

IFS Info 5/02

Magnus Petersson

“Break glass only in  
case of war...”

Den svenska försvarsmakten som  
säkerhetspolitiskt instrument under 100 år

---

## Tables of contents

Om författaren .....	3
1. Inledning .....	4
2. Historisk översikt .....	4
3. Mönster och möjliga orsaker till mönstren .....	13
4. Avslutning .....	14
Noter.....	17
English summary.....	20

---

## Om forfatteren

Magnus Petersson er ansatt ved Institutionen för säkerhet och strategi, Försvarshögskolan i Stockholm. Han er doktorand ved Stockholms universitet og arbeider med en avhandling om svensk-norske sikkerhetspolitiske relasjoner i tiden 1949-1969.

Petersson har tidligere publisert studien «Vapenbröder. Svensk-norska säkerhetspolitiska relationer under kalla kriget», IFS Info nr. 5, 2000.

---

# “Break glass only in case of war..”

## Den svenska försvarsmakten som säkerhetspolitiskt instrument under 100 år

### 1. Inledning<sup>1</sup>

Säkerhetspolitik är enligt en vanlig definition en samlingsbeteckning på en stats politiskt styrda aktiviteter i syfte att kunna förverkliga sina mål också i situationer där den ställs inför hot från andra aktörer, särskilt från andra stater, i det internationella systemet.<sup>2</sup> Statsledningen kan använda sig av ett antal olika medel, eller *instrument*, för att uppnå de säkerhetspolitiska målen. Sådana instrument kan vara av skiftande karaktär. Exempel är diplomatiska, ekonomiska och militära medel eller, vilket oftast är fallet, en kombination av flera typer av medel.

Syftet med den här uppsatsen är att behandla användningen av militära medel i svensk säkerhetspolitik under de senaste 100 åren. Först ges en historisk översikt av hur den politiska ledningen har använt sig av och förhållit sig till användandet av krigsmakten och försvarsmakten som säkerhetspolitiskt instrument i olika situationer. Därefter identifieras några framträdande mönster rörande denna fråga och ett försök till analys av orsakerna till dessa mönster görs. Slutligen skisseras några möjliga alternativ till gårdagens och dagens lösningar inom detta område.

### 2. Historisk översikt

Man kan, då denna fråga behandlas, med fördel dela in de senaste 100 åren i tre perioder: världskrigsperioden, kalla krigsperioden och

slutligen vår egen tid. Den första perioden inleds med den svensk-norska unionsupplösningen 1905 och sträcker sig över de båda världskrigen. Den andra perioden omfattar tiden från 1948-1949 fram till Östeuropas frigörelse och Sovjetunionens upplösning 1989-1991. Den sista perioden utgörs av tiden från 1991 och fram till idag.

#### Perioden 1905-1945 - Världskrigsperioden

Den svenska försvarsmaktens användning som säkerhetspolitiskt instrument under perioden 1905-1945 är främst förknippad med tre svåra kriser och krig – unionskrisen, första och andra världskriget – då delar av eller i det närmaste hela försvarsmakten mobiliserades under kortare eller längre perioder. Den politiska ledningen fick under denna period vid upprepade tillfällen under mycket svåra omständigheter ta ställning till hur försvarsmakten skulle användas som medel i säkerhetspolitiken.

Under *Unionskrisen* var situationen ungefär följande. På norsk sida hade man i början av juni 1905 tydligt markerat att man önskade avveckla unionen. På svensk sida var man villig att gå med på detta, men endast på vissa villkor och under ordnade former. Förhandlingar inleddes i Karlstad i månadsskiftet augusti-september 1905, vilka genast körde fast till följd av oenighet om villkoren för avvecklingen. Dessa kritiska veckor inföll samtidigt med de svenska regementsmötena, vilket innebar att Sverige utan att ens behöva tillgripa extra inkallelser hade cirka 50.000 man utbildat folk under vapen. Den svenska krigsmakten skulle vid mobilisering vara kvantitativt vida överlägsen den norska (de ungefärliga jämförelsetalen var de klassiska 3:1) och mindre beredskapsåtgärder hade

---

vidtagits på båda sidor. Det storpolitiska läget var gynnsamt för Sverige. Ryssland var upptaget med Japan i öster, vilket gav Sverige möjlighet att gruppera huvuddelen av de svenska stridskrafterna i väster, och en fransk-tysk konflikt om Marocko uppband de västliga stormakternas intresse. Regeringen innehöll två fackmilitärer, krigsminister Lars Tingsten och sjöminister Arvid Lindman, som kunde bidra med militär sakkunskap. Trots alla dessa, som man kan tycka, fördelaktiga ingångsvärden var regeringsmajoriteten angelägen om att undvika militära mått och steg som man menade kunde verka eskalerande på krisen och försvåra en fredlig lösning.<sup>3</sup>

Representanterna för den militära sakkunskapen hade gärna sett ett mer aktivt användande av krigsmakten i syfte att sätta kraft bakom de svenska orden och att vara beredd om en fredlig lösning inte gick att uppnå. Under de återupptagna förhandlingarna i Karlstad i början av september ringde krigsminister Tingsten – som befann sig i Stockholm och därför inte kunde följa Karlstadsförhandlingarna i detalj – upprepade gånger upp statsminister Christian Lundeberg och krävde ytterligare beredskapsåtgärder på svensk sida. Lundeberg var dock mycket ovillig. Tingsten lät då publicera en kommuniké i Stockholmstidningarna där omfattningen av de norska mobiliseringsåtgärderna klargjordes. En rasande Lundeberg ringde samma natt upp Tingsten och hävdade att Tingsten nu äventyrat förhandlingarna. Tingsten klagar bittert i sina memoarer över hur hans militära sakkunskap förklingade inför Karlstadsförhandlingarnas «mindre villigt lyssnande öron».<sup>4</sup> Den politiska ledningen valde alltså vid unionskrisen att i första hand satsa på förhandlingar och diplomatiska medel för att uppnå de säkerhetspolitiska målen – inte på militära medel. Och detta i ett läge då förutsättningarna för användning av militära medel var ovanligt gynnsamma.

Nästa tillfälle för den politiska ledningen att använda krigsmakten som ett säkerhetspolitiskt

instrument i större skala var under *första världskriget*. Det allmänna politiska läget i Sverige inför första kriget var följande. En strid om försvarsanslagen hade rasat sedan några år, vilken hade tillspetsat den konstitutionella kampen mellan Kung Gustav V och riksdagen om parlamentarismens princip. Detta ledde till det så kallade borggårdstalet i februari 1914, vilket slutligen fick statsminister Karl Staaff att avgå och beredde vägen för en mer kungatrogen och försvarsvänlig ämbetsmannaministär under Hjalmar Hammarskjöld.

Regeringen Hammarskjöld kom att få ta ansvar för den svenska neutralitetspolitik som fördes under kriget fram till våren 1917. Denna neutralitetspolitik fick vidare allmänpolitiska konsekvenser eftersom den skapade väsentliga försörjningssvårigheter, vilket inom parentes vid några tillfällen gav upphov till att försvarsmakten användes som ett säkerhetspolitiskt instrument – men då för att upprätthålla den inre säkerheten. Hammarskjölds politik undergrävde helt regeringens ställning gentemot riksdagen och regeringen tvingades slutligen avgå i slutet av mars 1917, för att efterträdas under en kortare period av en ren högerregering under Carl Swartz. Med den ministär under liberalen Nils Edén som tillträdde i slutet av 1917 och bestod av socialdemokrater och liberaler, fick Sverige såväl sitt parlamentariska som demokratiska genombrott.

Sverige hade under lång tid före utbrottet av första världskriget orienterat sig mot Tyskland i flera avseenden, inte minst militärt. Detta hade på flera håll i Sverige skapat en aktivism för deltagande i kriget på Tysklands sida och vissa förväntningar i Tyskland om en sådan utveckling. Det svenska säkerhetspolitiska syftet med denna tyskorientering var förstas i första hand att balansera det ryska inflytandet i östersjöområdet. Till detta kom beundran på många håll för det tyska statsskicket och tysk kultur, kungliga familjeband m.m. Trots dessa ingångsvärden måste den samlade bedömningen bli att regeringen Hammarskjölds och de senare krigsregeringarnas

överordnade mål var att hålla Sverige utanför kriget och att Sverige inte vid något tillfälle var nära att dras in i kriget.<sup>5</sup>

