Bjereld, Ulf & Ydén, Karl (2021)

¹² Berndtsson, Joakim, Bjereld, Ulf & Ydén, Karl (2019)

¹³ Berndtsson, Joakim, Bjereld, Ulf & Ydén, Karl (2021)

¹⁴ Demker, Marie (2021)

.

¹⁵ Regeringskansliet (2010)

¹⁶ Dagens Nyheter (2021) a

¹⁷ Expressen (2021)

¹⁸ Dagens Industri (2021)

¹⁹ Dagens Nyheter (2021) b

²⁰ Dagens Nyheter (2021) c

²¹ EU-nämnden (2021)

anger att dessa funktioner är viktiga eller mycket viktiga, särskilt när det gäller frågan om att delta i humanitära hjälpinsatser där opinionsbalansen förändrats från +86 till +76.²²

Mot bakgrund av händelseutvecklingen i Afghanistan och eventuella kommande flyktingvågor är det intressant att följa eventuella opinionsförändringar vad gäller vikten av att genomföra militära internationella insatser. Det kan röra sig åt olika håll, utifrån de opinioner som SOM-institutet åskådliggör: Händelseutvecklingen i Afghanistan kan bidra till uppfattningen att det är en slags konstgjord andning där internationell militär närvaro enbart är ett lock på en tryckkokare som går i luften så snart de internationella aktörerna lämnar. Inget är bestående - man har bara tillfälligt tryckt tillbaka existerande konflikter. Eller så reses krav på militära internationella insatser för att skapa sådan säkerhet på marken att nya flyktingvågor kan undvikas. Ett exempel på ett sådant uttryck är förutvarande försvarsminister Sten Tolgfors (M) när han skriver på Twitter att

”Internationella fredsbevarande och fredsskapande insatser kostar mindre än att vara passiv. 2016 var Migrationsverket budget 43 miljarder. De största flyktinggrupperna 2015 var syrier och afghaner. ISAF kostade ca 1 mdr/år. Stoppa krigen så att människor slipper fly. #föpol”²³

Om kopplingen i debatten förstärks mellan avsaknad av militär internationell närvaro och flyktingströmmar, samtidigt som opinionen fortsätter vara restriktiv gällande flyktingmottagning, blir det intressant att se hur opinionen värderar Försvarsmaktens uppgifter hemma respektive internationellt i kommande SOM-undersökningar. Om stödet för internationella insatser ökar kan det vara ett tecken på att den av riksdagen beslutade försvarspolitiska inriktningen och den svenska opinionen återigen divergerar, men att man så att säga har bytt plats i uppfattningen om sakfrågan.

Uppfattningen om den säkerhetspolitiska utvecklingen i närområdet påverkar rimligen prioriteringarna, men även vägval inom EU där medlemsländer kanske i förlängningen förväntas bidra militärt för att säkra vissa områden så att människor slipper fly – eller hindra människor från att fly, beroende på hur man ser på saken. Från *Responsibility to protect*²⁴ till *responsibility to confine*?

Till detta kan fogas ett frågetecken kring en annan uppgift. I den nationella SOM-undersökningen 2020 ingick för första gången frågan om hur viktig uppgiften att bistå polisen vid insatser mot grov kriminalitet är för Försvarsmakten?²⁵ Undersökningen visar att det finns ett stöd i opinionen för samverkan mellan polis och försvar i kampen mot grov brottslighet. Hela 78 procent av de svarande anser att det är en viktig uppgift för Försvarsmakten att bistå polisen vid insatser mot grov kriminalitet.²⁶ Beroende på hur situationen med gängkriminalitet och så kallade ”skjutningar” utvecklar sig, kan politiska initiativ förväntas de kommande åren, med vad som förefaller vara gott stöd i opinionen.

Försvarsmaktens internationella verksamhet är viktig utifrån väldigt många perspektiv, liksom att med myndighetens befintliga förmåga och resurser kunna lämna stöd till civil verksamhet. Enligt förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten är myndighetens huvuduppgift dock att

²² Berndtsson, Joakim, Bjereld, Ulf & Ydén, Karl (2021)

²³ Sten Tolgfors, Twitter, 2021-08-17

²⁴ 1999 tillsattes en internationell kommission vid namn International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS). Kommissionen myntade uttrycket ”The Responsibility to Protect” (R2P) i sin rapport som utkom 2001. Vid ett toppmöte i FN-högkvarteret i New York 2005 enades alla medlemsländer om att anta och tillämpa R2P.

