



”Vill du ha fred, rusta för krig”

Perspektiv på en svensk tröskel

Madelene Lindström, Fredrik Lindvall

Madelene Lindström, Fredrik Lindvall

"Vill du ha fred, rusta för krig"

Perspektiv på en svensk tröskel

Bild/Cover: Försvarets radioanstalt (FRA)/Försvarsmakten.
Bilden föreställer ett ryskt jaktflygplan (typ SU-27 Flanker)
fotograferad av ett svenskt signalspaningsplan år 2014.

Titel	Vill du ha fred, rusta för krig. Perspektiv på en svensk tröskel.
Title	If you want peace, prepare for war. Perspectives on capabilities raising the bar.
Rapportnr/Report no	FOI-R--4047—SE
Månad/Month	Februari
Utgivningsår/Year	2015
Antal sidor/Pages	55
ISSN	1650-1942
Kund/Customer	Försvarsdepartementet
Forskningsområde	8. Säkerhetspolitik8. Säkerhetspolitik
FoT-område	Välj ett objekt.
Projektnr/Project no	Försvarspolitiska studier
Godkänd av/Approved by	Jörgen Lindström
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk. All form av kopiering, översättning eller bearbetning utan medgivande är förbjuden

This work is protected under the Act on Copyright in Literary and Artistic Works (SFS 1960:729). Any form of reproduction, translation or modification without permission is prohibited.

Förord

Den säkerhetspolitiska klimatförändringen som ytterst tagit sig uttryck i Georgienkriget 2008 och det ryska kriget mot Ukraina 2014, har återigen satt fokus på försvarets huvuduppgift, nämligen dess förmåga att såsom en tröskel verka avhållande på väpnade angrepp utifrån.

Inom forskning för regeringens behov 2014 (FORBE) och projektet Försvarspolitiska studier behandlar Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) en rad frågor som rör inriktningen och utformningen av det svenska försvaret. Studien syftar till att belysa hur begreppet tröskel kan förstås samt analysera hur den svenska tröskeln för att kunna stå emot ett väpnat angrepp och militära påtryckningar kan höjas. Ambitionen är att studien ska visa på praktiska och teoretiska utgångspunkter för handlande respektive tänkande kring en svensk tröskel. Författarna svarar för slutsatserna i rapporten. Rapporten har granskats av forskningsledare Robert Dalsjö samt enhetschef Jörgen Lindström. Studien kan ses som en fortsättning på Krister Andréns tidigare utgivna rapport *Krigsavhållande tröskelförmåga. Det svenska försvarets glömda huvuduppgift* (FOI-R—3852—SE).

Jan Henningson

Projektledare

Sammanfattning

Försvarets förmåga att skapa en tröskel mot potentiella angrepp har lyfts fram i den svenska försvarspolitiska debatten. Syftet med studien är att visa på olika perspektiv på en svensk tröskel för att avskräcka militära angrepp och påtryckningar. En tröskel kan ses som en begränsad form av avskräckning. Avskräckning handlar om tre delar som samverkar: (1) vilja att möta ett väpnat angrepp; (2) förmåga att möta ett väpnat angrepp, och (3) trovärdig kommunikation av viljan och förmågan att möta ett väpnat angrepp. En tröskeleffekt utgör den påverkan försvararen har på angriparen före denne bestämmer sig för ett eventuellt väpnat angrepp. En annan tröskeleffekt uppstår då angreppet påbörjats och angriparen står inför att slutföra angreppet eller ej. En tillräcklig tröskel uppnås när en angripare avstår från väpnat angrepp eller känner sig tvungen att öka sin insats för att kunna ha en chans genomföra eller fullfölja angreppet. Angriparen måste uppfatta att dennes ursprungliga kalkyl inte går ihop, avseende förväntade för- och nackdelar förknippade med angreppet. Fokus ligger på angriparens syn på utfallet i förhållande till angriparens kostnad för att åstadkomma ett angrepp och bygger därmed på perceptioner. En tröskelförmåga innefattar de kapaciteter en aktör disponerar, vilka en angripare väger in i sin kalkyl när den senare överväger ett angrepp på försvararen. En tröskelförmåga måste ha någon koppling till reella omständigheter för att vara trovärdig. Rapporten diskuterar tröskelförmåga utifrån förmåga att skada angreppet (eng. *deterrence by denial*), och förmåga att skada angriparen (eng. *deterrence by punishment*). För att kunna dra nytta av andra aktörers avhållande effekt på angriparen kan Sverige vidare söka mekanismer som kan haka samman svensk säkerhet med andras säkerhet.