Då kriget utbröt i månadskiftet juli-augusti 1914 förklarade sig Sverige neutralt. Den stora diskussionen huruvida allmän mobilisering skulle ske verkar ha hållits den 5 augusti. Kungen hade då argumenterat för en sådan, medan det bland statsråden fanns en enighet mot. Enligt ecklesiastikminister Karl Gustaf Westmans dagboksanteckningar ska kungen då ha böjt sig inför statsrådet med motiveringen att han hade oinskränkt förtroende för denna ministär till skillnad från den förra. Anekdotiskt kan också nämnas att statsminister Hammarskjöld några dagar tidigare mycket energiskt lär ha förordat allmän mobilisering i närvaro av generalstabschefen Knut Bildt. Bildt ska då ha modererat statsministern genom frågan: «Mot vem tänker Ers Excellens föra krig?». Det blev således ingen allmän mobilisering utan regeringen kunde istället gradvis och under ordnade former höja beredskapen, d.v.s. använda försvarsmakten som ett säkerhetspolitiskt instrument i syfte att skydda neutraliteten. Armén mobiliserades endast partiellt, flottan och kustartilleriet i sin helhet. Beredskapsförstärkningar vidtogs främst på Gotland samt längs kuster och gränser. Redan i mitten av augusti kunde man på grundval av krigsutvecklingen dra slutsatsen att någon allmän mobilisering på kort sikt inte skulle bli aktuell, varför regeringen minskade beredskapsorganisationen.<sup>6</sup>

Ålandsexpeditionen i februari 1918 är mer uppseendeväckande med avseende på den militära maktens användande som säkerhetspolitiskt instrument. Bakgrunden var följande. Den 31 december 1917 erkände Ryssland Finland som självständig stat. Kort därefter erkände Sverige och flertalet europeiska stater Finlands självständighet. Vid Sveriges erkännande av Finland hade inget förbehåll gjorts för Åland, även om man på svensk sida oroades över de befästningar ryssarna låtit uppföra på öarna i strid

med gällande konventioner. Starka åländska krafter arbetade dessutom för återförening med Sverige och snart började också den svenska regeringen, som nu alltså bestod av en koalition av socialdemokrater och liberaler under statsminister Edén, att arbeta för en sådan lösning. Dock med förbehållet att detta kunde ske i samförstånd med Finland. Den 2 februari 1918 överlämnades till svenske kungen en massadress med hemställan om Ålands återförening med Sverige. I Finland hade några dagar innan detta skedde inbördeskriget mellan röda och vita styrkor startat.<sup>7</sup>

Svenska regeringens agerande i förhållande både till det finländska inbördeskriget och till Ålandsfrågan väckte stark irritation på finländsk sida. Finländska regeringen hade före inbördeskrigets utbrott begärt att få köpa vapen för att kunna upprätthålla ordningen i landet och redan detta hade skapat strid i den svenska regeringen mellan de socialdemokratiska och liberala statsråden. Den 27 januari, då inbördeskriget startade, och dagarna därefter begärdes från finländsk sida vapen- och materielköp, tillåtelse att transitera vapen och ammunition från Tyskland genom svenskt territorialvatten samt svensk intervention för ordningens upprätthållande. Någon svensk intervention på det finländska fastlandet var dock aldrig aktuell och de socialdemokratiska statsråden befarade att vapentransiteringar skulle framkalla oroligheter bland arbetarna i Norrland. Det blev en mycket häftig inrikespolitisk strid om den svenska Finlandspolitiken de närmaste veckorna, en strid som inte minskade i intensitet av regeringens beslut att ändå intervensera – fast endast på Åland.<sup>8</sup>

Den utlösande faktorn för Sverige var uppgifter bland annat i pressen som gjorde gällande att det förekom överväld mot civilbefolkningen från den ryska garnisonen på ögruppen. Den 13 februari sändes därför Isbrytaren 1 och ångaren Runeberg eskorterade av pansarskeppet Thor att evakuera de Ålandsbor som så önskade. Svenska regeringen motiverade Ålandsexpeditionen med humanitära

skäl, medan man på finländsk sida tolkade aktionen som att Sverige ville skaffa sig kontroll över ögruppen. Den svenska «humanitära aktionen» utvecklades strax till en militär operation utanför landets gränser, den första sedan överförandet av svensk-norska trupper till Fyn 1848. Den svenske sjöministern, sedermera utrikesministern, Erik Palmstierna, var här pådrivande och en av dem som såg det svenska ingripandet på Åland ur ett vidare säkerhetspolitiskt perspektiv. En pansarbåt tillfördes den 14 februari, ett kustartillerikompani den 19, ytterligare två pansarbåtar den 20 och slutligen en bataljon ur armén den 24 februari. Inom några veckor från igångsättandet av den svenska expeditionen opererade inte mindre än 6 aktörer i området: svenskarna, den ryska garnisonen, en vit finländsk kår, en röd finländsk kår, åländska skyddskårer och sist, men inte minst, en tysk Ålandsexpedition som anlände i början av mars. I och med detta hade tyskarna såväl markerat närvaro som övertagit rollen som de huvudsakliga «beskyddarna» av Åland. Den svenska regeringen beslutade i detta läge, den 8 mars, att de svenska styrkorna skulle dras tillbaka. De missförstånd om Sveriges avsikter som regeringen menade hade uppstått skulle därmed undanröjas. Den svenska evakueringen började den 14 mars, men en mindre styrka stannade efter många turer kvar till den 25 maj för att övervaka de av ryssarna kvarlämnade militära förråden.<sup>9</sup>

Om nu syftet med den svenska Ålandsexpeditionen var rent humanitär måste man säga att den var lyckad. Om däremot expeditionen hade vidare säkerhetspolitiska syften är den ett bra exempel på hur det kan gå då militära medel används ad hoc i säkerhetspolitiken. Hursomhelst demolerades år 1919 de ryskbyggda fästningarna på ögruppen av svenska och finländska trupper. Med 1921 års Ålandskonvention neutraliserades och demilitariserades ögruppen och ålänningarna fick ett visst mått av självstyre från Finland.

Under *andra världskriget* kom de verkligt stora prövningarna för den politiska ledningen att

använda försvarsmakten som ett säkerhetspolitiskt instrument. Kriget är därför mycket intressant då det ger ett antal exempel på regeringens förhållande till användning av militära medel. Den storpolitiska och den svenska utvecklingen före kriget förutsätts vara känd, men några ord bör ändå sägas om den så kallade Stockholmsplanen.

Under mellankrigstiden hade Ålands och Finlands betydelse ökat i den svenska försvarsplaneringen. När stormaktsmotsättningarna under våren 1938 skärps så pass att stormaktsingripanden mot Åland inte längre kunde kallas osannolika, inledde Sverige och Finland förhandlingar i syfte att förbättra öarnas försvar och därmed minska risken för sådana stormaktsingripanden. Sverige kunde på detta sätt också tänkas minska risken för en finländsk orientering mot Tyskland och samtidigt skapa mesta möjliga kontroll över Ålands remilitarisering, som nu ej längre ansågs gå att stoppa. Detta initiativ skulle knappt ett år senare resultera i Stockholmsplanen. Främste pådrivare på politisk sida var utrikesminister Rickard Sandler och på militär sida överstelöjtnanten, sedermera försvarsstabs- och arméchefen, Carl August Ehrensvärd som anlätades av Sandler som expert och förhandlare i militära frågor. Planen utarbetades under år 1938 och slutredigerades i början av januari 1939. Den innebar i stora drag att ett antal fasta befästningar skulle etableras på Åland och att svenska soldater vid krigsfara under vissa omständigheter – dock ej automatiskt – skulle överföras till öarna i syfte att förstärka deras försvar.<sup>10</sup>

Det största problemet med Stockholmsplanen var att den förutsatte samtycke såväl från Sovjetunionen som signatärmakterna till 1921 års Ålandskonvention, eftersom planen inte rymdes inom dess bestämmelser. Detta skulle dock, trodde de svenska och finländska regeringarna, bli en ren formalitet. Förutom Stockholmsplanen skapade de svenska och finländska militärledningarna, efter regeringarnas godkännande, en plan för koordinat- ion av försvarsansträngningarna i syfte att vid

---

krigsfara inom Östersjöregionen trygga den neutraliserade Ålandszonen och spärra tillträdet till Bottenviken. Alltså en plan som kunde sättas i verket omedelbart i väntan på att den större Stockholmsplanen skulle godkännas av berörda makter. I början av maj 1939 hade positiva svar från samtliga berörda makter utom Sovjet inkommit. Ett tydligt nekande svar kom dock några veckor senare genom ett tal av utrikesminister Vjatjeslav Molotov den 31 maj. Detta fick den svenska regeringen, trots Sänders envisa motstånd, att starkt tveka om realismen i Stockholmsplanen, som därför efter månadskiftet maj-juni 1939 blev hängandes i luften. Efter Molotov-Ribbentropakten den 22 augusti behövde något krig mellan Östersjöns båda stormakter inte befaras, vilket gjorde planen i praktiken död i den svenska regeringen. Detta visade sig tydligt vid vinterkrigets utbrott.<sup>11</sup>