²⁵ : Frågan löd ”Det har diskuterats vilka uppgifter den svenska försvarsmakten ska ha i framtiden. Hur viktiga anser du att nedanstående uppgifter är?”

²⁶ Berndtsson, Joakim, Bjereld, Ulf & Ydén, Karl (2021)

försvara Sverige mot ett väpnat angrepp. Den uppgiften har ingen annan och den bör vi slå vakt om, oavsett opinioner.

Referenser

Betänkande 2004/05:5, *Vårt framtida försvar*.

Betänkande 2008/09:140, *Ett användbart försvar*.

Berndtsson, Joakim, Bjereld, Ulf & Ydén, Karl (2021). *Det kalla krigets återkomst? Från osannolikhet till tänkbar hotbild*. I Ulrika Andersson, Anders Carlander, Marie Grusell & Patrik Öhberg (red) *Ingen anledning till oro (?)*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.

Berndtsson, Joakim, Bjereld, Ulf & Ydén, Karl (2019) *Försvaret och geopolitikens återkomst* i Ulrika Andersson, Björn Rönnerstrand, Patrik Öhberg & Annika Bergström (red) *Storm och stiltje*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.

Dagens Industri (2021) *Håll fast vid en stram migrationspolitik*, ledare 2021-08-18.

Dagens Nyheter (2021) a. *Migrationsverkets chef: Läget i Afghanistan kan få fler att söka sig till Sverige*, artikel 2021-08-02.

Dagens Nyheter (2021) b. *Löfven om flyktingar: Vi ska aldrig tillbaka till 2015*, artikel 2021-08-18.

Dagens Nyheter (2021) c. *Nu måste Stefan Löfven kliva fram*, ledare 2021-08-17

Demker, Marie (2021). *Vilka var det som ändrade sig om flyktingpolitiken efter 2015?*. I Ulrika Andersson, Anders Carlander, Marie Grusell & Patrik Öhberg (red) *Ingen anledning till oro (?)*. Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.

EU-nämnden (2021). EU-nämndens uppteckningar 2020/21:53. Anf. 5, fredagen den 9 juli 2021.

Expressen (2021). *Nu fruktar EU-ledare en ny stor flyktingvåg*, artikel 2021-08-17.

Försvarsmakten (2021). Pressmeddelande 2021-08-22.

<https://www.forsvarsmakten.se/sv/aktuellt/2021/08/forsvarsmaktens-tp-84-pa-plats-i-kabul/>

Försvarsutskottet (2021). Pressmeddelande <https://riksdagen.se/sv/utskotten-eu-namnden/forsvarsutskottet/alla-uppfoljningar/pagaende-uppfoljning-av-de-internationella-militara-insatsernas-konsekvenser-for-forsvarsmakten-i-ett-nationellt-perspektiv/>

Regeringskansliet (2010). *Strategin för Sveriges stöd till det internationella engagemanget i Afghanistan*.

Riksrevisionens skrivelse RiR 2013:22, *Försvarsmaktens förmåga till uthålliga insatser*

SOU 2017:16, *Sverige i Afghanistan 2002–2014*, Betänkande av Afghanistanutredningen, Stockholm.

Totalförsvarets forskningsinstitut (2016) a. Pressmeddelande 2016-06-15, <https://www.foi.se/nyheter-och-press/nyheter/2016-06-15-analys-av-afghanistaninsatsen-nu-overlamnad.html>

Totalförsvarets forskningsinstitut (2016) b. *Det är på riktigt nu! Hur det svenska Isaf-deltagandet har påverkat Försvarsmakten*. Skrivelse FOI-2015-1631.

Ydén, Karl & Berndtsson, Joakim (2013) *Efter Afghanistan? Försvaret, kriget och svenskarna* i Lennart Weibull, Henrik Oscarsson & Annika Bergström (red) *Vägskäl*. Göteborgs universitet: SOM-institutet.