Nyckelord: avskräckning, försvarspolitik, grundläggande militär förmåga, hakar, marginaldoktrin, politisk vilja, solidaritet, strategisk kommunikation, Sverige, säkerhetspolitik, tröskel, tröskelförmåga, tröskeleffekt.

Summary

The armed forces ability to constitute a threshold against possible attacks has been highlighted in the Swedish defense policy debate. The purpose of this study is to give additional perspectives on a Swedish threshold to deter military attacks, by developing some practical and theoretical points for action and thinking.

A threshold can be seen as a limited form of deterrence. Deterrence involves three components that work together: (1) a credible *will* to respond to an armed attack; (2) a credible *capability* to respond to an armed attack, and (3) a credible *communication* of the will and capability to respond to an armed attack.

A threshold effect represents the impact the defender has on the aggressor before he decides to initiate an armed aggression. A threshold is sufficient when the aggressor refrains from an attack or feels compelled to increase his effort to implement or continue the attack. The focus is on the aggressor's view of the outcome in relation to the possible costs of an attack, and is thus based on perceptions. A threshold capability includes the capacities the defender disposes which an aggressor weighs in his calculus when considering an attack on the defender. A threshold capability must be linked to real circumstances to be credible. The report discusses the threshold against armed aggressions on Sweden based on the ability to harm the attack, i.e. deterrence by denial, and the ability to harm the attacker, i.e. deterrence by punishment. The report argues that the ability to credibly damage the aggressor provides a deterrent effect and that Sweden should seek to obtain deterrence mechanisms that can link together Swedish security with the safety of others.

Keywords: Deterrence, coercion, compellence, defense, military capacity, political will, strategic communication, security policy, Sweden, the doctrine of marginal deterrence, threshold, hooks.

Innehåll

1	Inledning	9
1.1	Syfte	10
1.2	Metod, material och avgränsningar	10
1.3	Disposition och läsanvisningar	11
2	Teoribildning och tidigare forskning	12
2.1	Avskräckningsteorins utveckling	12
2.2	Avskräckningens anatomi och mekanismer	19
2.3	Svenskt avskräckningstänkande	26
3	Perspektiv på en svensk tröskel	30
3.1	Tröskelns förutsättningar och innehåll	30
3.2	Tröskel – ett helhetsgrepp	31
3.3	Omvärldens perception	32
3.4	Tröskeln i ett internationellt sammanhang	33
3.5	Samhällets förmåga att motstå angrepp	35
3.6	Militära tröskelförmågor	36
4	En modern krigsavhållande doktrin - några grunddrag i en svensk tröskel	40
4.1	Ansats till definition	40
4.2	Fokus i olika faser	42
4.3	Tröskel som hakar i andras säkerhet	44
4.4	Förmåga att skada angriparen	44
4.5	Fortsatta studier	45
	Referenser	46
	Bilaga A Användningen av begreppet ”tröskel” i samtida policydokument	50
	Bilaga B: Centrala begrepp inom avskräckningsteorin	54

1 Inledning

Försvarets förmåga att skapa en tröskel mot potentiella angrepp har lyfts fram i den svenska försvarspolitiska debatten. Försvarsberedningen skriver i sin försvarspolitiska rapport från våren 2014: ”Genom att kunna möta ett begränsat väpnat angrepp skapar försvaret tillsammans med politiska, diplomatiska och ekonomiska medel en tröskel för den som skulle vilja angripa Sverige, eller utöva påtryckningar med militära maktmedel.”¹