Den socialdemokratiska regeringen hade vid världskrigets utbrott i början av september 1939 varit återhållsam med beredskapshöjningar. Den gjorde samma bedömning som regeringen Hammarskjöld 1914, det vill säga att inga direkta faror förelåg för Sveriges del. De verkliga påfrestningarna på regeringen började när det sovjetisk-finländska vinterkriget bröt ut den 30 november samma år. Militärledningens rekommendationer att mobilisera två fördelningar i Norrland mötte såväl statsminister Per Albin Hanssons som försvarsminister Per Edvin Skölds tvekan och Hansson ville understryka att beredskapsåtgärderna inte fick ha någon «demonstrativ karaktär». Inom såväl regeringen som i utrikesnämnden fanns en majoritet mot ett svenskt militärt ingripande i Finland, något som militärledningen hade planerat för och förordade. Inte heller ansåg regeringen att något svenskt ingripande på Åland var aktuellt, något som alltså noga planerats och förberetts såväl politiskt som militärt och förordades av militärledningen. Detta meddelades, efter direkt begäran, återigen finländarna av statsministern personligen den 2 december. Eftersom åtgärderna beträffande Åland

inte vidtogs vägrade Sandler kvarstanna i regeringen och en samlingsregering bildades kort därefter.<sup>12</sup>

Under och efter vinterkriget befarades ett västmaktsingripande i Norden, vilket ansågs i sin tur kunna leda till ett tyskt anfall mot Skandinavien. Det blev därför från 1940 ett centralt inslag i den svenska säkerhetspolitiken att framhålla för tyskarna att man på svensk sida skulle avvisa västmaktsingripanden med militär makt. När så rykten började cirkulera om tyska truppsammandragningar i Östersjöhamnar i månadskiftet mars-april 1940 instruerade regeringen åter den svenske Berlinministern att inför tyskarna framhålla att ingen anledning fanns att frukta brittisk kränkning av Nordens neutralitet och meddela att svenska regeringen både kunde och skulle avvisa eventuella intrång.<sup>13</sup>

Regeringen ansåg dock inte att det fanns anledning till svenska beredskapsförstärkningar, trots indikationer om ett nära förestående tyskt anfall norrut. Ej heller ansåg den det nödvändigt att avbryta den pågående hemförlovningen av Norrlandstrupperna efter vinterkrigets slut. Militärledningen var dock mer oroad än regeringen och den 4 april yrkade ÖB (*Forsvarssjefen*) Olof Thörnell på förstärkt försvarsberedskap i Sydsverige. När hans första förslag ej vann gehör lade han för försvarsministern fram ett alternativ med mindre långtgående beredskapsförstärkningar. Statsråden var dock inte alarmerade. Först den 6 april bemyndigades ÖB av regeringen att företa delar av de inkallelser han begärt i sin mindre omfattande framställning. Men detta ska inte ses som att regeringen var alarmerad. Mobiliseringen betydde nämligen inte att några nya truppförband inkallades. Söndagen den 7 april kom mycket tydliga indikationer på att något var i görningen mot Danmark och Norge och inför regeringssammanträdet den 8 april hade ÖB återkommit till sin större begäran från den 4 april. Försvarsministern föreslog en mer begränsad beredskapshöjning med den 10 april som första mobiliseringsdag. Regeringen gick på



försvarsministerns linje, vilket betydde att när tyskarna ockuperade Danmark och Norge den 9 april fanns inga nämnvärda förband i beredskap i södra och västra Sverige. Först när anfallet var ett faktum fick Thörnell klartecken till sina förslag om ökad beredskap. Efter kriget motiverade den dåvarande utrikesministern Christian Günther regeringens återhållsamhet med att man på svensk sida med allt större visshet insåg att den tyska aktionen ej gällde Sverige och att man inte onödigtvis skulle provocera fram ett tyskt angrepp genom truppsammandragningar vid sydkusten, bakom vilken allierade trupper kunde samlas om de vann den kapplöpning om Norden som pågick. Sköld uppgav efter kriget att regeringen tvekade inför nya mobiliseringar då demobiliseringen av Norrlandsfördelningarna pågick.<sup>14</sup>

Agerandet vid finska vinterkrigets utbrott och före den 9 april 1940 visar tydligt hur tveksam regeringen var till användandet av militära medel i säkerhetspolitiken, t.o.m. då tydliga indikationer fanns på att landet inom kort kunde anfallas. Under de följande krigsåren skulle detta förhållande ändras något. Bidragande orsaker var erfarenheterna från den 9 april, den allt starkare och mer välfungerande svenska försvarsmakten och det allt mindre hotet från Nazityskland. I och med det tyska anfallet på Sovjetunionen midsommaren 1941 – då regeringen för övrigt inte vidtog några beredskapsåtgärder i syfte att stärka landets handlingsfrihet i förhållande till Tyskland – lättade nämligen trycket mot Sverige högst avsevärt eftersom större delen av de tyska styrkorna därefter var bundna i öster.<sup>15</sup>

Regeringens agerande vid den så kallade «februarikrisen» 1942 visar tydligt på detta. Rykten började vid denna tid cirkulera om att tyskarna kunde tänkas vidta aktioner för att nedkämpa Sverige innan den stora våroffensiven mot Sovjetunionen skulle sättas in. Dessutom fanns hela tiden i bakgrunden den oro för västmakternas ingripande i Norden som förut berördes. Regeringen var skeptisk till ryktena om en tysk aktion, medan militärledningen var orolig. ÖB Thörnell

yrkade vid statsrådsberedningen den 18 februari på beredskapshöjningar och denna gång fanns i regeringen och utrikesnämnden, trots enighet om att ryktena verkade otroliga, en vilja att höja beredskapen rejält. Ytterligare 100.000 man lantstridskrafter, nästan hela flyget, kustartilleriet och luftvärnet mobiliserades. För att understryka att åtgärderna inte primärt var riktade mot Tyskland lät kungen skriva ett brev till Hitler där han framhöll att Sverige med vapenmakt skulle möta en allierad aktion på Nordkalotten och framställde beredskapshöjningen som en naturlig åtgärd inför en väntad aktivitet på fronterna till våren. När man på svensk sida sommaren 1943 sade upp det svensk-tyska transiteringsavtalet togs heller inga risker. Man följde militärledningens råd och kallade trots skördetiden in 300.000 man.<sup>16</sup>

Den restriktivitet i fråga om beredskapshöjningar som den politiska ledningen hade intagit under 1939-1941 (förutom det stora pådraget efter den 9 april 1940) förvandlades alltså till beredvillighet under 1942-43. Under 1944-45 minskade dock åter benägenheten att höja beredskapen. I slutskedet av kriget uttrycktes till den svenska regeringen danska och norska önskemål om svenska förberedelser för militär intervention i de båda länderna om anarkiska förhållanden skulle utbryta i till följd av att tyskarna inte skulle ge upp. På norsk sida ansåg man att en svensk mobilisering skulle vara tillräcklig för att få tyskarna att ge upp. Den svenska regeringens uppfattning var dock alldeles den motsatta, det vill säga att en svensk mobilisering, eventuellt i kombination med hot om intervention, snarare skulle förhindra än befärma en fredlig avveckling av ockupationen. Ett militärt ingripande i Danmark och Norge uteslöts förvisso inte och planer fanns utarbetade, men de militära åtgärderna hölls nere under slutskedet. Endast 20.000 man kallades in för inryckning den 3 och den 7 maj som förstärkt gränsskydd.<sup>17</sup> Därmed var man tillbaka till den försiktiga linje

som man förut intagit i förhållande till användning av militära medel i säkerhetspolitiken, något som skulle fortsätta under det kalla kriget.

### Perioden 1948-1991 – Kalla kriget

Under det kalla kriget uppstod i ett antal akuta kriser och regionala krig som mycket väl kunde ha resulterat i storkrig mellan supermakterna. Av dessa kan nämnas Koreakriget (1950-1953), Berlinkrisen och den sovjetisk-finländska notkrisen 1961, Kubakrisen 1962 och slutskedet av det så kallade Jom Kippurkriget 1973. Inte vid någon av dessa kriser och regionala krig vidtog den svenska regeringen några omfattande beredskapsåtgärder. Användningen av försvarsmakten som säkerhetspolitiskt instrument var således, under hela det kalla kriget, mycket restriktiv. Göte Blom och Per Rudberg, som specialstuderat frågan, sammanfattar sin undersökning med att de politiska initiativen eller påtryckningarna för att nå en bättre omedelbar beredskap hade varit påfallande få. Benägenheten att höja beredskapen i krislägen var låg, trots att det vid vissa kriser inkom alarmerande underrättelser. Dessa förhållanden berodde, enligt författarna, inte bara på regeringens ovilja att mer aktivt använda försvarsmakten som ett säkerhetspolitiskt instrument, utan också på trögheter inom försvarsmakten.<sup>18</sup>

Ett beräknande exempel på det sistnämnda finns från slutskedet på Jom Kippurkriget i oktober 1973. Händelseutvecklingen höll då på att ge upphov till den första riktigt stora konfrontationen mellan supermakterna sedan Kubakrisen 1962. Sovjetunionen hotade med att ingripa på Egyptens sida och USA svarade med att höja beredskapen för sina styrkor i hela världen. Någon vidare svensk reaktion, höjd beredskap eller liknande, företogs dock inte. Inte heller reagerade man på försvarsstabens underrättelseavdelning där man var på väg hem för dagen. Wilhelm Agrell skriver:

*Det såg inte bra ut, men eftersom nästa dag var fredag och det därmed skulle hållas veckosammanträde och*

*skrivs en veckoöversikt fick saken vila över natten. Och så gick man. I Sverige rådde trots allt fred och i försvaret hade tidsbudgeteringen införts. Det krävdes mer än att någon supermakt gick upp i Red Alert för att ribba den saken.<sup>19</sup>*

Det verkar i själva verket ha varit så att den politiska ledningen vid de kriser och regionala krig som uppkom under det kalla kriget var mer orolig över att den svenska neutralitetspolitiken skulle sättas under tryck från opinionen än över bristande svensk beredskap. Koreakrigets utbrott är ett intressant exempel. Statsminister Tage Erlander skriver i sina memoarer:

*Jag hade från början klart för mig att Koreakriget kunde påverka den svenska opinionen till ett ställningstagande i det kalla kriget. Det blev en ny påfrestning av samma typ som kommunistkuppen i Tjeckoslovakien 1948. Den gången kunde vi hålla den neutrala utrikespolitiska kursen. Skulle det gå lika bra nu?<sup>20</sup>*

Erlander var alltså i första hand rädd för att den internationella spänningen skulle driva in Sverige i NATO – inte för att beredskapen för ett nytt storkrig var låg, vilket man oroade sig för i andra västländer. Den så kallade Catalinaaffären i juni 1952 är ett annat exempel. När det första svenska flygplanet skjutits ned av ryssarna började Erlander strax fundera på om svensk militär aktivitet provocerat Sovjet – inte huruvida svenska beredskapsåtgärder borde vidtas. I regeringen spekulerades det om ryssarnas motiv för nedskjutningarna kunde ha varit att «testa» Sverige. Här citeras åter Erlanders memoarer:

*Kunde det vara så, att ryssarna ville undersöka om vi med de nya argument som nedskjutningen givit oss ville driva folkopinionen hän mot Atlantpakten? Höll vi stånd nu, skulle ryssarna få ett begrepp om styrkan och beslutsamheten i vår hållning.<sup>21</sup>*

Det var med andra ord inte i första hand beslutsamhet att värna svenska intressen att vistas på och över internationellt vatten, utan beslutsamhet att till nästan varje pris vidmakthålla den neutralitetspolitiska doktrinen som upptog rege-

---

ringen. Ett aktivt användande av försvarsmakten som säkerhetspolitiskt instrument kunde till och med äventyra detta mål. Regeringens syn på försvarsmaktens roll i säkerhetspolitiken var således begränsad till att ett starkt försvar ansågs ha en avskräckande verkan gentemot fientliga intentioner utifrån och vara en förutsättning för en trovärdig neutralitetspolitik och för en självständigt förd säkerhetspolitik.<sup>22</sup>

Denna funktion har lyfts fram otaliga gånger av svenska regeringsledamöter under det kalla kriget. I ett radioanförande 1964 meddelade utrikesminister Torsten Nilsson att en konsekvens av neutralitetspolitiken var ett «förhållandevis starkt och kostnadskrävande försvar. Vi kan inte överlåta åt andra att ta ansvaret för vår säkerhet. Vi kunde då äventyra obundenheten i vår politik».<sup>23</sup> På liknande sätt motiverade sig statsminister Olof Palme 1984 när han försvarade den svenska försvarspolitik mot kritiker inom det egna partiet: «Tror man inte att vi har förmåga att värna vårt territorium också med militära medel kan inte heller neutralitetspolitiken fullföljas».<sup>24</sup>

Ett annat inslag i detta tänkande var att försvarsmakten skulle utformas så att den inte skulle kunna tolkas som offensiv eller överhuvudtaget verka hotande på omgivningen, eftersom detta kunde dra in Sverige i krig i onödan. Redan uttalat offensiva inslag i krigsplanläggningen ansågs kunna öka risken för sovjetiskt preventivkrig. Sverige skulle ha en defensiv militär strategi inriktad på att bara försvara det egna territoriet i syfte att vinna tid i väntan på eventuell hjälp utifrån.<sup>25</sup>

Ett av de tydligaste exemplen på det defensiva försvarstänkandet är beslutet att inte utveckla egna kärnvapen. Statsminister Tage Erlander, ett antal andra centrala statsråd och före detta statsråd, folkpartiet, högern och hela militärledningen var under 50-talet klart för utveckling av egna kärnvapen. Det huvudsakliga argumentet mot, som var det sakargument som till slut föll, var det sakargument som till slut föll, var att atomvapnet

i stället för att verka avskräckande kunde frammana ett sovjetiskt preventivanfall och därmed onödigtvis dra in Sverige i krig.<sup>26</sup>

Försvarsmaktens primära funktion i säkerhetspolitiken under det kalla kriget ansågs således vara att skapa trovärdighet i omvärlden för neutralitetspolitiken. Om Sverige inte skulle ha ett starkt avskräckande försvar skulle regeringen av inre och yttre tryck riskera att, som Nilsson alltså uttryckte det 1964, «överlåta åt andra att ta ansvaret över vår säkerhet». Något mera aktivt säkerhetspolitiskt instrument var alltså försvarsmakten inte för den politiska ledningen under det kalla kriget. Försvarsmakten var, förenklat uttryckt, en statisk komponent i en statisk neutralitetspolitik och var uteslutande till för defensiva syften. Det krävdes mycket starka indikationer, t.o.m. mer än högsta beredskap hos supermakternas stridskrafter, innan regeringen ens skulle överväga några mer omfattande beredskapsåtgärder.

### **Perioden 1991-2002 – Vår egen tid**

Efter det kalla kriget slut utmärktes den internationella miljön av kraftigt minskade spänningar mellan stormakterna. Samtidigt upplevde världen en ekonomisk kris. Denna kombination frammanade fram till den 11 september 2001 nedskärningar av de militära medlen i hela västvärlden, också i Sverige. Den svenska försvarsmaktens kapacitet hade visserligen krympt såväl kvalitativt som kvantitativt sedan slutet av 60-talet, men efter det kalla krigets slut kom de riktigt stora neddragningarna. Samtidigt måste man nog säga att det utifrån perspektivet «försvarsmakten som säkerhetspolitiskt instrument», har skett betydande förändringar, ja till och med trendbrott. Särskilt två fenomen kan identifieras. Det första är att försvarsmakten efter det kalla krigets slut i mycket större skala använts utanför landets gränser. Det andra är att användandet av försvarsmakten utanför landets gränser har skett i nära samverkan med de säkerhetsstrukturer som under det kalla kriget var

otänkbara att öppet samverka med, det vill säga EU och NATO.<sup>27</sup>

En viktig förutsättning för dessa fundamentala förändringar beträffande användningen av militära medel har med största säkerhet varit den «uppmjukning» av Sveriges säkerhetspolitiska doktrin som företogs av regeringen Carl Bildt 1992. Det har efter denna omskrivning varit alliansfrihet och inte neutralitetspolitik som har varit nyckelordet i doktrinen.<sup>28</sup> Den nya doktrinen tillät såväl PfP-samarbetet 1994 som svenska styrkor under NATO-befäl och EU-medlemskap från 1995. Två citat visa på den slående skillnaden jämfört med det kalla kriget som detta innebär. Det första fälldes av den svenske handelsministern Kjell Olof Feldt i EG:s ministerråd 1970:

*Vi kan inte delta i sådana former för samarbete beträffande utrikespolitiska, ekonomiska, monetära och andra frågor, som enligt vår bedömning skulle äventyra möjligheterna att bedriva en fast neutralitetspolitik. Detta innebär att vi inte kan delta i ett förpliktande utrikespolitiskt samarbete inom en viss grupp av stater med syfte att utforma gemensamma ståndpunkter.<sup>29</sup>*

Det andra är hämtat från statsministerns anförande i försvarsutskottets betänkande i början av 80-talet. Statsminister Torbjörn Fälldin anförde följande:

*Förberedelser och överläggningar som syftar till militär samverkan med främmande länder i krig är uteslutna. Försvaret måste vara så utformat att dess uteslutande defensiva syfte – försvar av det egna landet – klart framgår. Det kan därigenom inte av någon uppfattas som ett hot.<sup>30</sup>*

Efter omvälvningarna i början av 90-talet har Sverige öppet fjärrmat sig från denna syn. Sedan 1996 års försvarsbeslut har förmågan att genomföra internationella insatser uttryckligen fastställts som en av försvarsmaktens fyra huvuduppgifter. Efter detta har kraven ytterligare skärpts beträffande internationella insatser, både rörande mängden förband och beredskap. Det framgår också klart av den tillgängliga dokumentationen att om en prioriteringssituation

skulle uppstå mellan uppbyggnad av resurser för det nationella försvaret och uppbyggnad av resurser för internationella insatser, ska det senare prioriteras.

Det ska för ordningens skull tilläggas att Sverige under såväl mellankrigstiden som efterkrigstiden har bidragit med enheter till fredsbevarande operationer i olika delar av världen, men det engagemang som uppvisas av den politiska ledningen idag är av en annan karaktär. De svenska insatserna på Balkan – Bosnien, Makedonien och Kosovo – under 90-talet och nu senast i Afghanistan måste, av de anledningar som ovan anförts, ses som något i grunden nytt. Det måste också regeringens engagemang för etablerandet av en europeisk insatsstyrka sedan slutet av 90-talet. Försvarsmaktens omvandling från ett territorialförsvar till ett insatsförsvar har också i högre grad gjort det möjligt för den politiska ledningen att använda försvarsmakten som ett säkerhetspolitiskt instrument.

Trendbrottet i vår egen tid, det vill säga att politikerna aktivt har börjat använda försvarsmakten som ett instrument i säkerhetspolitiken, har dock fört med sig en del problem som kanske främst kan anses bero på ovana och på strukturella faktorer inom statsapparaten. I en artikel i Krigsvetenskapsakademins tidskrift 2000 redogör Gunnar Magnusson för en del av dessa problem. Magnusson tar utgångspunkt i den svenska Kosovostyrkans sena ankomst 1999 och söker identifiera vad det var som gick fel och varför. Hans slutsats är att det främst var bristen på en fungerande beslutsapparat på nationell nivå som orsakade förseningarna, det vill säga att förvaltningsapparaten inte var organiserad på ett sådant sätt att instrumentet gick att använda snabbt. Detta trots att regeringen redan tidigt bestämt sig för att använda försvarsmakten som ett säkerhetspolitiskt instrument i Kosovo och att försvarsmakten anmält att den svenska snabbinsatsstyrkan organiserats och var klar. Magnusson menar att försvarsmaktens ledning

---

borde integreras i försvarsdepartementet för att råda bot på detta. En motsvarande debatt har också förts i Norge.<sup>31</sup>

### 3. Mönster och möjliga orsaker till mönstren

På grundval av denna historiska översikt av den politiska ledningens syn på och användning av försvarsmakten som säkerhetspolitiskt instrument under 100 år kan ett antal mönster identifieras och en analys av möjliga orsaker till dessa mönster göras.

#### **Ett första mönster: restriktiv användning**

Ett första mönster är att den politiska ledningen med få undantag har förhållit sig mycket restriktivt till ett aktivt användande av försvarsmakten som säkerhetspolitiskt instrument i tillspetsade situationer. Under unionskrisen fanns, trots mycket goda förutsättningar, ingen vilja till någon militär aktion mot Norge eller till beredskapshöjningar för att sätta mer kraft bakom orden vid förhandlingarna i Karlstad. Vid vinterkriget utbrrott ville statsministern inte att beredskapsåtgärderna skulle ha någon «demonstrativ karaktär». Före den 9 april 1940 ville regeringen trots mycket tydliga indikationer i det längsta vänta med beredskapshöjningar. Carlgren menar att Sverige vid detta tillfälle «mötte ett tyskt blixtkrig mer med en politik 'wait and see' än med ökad beredskap».<sup>32</sup> Vid krigsslutet menade regeringen att en svensk mobilisering – eventuellt i kombination med hot om intervention i Norge och Danmark – snarare skulle förhindra än befrämja en fredlig avveckling av ockupationen. Under det kalla kriget vidtogs aldrig någon större beredskapshöjning, än mindre någon partiell mobilisering, trots att de internationella spänningarna vid ett antal tillfällen var mycket starka såväl i närområdet som internationellt.

Orsakerna till det första mönstret, ovilligheten att använda krigsmakten i tillspetsade situationer, är säkerligen att det inom den politiska ledningen allmänt ansetts att maktprojicering med militära medel riskerar att eskalera kriser istället för att desarmera dem, att provocera motståndaren i stället för att avskräcka denne. I avvägningen mellan avskräckningseffekter och provokationseffekter har den politiska ledningen och den militära ledningen, då den alls tillfrågats, oftast haft olika uppfattning.<sup>33</sup>

#### **Ett andra mönster: ovilja att följa militära råd**

Ett andra mönster är att den politiska ledningen, då den inhämtat militärledningens råd i tillspetsade situationer, sällan följt dessa råd. Under unionskrisen skapade krigsministern och generalen Tingsten snarast irritation hos statsminister Lundeberg då han ville höja beredskapen. Under första delen av andra världskriget fick den militära ledningen arbeta energiskt för att få till stånd beredskapshöjningar överhuvudtaget och när de kom till stånd var de oftast mindre omfattande än vad den militära sakkunskapen förespråkade. Carlgren uttrycker det som att stats- och försvarsministrarna upparbetade «en viss rutin att skruva ned [ÖB] Thörnells framställningar om ökad beredskap».<sup>34</sup> Under det kalla kriget var den politiska ledningen ovillig både att skapa förutsättningar för snabba beredskapshöjningar och att vidta beredskapshöjningar i krislägen, trots militära påtryckningar i den andra riktningen.

Orsakerna till detta andra mönster är säkert delvis desamma som i det förra fallet, det vill säga tendensen att «skruva ned» militärens framställningar om insatsernas omfattning beror på en annan uppfattning om effekterna (provokation snarare än avskräckning). Här kan också ekonomiska och psykologiska faktorer spela in: omfattande inkallelser är dyrt och minskar effektiviteten i samhällsekonomin. Att remobilisera ett krigstrött förband som håller på att demobilisera kan skapa negativa psykologiska effekter. En tredje faktor som spelar in är säkert också på vilket sätt

---

de militära framställningarna framförs. Thörnells framställningar under andra världskriget har beskrivits som träaktiga, otaktiska och opsykologiska. Att de varvades med säkerhetspolitiska handlingsrekommendationer i strid mot regeringens linje, till exempel att underlätta de tyska operationerna mot Sovjet, gjorde det säkert inte bättre. Det orsakade sannolikt det motsatta, nämligen att Thörnell och militärledningen hölls utanför viktiga moment i regeringens politik. I mars 1944 meddelade försvarsstabschefen Carl August Ehrensvärd kabinettssekreteraren Erik Boheman att det «var fullständigt sagolikt att i krigets femte år alla möjliga statsråd voro orienterade», det vill säga om de finländsk-sovjetiska fredsförhandlingarna där Sveriges roll kunde tänkas föranleda tyskt ingripande, «men icke ÖB och jag».<sup>35</sup>

#### **Ett tredje mönster: mindre lyckade resultat**

Ett tredje mönster är att resultatet på olika sätt har varit mindre lyckat då försvarsmakten använts eller planerats användas som ett säkerhetspolitiskt instrument utanför landets gränser i tillspetsade situationer. Ålandsoperationen 1918 var, om man ser den ur ett säkerhetspolitiskt perspektiv, mindre lyckad. Stockholmsplanen 1938-39 fick inte Sovjetunionens sanktion och sjösattes inte heller då frågan ställdes på sin spets. Kosovoinsatsen, som hade starkt politiskt stöd och från militärt håll ansågs klar att implementera, försenades kraftigt. Orsakerna till dessa mindre lyckade svenska maktprojiceringar har varit bristande planering, förberedelser och konsekvensanalys (som Åland 1918), feltolkningar av stormakternas intentioner (som Åland 1918 och 1938-39), oklara målformuleringar och strukturella trögheter inom statsförvaltningen (som Kosovo 1999).

#### **Ett fjärde mönster: trendbrott**

Ett fjärde mönster är att regeringen efter det kalla krigets slut har förändrat sin syn på militära medels användande som säkerhetspolitiskt instrument, framför allt beträffande dels den starkt ökade

satsningen på och användandet av insatsstyrkor utanför landets gränser, dels det öppna militära samarbetet med NATO och inom EU och med detta en strävan mot förmåga att samverka i krig. Orsakerna till detta fjärde mönster är säkert huvudsakligen att regeringen har velat ta sitt ansvar för en fredlig utveckling och att den velat signalera Sveriges också säkerhetspolitiska tillhörighet i väst, något som inte gjordes öppet under det kalla kriget. En annan möjlig orsak är att de internationella operationer som det har varit frågan om visserligen har varit farliga för insatsstyrkorna, men inte farliga ur säkerhetspolitisk synpunkt. Den dagen de internationella operationerna kryper närmare in på Sveriges gränser skulle det förvåna om en svensk regering är lika villig till deltagande i internationella insatser överhuvudtaget, och i synnerhet till att ställa upp med förband. Skulle, med andra ord, den svenska regeringens vilja till maktprojicering med militära medel vara lika stor om insatsområdet hette Baltikum i stället för Balkan?

## **4. Avslutning**

Vad kan man då avslutningsvis dra för lärdomar av detta, det vill säga, om det spetsas till, att svenska politiker inte gärna vill använda försvarsmakten som säkerhetspolitiskt instrument, att de inte gärna lyssnar till fackmilitära rekommendationer och att de gör fel när de försöker använda militära medel?

Riktigt så illa är det nu inte, men det är nog så att ett fungerande politiskt-militärt samarbete präglat av ömsesidig tillit i stället för ömsesidig misstro är en viktig nyckel till de problem som faktiskt existerat och som existerar än idag. Den stora utmaningen, menar en forskare på området, är att förena en militärmakt stark nog att göra det som politikerna önskar att den ska göra med

en militärmakt underordnad nog att göra endast vad politikerna bemyndigar den att göra.<sup>36</sup> Ett annat sätt att uttrycka detta på är att det finns en spänning mellan fackmilitär handlingsfrihet och demokratisk kontroll. Men det finns också ett stort behov av ett nära samarbete mellan den politiska och militära ledningen på en överordnad strategisk nivå. För att åstadkomma detta, och därmed ett effektivare utnyttjande av militära medel i säkerhetspolitiken, är en lösning att militärledningen i en eller annan form knyts närmare regeringen.

Det har också varit militärledningens önskan att etablera ett närmare samarbete med den politiska ledningen, i alla fall under 40-, 50- och 60-talen. Erfarenheterna under kriget gjorde att ÖB Thörnells ville inrätta ett «krigskabinett», fungerande även i fredstid, där utrikespolitiken och den militära krigsplanläggningen kunde bringas i samklang. Ingen ledande politiker verkade dock förespråka en sådan lösning, allra minst för att ge ÖB, som Carlgren uttrycker det, «ett forum för att inför en innersta krets centrala beslutsfattare lägga militära synpunkter på utrikespolitik». ÖB ansågs vara en okvalificerad utrikespolitisk bedömare – som dock gärna kom med politiska synpunkter – och hans agerande ledde till att han sällan släpptes in i de utrikespolitiska diskussionerna. Vid några av de stora avgörandena hölls han till och med utanför in i det sista.<sup>37</sup>

Thörnells efterträdare Helge Jung var också en förespråkare av nära kontakt med regeringen och hans insatser för att bibehålla ÖB-institutionen i fred kan till del tolkas i den riktningen. Själva ÖB-institutionen räckte dock inte till. Såväl Jung som hans efterträdare Nils Swedlund hade – med Swedlunds relation till Torsten Nilsson som viktigt undantag – stora kommunikationssvårigheter med sina respektive försvarsministrar. Jung ansåg att Allan Vougt var «icke blott den otillförlitligaste utan också den opålitligaste herre» han råkat och Swedlunds omdöme om försvarsministern, sedermera utrikesministern, Sven Andersson i sin

personliga avlämnings-PM till efterträdaren Torsten Rapp var inte långt efter: «Lat, inte allt för begåvad, yttlig, 'slåss' för sin egen 'politiska ställning' mer än för försvaret. Visar gärna upp sin 'styrka' genom att desavouera militärer. Välvillig i frågor av ofarlig art». Regeringen ansåg å sin sida att militärledningen gärna «politiserade» och agerade självsvåldigt inom statsförvaltningen.<sup>38</sup>

Med ett sådant förhållande mellan den politiska och militära ledningen är det knappast konstigt att det var svårt att bringa den politiska och militära ledningen i samklang om väsentliga moment i säkerhetspolitiken. Informella möten mellan den inre regeringskretsen och militärledningen kunde dock upprätthållas med viss regelbundenhet under 50-talet.<sup>39</sup> Men detta var också det enda som blev kvar av Thörnells tankar på ett permanent «krigskabinett». Allt tyder på att också detta forum försvann på 60-talet då försvarsrådet inrättades, vilket ÖB Rapp verkar ha varit utomordentligt missnöjd med.<sup>40</sup>

I en uppsats om regeringen, ÖB och utrikespolitiken under andra världskriget skriver Wilhelm Carlgren:

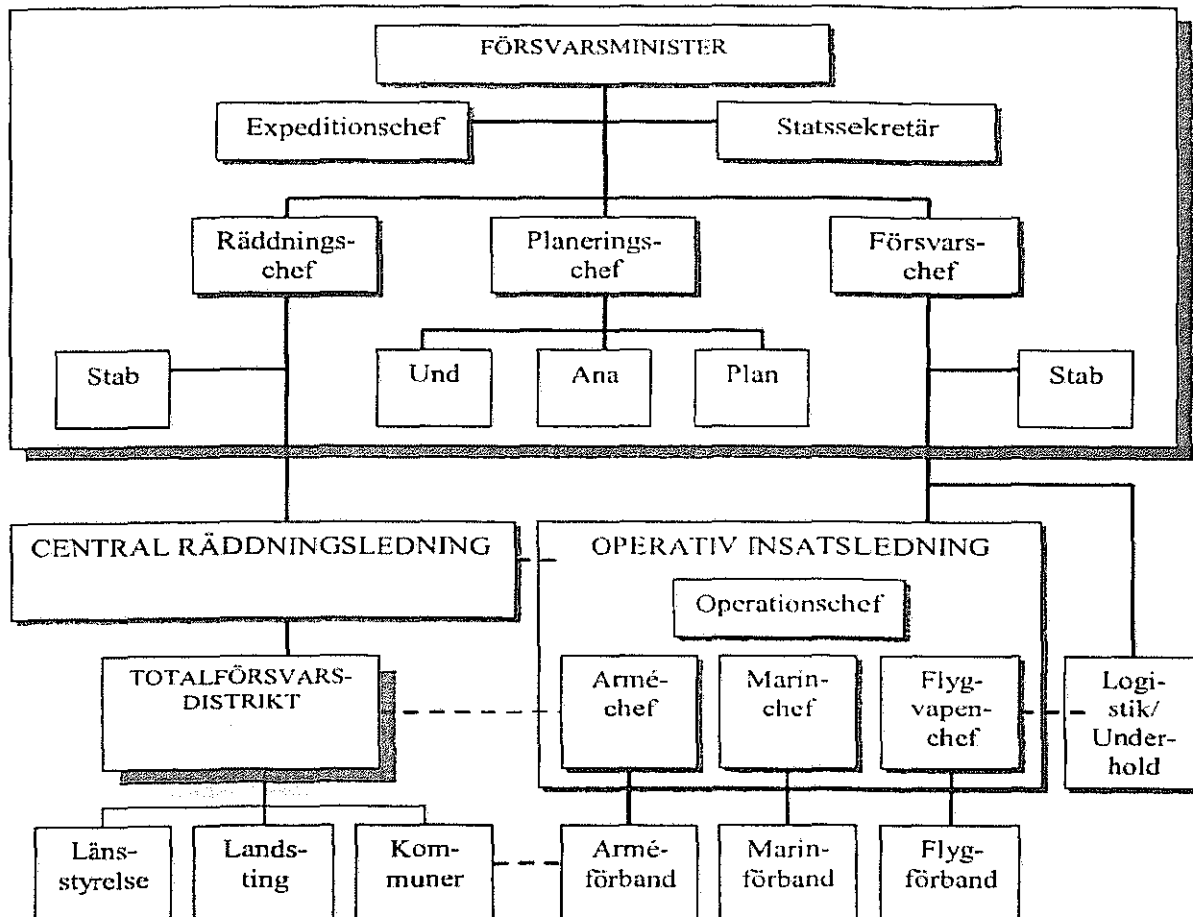
*Relationerna mellan politik och krigföring, mellan statsman och fältherre, är en i stormakternas historia återkommande klassisk fråga. På samma plan rör man sig inte i nyare svensk historia. Där kan man inte som i tysk tala om statskonst och krigshantverk utan för hålla sig till neutralitetspolitik och beredskap.<sup>41</sup>*

Det är, som framgått, väl dokumenterat att interaktionen mellan den politiska och militära ledningen i Sverige sällan har gett upphov till synergieffekter. Tvärtom har den innehållit betydande friktioner, vilket alldeles säkert har minskat både den politiska ledningens vilja och dess förmåga att använda försvarsmakten som ett säkerhetspolitisk instrument.

Hur ska då den politiska och militära ledningen kunna bringas i samklang beträffande viktiga moment i säkerhetspolitiken? Ett nationellt säkerhetsråd där ÖB och eventuellt andra delar

av militärledningen skulle ingå kunde vara en lösning. En annan möjlig lösning är att, som Magnusson förespråkar, integrera militärlednin-

gen med de policyskapande, planerande och inriktande delarna av försvarsdepartementet på följande sätt:



Källa: Gunnar Magnusson, "Försvarsmakten – central förvaltningsmyndighet eller dynamiskt säkerhetspolitiskt instrument?" i *Kungl Krigsvetenskapsakademiens handlingar och tidskrift* (1:2000) s. 172.

Det finns många skäl som talar för detta. En stark ÖB-institution som inte har blivit svagare med åren och som är förhållandevis frikopplad från den politiska ledningen är inte bara ovanlig i en jämförelse med övriga demokratier. Det är också en strukturell lösning som kan försvåra den politiska ledningens användande av försvarsmakten som ett säkerhetspolitiskt instru-

ment, eftersom kopplingen mellan den överordnade strategiska nivån och säkerhetspolitiken kan antas vara svagare i ett sådant system. Förhållandet kan också antas minska den demokratiska kontrollen över försvarsmakten.<sup>42</sup>

Om man i stället integrerade militärledningen i försvarsdepartementet som man har gjort i de flesta jämförbara västländer, förutom de nordiska länderna, skulle sannolikt den fackmilitära autonomi bli lidande, men man skulle nog uppnå ett närmare samarbete och en större samsyn mellan den politiska och den militära ledningen. Därmed skulle antagligen bättre förutsättningar



---

skapas för den politiska ledningen att använda försvarsmakten som ett säkerhetspolitiskt instrument. Det är emellertid ändå inte säkert att den politiska viljan skulle finnas. Mycket tyder ännu på att den grundläggande inställningen i Sverige till användning av militär makt i säkerhetspolitiken kan sammanfattas som «break glass only in case of war...»

## Noter

<sup>1</sup>Ett stort tack riktar jag till Wilhelm Carlgren, Olof Kronvall och Per Iko för värdefulla kommentarer till denna text. Jag vill understryka de uppfattningar som framförs i uppsatsen är mina egna och således inte utgör någon officiell svensk syn eller något uttryck för Försvarshögskolans syn.

<sup>2</sup>Nils Andrén: *Säkerhetspolitik* (Norstedts juridik, Stockholm 1997) s. 16. Denna definitions för- och nackdelar diskuteras av Kjell Goldmann i uppsatsen: «Miljöhot, migration och terrorister i Tokyo - om begreppet säkerhetspolitik» i Leif Leifland, Bengt Sundelius, Krister Wahlbäck & Gunnar Wallin (red): *Brobyggare: En vänbok till Nils Andrén* (Nerenius och Santéus förlag, Stockholm 1997).

<sup>3</sup>Folke Lindberg: *Den svenska utrikespolitikens historia: III 1872-1914* (Norstedts, Stockholm 1958) s. 165f.

<sup>4</sup>Lars Tingsten: *Hågkomster* (Bonniers, Stockholm 1938) s. 226 [och] följande sidor (ff) och Gunnar Åselius: «Lars Tingsten» i Gunnar Artéus (red): *Svenska diplomatprofiler under 1900-talet* (Militärhögskolan och Axel Abrahamssons förlag, Stockholm och Karlskrona 1996) s. 63f.

<sup>5</sup>Standardverket om Sverige under det första världskriget är Torsten Gihl: *Den svenska utrikespolitikens historia: IV 1914-1919* (Norstedts, Stockholm 1951).

<sup>6</sup>Wilhelm Carlgren: «Gustav V och utrikespolitiken» i *Studier i modern historia: tillägnade Jarl Torbacke den 18 augusti 1990* (Militärhistoriska förlaget, Stockholm 1990) s. 44; Hakon Leche: *Generalstabschefen Bildt och Sveriges försvar* (Militärhistoriska förlaget, Stockholm 1992) s. 99-104 (citat från s. 102) och Karl Gustaf Westman: *Politiska anteckningar juni 1914-mars 1917*, utgivna genom Wilhelm Carlgren (Samfundet för utgivande av handskrifter rörande Skandinaviens historia, Stockholm 1983) s. 17 [och] följande sida (f).

<sup>7</sup>Gihl anfört arbete (a.a.) s. 355-357.

<sup>8</sup>Gihl a.a. s. 358-365.

<sup>9</sup>Gihl a.a. s. 366ff. För en mer detaljerad redogörelse om Ålandsexpeditionen, se Bertil Stjernfelt: «Åland 1918 – säregen föregångare till nutida FN-operationer» i *Kungl krigsvetenskapsakademiens handlingar och tidskrift* 3:1981. Se även Göran Rystad: «Ålandsbefästningarnas demolering och kampen om Åland 1918-1919» i *Studier i modern*

historia a.a. s. 258f. En enskild utredning om Ålandsexpeditionen har även gjorts på Militärhögskolan av Rainer Thor: «Kanonbåtsdiplomati eller skyddande av svenska liv? – Den svenska Ålandsexpeditionen» (Militärhögskolan, Stockholm 1996).

<sup>10</sup>Wilhelm Carlgren: *Varken – eller: Reflexioner kring Sveriges Ålandspolitik 1938-1939* (Militärhistoriska förlaget, Stockholm 1977) s. 17, 106f, 109f, 112 och 122.

<sup>11</sup>Carlgren 1977 a.a. s. 127, 152, 154, 158, 167f, 183.

<sup>12</sup>Standardverket om Sverige under det andra världskriget är Wilhelm Carlgren: *Svensk utrikespolitik 1939-1945* (Allmänna förlaget, Stockholm 1973). För uppgifterna om beredskapsförstärkningarna vid krigsutbrottet, se s. 23. För övriga uppgifter se s. 63f. Se också Bo Hugemark: «Parera eller agera – strategiska vägval för Sverige» i Kent Zetterberg & Gunnar Åselius (red): *Historia, Krig och statskonst. En vänbok till Klaus-Richard Böhme* (Probus, Stockholm 2000) s. 297.

<sup>13</sup>Carlgren 1973 a.a. s. 142.

<sup>14</sup>Carlgren 1973 a.a. s. 142-147. Se även Bo Hugemark: «Krigserfarenheter och insatsberedskap» i Bo Huldt & Klaus-Richard Böhme (red): *Horisonten klarnar: 1945 – Krigsslut* (Probus, Stockholm 1995b) s. 107ff.

<sup>15</sup>Hugemark a.a. s. 110. Hugemark påpekar i not 12 att de enda beredskaphöjningar som vidtogs kring midsommaren 1941 var på Gotland och i Norrland, det vill säga riktades mot Sovjetunionen.

<sup>16</sup>Carlgren 1973 a.a. s. 340-347, 367f, 410-412. Om interaktionen mellan regeringen och militärledningen vid transiteringsavtalets uppsägande och den militära oppositionen mot Thörnell, se Arvid Cronenberg: «'Och får jag tag i den fan...': Den militära oppositionen mot Olof Thörnell» i Bo Hugemark (red): *I orkanens öga: 1941 – Osäker neutralitet* (Probus, Stockholm 1992). Rörande "februarikrisen", se också Kent Zetterberg: "1942 – storkriget vänder, Sveriges utsatta läge består" i Bo Hugemark (red): *Vindkantring: 1942 – Politisk kursändring* (Probus, Stockholm 1992) s. 108ff.

<sup>17</sup>Carlgren 1973 a.a. s. 569-582. Beträffande planer på svenskt – eventuellt i kombination med allierat – militärt ingripande i Norge och Danmark vid krigsslutet se Thomas Roth: «Danmark i blickpunkten. Underrättelseinhämtning inför operation Rädde Danmark» i Bo Huldt & Klaus-Richard Böhme (red):

*Vårstormar: 1944 – Krigsslutet skönjes* (Probus, Stockholm 1995a); Stellan Bojerud: «'Hur ska vi komma i land?'. De svenska planerna på att i krigets slutskede invadera Bornholm» i Huldt & Böhme (red) 1995a a.a.; Leif Leifland: «Sverige 1945 – neutralt eller icke krigförande?» i Huldt & Böhme (red) 1995b; Leif Leifland: *General Böhmes val: Sverige och det nazistiska Tyskland våren 1945* (Norstedts, Stockholm 1992) och Bjørn-Olav Heieraas: «Operasjonen 'Rädde Norge' – politiske og operative aspekter» (Enskild uppsats, Försvarshögskolan, Stockholm 1999).

<sup>18</sup>Göte Blom & Per Rudberg: *Vår beredskap – Var den god? Marin beredskap tiden 1938-1990* (Marinlitteraturföreningen, Stockholm 1996) s. 40, 50 och 57. Enda gången regeringen ingrep aktivt med inkallelser var under Polenkrisen 1981 då ett antal fartygsbesättningar inkallades för att kunna ta hand om eventuella båtflyktingar.

<sup>19</sup>Wilhelm Agrell: *Fred och fruktan: Sveriges säkerhetspolitiska historia 1920-2000* (Historiska media, Lund 2000) s. 192.

<sup>20</sup>Tage Erlander: *1949-1954* (Tiden, Stockholm 1974) s. 131. För andra exempel på detta förhållande, det vill säga att regeringen var mer orolig över att inre eller yttre tryck skulle göra det svårt att motivera neutralitetspolitiken, än över svensk beredskap, se Lennart Bodström: *Mitt i stormen* (Hjalmarsson & Högberg, Stockholm 2001) s. 245 och Ingvar Carlsson: *Ur skuggan av Olof Palme* (Hjalmarsson & Högberg, Stockholm 1999) s. 85.

<sup>21</sup>Erlander a.a. s. 305-309, citat från s. 309.

<sup>22</sup>Nils Andrén: *Maktbalans och alliansfrihet: Svensk utrikespolitik under 1900-talet* (Norstedts, Stockholm 1996) s. 179.

<sup>23</sup>«Anförande av utrikesministern i Sveriges Radios utlandsutsändningar den 13 mars 1964» i *Utrikesfrågor. Offentliga dokument m.m. rörande viktigare svenska utrikespolitiska frågor 1964* (Aktstycken utgivna av kungl. Utrikesdepartementet, Stockholm 1965) s. 9f. Kursiveringen är utrikesministerns.

<sup>24</sup>Citat från Andrén 1996 a.a. s. 182.

<sup>25</sup>Hugemark 2000 a.a., särskilt s. 301ff. Vad gäller regeringsuttalanden om försvarsmaktens defensiva syfte, se till exempel Försvarsutskottet (FöU) 1981/82:18 s. 3. Vad gäller olika aspekter av synen på hjälp utifrån, se *Om kriget kommit... Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949-1969*.

---

Betänkande av Neutralitetspolitikkommissionen, SOU 1994:11 (Fritzes, Stockholm 1994).

<sup>26</sup>Se Erlander a.a. s. 75ff.

<sup>27</sup>Jämför Andrén 1996 a.a. s. 190.

<sup>28</sup>Jämför Krister Wahlbäck: «Aderton missförstånd om svensk säkerhetspolitik» i *Internationella Studier* (3:1995).

<sup>29</sup>Citerat ur Andrén 1996 a.a. s. 145.

<sup>30</sup>FöU 1981/82:18, s. 3.

<sup>31</sup>Gunnar Magnusson: «Försvarsmakten – central förvaltningsmyndighet eller dynamiskt säkerhetspolitiskt instrument?» i *Kungl Krigsvetenskapsakademiens handlingar och tidskrift* (1:2000). För debatten i Norge, se särskilt Kjell-Inge Bjerga & Knut Amund Surlien: »Forsvarets overkommando – en anakronisme?» i *Norsk militært tidsskrift* 12:2000.

<sup>32</sup>Carlgren 1973 a.a. s. 147.

<sup>33</sup>Jämför till exempel Hugemark 2000 a.a.

<sup>34</sup>Carlgren 1973 a.a. s. 147.

<sup>35</sup>Citatet från Carlgren 1982 a.a. s. 281. Se också Cronenberg a.a.

<sup>36</sup>Peter Douglas Feaver: «The Civil-Military Problematique: Huntington, Janowitz and the Question of Civilian Control» I *Armed Forces & Society* (2:1996) citerad i Anna Bolin: *Political-Military Relations. An Introduction to a Field of Study* (Försvarshögskolan, Stockholm 2000) s. 9.

<sup>37</sup>Carlgren 1982 a.a., citat från s. 282.

<sup>38</sup>Hans Zettermark: «Överflödigt befäl? Frågan om ÖB-institutionen i samband med 1945 års försvarskommitté och 1948 års försvarsbeslut» i *Kungl krigsvetenskapsakademiens handlingar och tidskrift* 4:1999. Omdömet om Vougt hämtat från s. 122. För omdömet om Sven Andersson, se Nils Swedlunds arkiv, Volym 4, «Personlig avlämningsPM (Samtal med Rapp 7/6 61)», Krigsarkivet. För moderna exempel på kommunikationssvårigheter mellan försvarsministrar och ÖB hänvisas till Thage G. Peterson: *Resan mot mars: Anteckningar och minnen* (Bonniers, Stockholm 1999) särskilt s. 513ff. För en vetenskaplig undersökning om spänningen mellan regeringen och statsförvaltningen i säkerhetsfrågor, se Karl Molin: *Omstridd neutralitet: Experternas kritik av svensk utrikespolitik 1948-50* (Tiden, Stockholm 1991).

<sup>39</sup>Agrell a.a. s. 148.

<sup>40</sup>Per Iko: «Ett totalare försvar? Samordningen av totalförsvarets högsta och centrala ledning» i Kent

Zetterberg (red): *Totalförsvaret och atomvapen. Tre studier kring uppbyggnaden av det svenska totalförsvaret och kärnvapendimensionen 1950-1970* (Försvarshögskolan, Stockholm 2001), särskilt s. 65.

<sup>41</sup>Wilhelm Carlgren: «Regeringen, ÖB och utrikespolitiken: Reflexioner över anteckningar av general Thörnell om erfarenheter från krigsåren» i *Kungl Krigsvetenskapsakademiens handlingar och tidskrift* 6:1982 s. 280.

<sup>42</sup>Magnusson a.a. och Bjerga & Surlien a.a. Det verkar dock inte finnas något vidare stöd varken hos regeringen eller hos militärledningen eller för den delen från inflytelserika säkerhetspolitiska debattörer för en integrering av militärledningen i försvarsdepartementet. Se till exempel «Behovet av ett krigsövat ledarskap» av Olof Santesson i *Kungl Krigsvetenskapsakademiens handlingar och tidskrift* 6:2001.

---

## English summary

### **"Break glass only in case of war..." Sweden's Armed Forces as an instrument of security policy during 100 years**

The purpose of this article is to discuss the use of armed forces as an instrument of Swedish security policy during the last 100 years. *Firstly*, a brief historical overview is being made of how the government has dealt with the use of military power. *Secondly*, some patterns in this field are identified and tentative explanations for those patterns are given. *Finally*, some alternatives to yesterday's and today's solutions in this field are sketched.

A first pattern identified is that the Swedish government has generally been restrictive regarding the use of military power. This pattern is particularly evident during the Swedish-Norwegian Union-Crisis in 1905, during the Second World War and during the Cold War. The reason for this pattern is probably that the governments have believed that the use of military power is likely to escalate crises rather than disarm them, and to provoke the adversary rather than deter him. The military leaders have often held a contrary opinion.

A second pattern identified is that the Swedish government has rarely asked the generals and admirals for their opinion, and, when it has, seldom has followed their advice. During the Second World War the military leaders had to work very hard to achieve a higher state of military readiness, even when there were obvious signs that something was "brewing", as for example before April 9th, 1940 when Hitler attacked Norway and Denmark. During the many crises of the Cold War, the government was unwilling to order a higher state of military readiness, despite pressure from the military men. The reasons for this pattern are probably the same as for the first pattern,

but economic and psychological factors may also have played their part. Military readiness is expensive, and to remobilise a war weary unit can have negative psychological effects. The form of the military recommendations is certainly another reason. For example, many of the suggestions made by the Supreme Commander during the Second World War have been described as unsubtle and provocative.

A third pattern identified is that the results of planned or actual use of the Armed Forces as an instrument of security policy have not been very successful. The Swedish expedition to Åland in 1918 was, in a security policy context, unsuccessful. The Swedish-Finnish plans to defend Åland in 1939 did not get support from the Soviet Union and were not realised when war broke out. The Swedish unit to Kosovo in 1999 was heavily delayed. The reasons for this pattern are probably a lack of planning, misperceptions of the intentions of the great powers, unclear aims and structural friction within the government machinery.

A fourth pattern identified is that after the end of the Cold War, the government has started to think more about the use of military power as an instrument of security policy. One striking feature is an increasing concentration on the use of Swedish forces outside Swedish territory in peacetime, in open cooperation with the EU and NATO. This was unthinkable during the Cold War. The reasons for this pattern are probably that the government wants to signal its affiliation with the West (i.e. its orientation away from neutrality policy).

The article concludes that many of the problems in this field in the past and the present are due to a deficient cooperation between the military and political leadership. A well-working political-military relation, characterized by mutual confidence rather than mutual distrust, is a very important key to solve the problems that still exist. One method to

---

achieve this is to attach the military leadership closer to the government, for example to integrate the Military Council with the Defence Ministry, which is the case in many other comparable countries. Even if this was done and a smoother cooperation between the political and military leadership were achieved, it is still likely that the government would take a cautious approach to the use of military power as an instrument of security policy. Many signs still seem to indicate that the basic political approach to the use of military power can be summarized as "break glass only in case of war...".



**IFS Info 5/02**

**Magnus Petersson**

**“Break glass only in  
case of war..”**

**Den svenska försvarsmakten som  
säkerhetspolitiskt instrument under 100 år**



**Institutt for forsvarsstudier  
Norwegian Institute for Defence Studies**

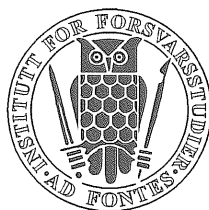
IFS Info 5/2002

# Magnus Petersson

Institutt for forsvarsstudier  
Norwegian Institute for Defence Studies

Oslo mil/Akershus  
N-0015 OSLO  
Norway

Tlf: +47 23 09 31 05  
Fax: +47 23 09 33 79



Institutt for forsvarsstudier  
Norwegian Institute for Defence Studies