Exempel på avskräckning som en del av det svenska militärtänkandet kan hittas redan i marginaldoktrinen eller marginaleffektsteorin som den också kallas.² Marginaldoktrinen var en underliggande princip i Sveriges säkerhetspolitik under perioden från 1960-talet fram till kalla krigets slut. Grundantagandet bakom marginaldoktrinen var att Warszawapakten endast skulle kunna sätta av begränsade styrkor vid ett eventuellt angrepp mot Sverige, eftersom det kommunistiska blocket i varje situation behövde reservera huvuddelen av sin militära förmåga för en eventuell kraftmätning med huvudmotståndaren NATO.³ Marginaldoktrinen kompletterades med ett antagande om att om Sverige mot förmodan skulle dras in i krig skulle det inte ha ett strategiskt egenvärde, utan alltid vara förknippat med ett större krig där andra också var i väpnad konflikt med huvudmotståndaren.⁴

Efter det kalla kriget följde förhoppningar om en ny världsordning, där stormakternas rivalitet skulle bytas ut mot samarbete och färre väpnade konflikter. Genom Georgienkriget 2008 och det ryska väpnade övertagandet av Krim 2014, har mellanstatliga väpnade konflikter återigen kommit allt närmare Sverige. Frågor om militära åtgärder för återförsäkring och avskräckning är åter på agendan i vår del av världen. Begreppet ”tröskel” har lyfts fram i flera

¹ Ds 2014:20, Regeringskansliet, (2014) ”Försvaret av Sverige - Starkare försvar för en osäker tid”. Stockholm, Fritzes. s.44. Se vidare bilaga A för en sammanställning av hur begreppet ”tröskel” har använts i samtida policydokument.

² Tunberger et al (2004) ”Strategi för det oväntade 2”, FOI. Marginaldoktrinen eller ”marginaleffektteorin” som den också kallades formulerades explicit i 1963 års försvarsproposition (Prop. 1963:108) och finns även i ÖB-65 samt 1970-talets försvarsutredningar. Se Agrell (1985) ”Alliansfrihet och atombomber. Kontinuitet och förändring i den svenska försvarsdoktrinen 1945-1982” s. 175.

³ Se Agrell, Wilhelm (1985) ”Alliansfrihet och atombomber” s. 174-176 samt Hugemark, Bo (1986) s.231f. ”Neutralitet och försvar – Perspektiv på svensk säkerhetspolitik 1809-1985”.

⁴ Det talades öppet om ”hjälp utifrån” fram till 1965 (se t.ex. ÖB-62), men blev efter det en dold premiss för säkerhetspolitiken. Se Dalsjö, Robert; (2006) ”Life-Line Lost: The Rise and Fall of 'neutral' Sweden's Secret Reserve Option of Wartime Help from the West”; Agrell, Wilhelm; (1991) ”Den stora lögnen: ett säkerhetspolitiskt dubbelspel i alltför många akter” och ”Fredens illusioner: det svenska nationella förvarets nedgång och fall 1988-2009” (2010); samt Holmström, Mikael; (2012) ”Den dolda alliansen. Sveriges hemliga NATO-förbindelser” som alla beskriver Sveriges hemliga samarbete för att kunna få militär förstärkning från västmakterna.

policydokument och ger ett behov av att analysera och definiera vad det innefattar och hur det kan förstås.⁵

Inom forskning för regeringens behov (FORBE) och projektet "Försvarspolitiska studier" behandlar FOI en rad frågor som rör regeringens inriktning och utformning av försvaret av Sverige. Denna studie genomförs som en del av detta projekt.

1.1 Syfte

Syftet med studien är att fördjupa analysen kring Sveriges förmåga att skapa en tröskel mot ett väpnat angrepp och militära påtryckningar på Sverige. Ambitionen är att studien ska utgöra ett hjälpmedel för den försvarspolitiska analysen av begreppet tröskel genom att visa på praktiska och teoretiska utgångspunkter för handlande respektive tänkande kring tröskelbegreppet.

För att operationalisera syftet har tre övergripande ansatser varit utgångspunkter för analysen. Studien ska (1) ge exempel på teoretiska perspektiv som kan kopplas till tröskelbegreppet utifrån forskning inom statsvetenskap och internationella relationer; (2) ge exempel på svenska perspektiv på tröskelbegreppet; och (3) visa på möjliga svenska utgångspunkter för att verka tröskelhöjande.

1.2 Metod, material och avgränsningar

Studien visar utifrån litteratur och expertdiskussioner på olika perspektiv på fenomenet tröskel och hur Sverige och särskilt Försvarsmakten kan skapa en tröskel mot ett väpnat angrepp. Utgångspunkt är meningen "Svensk förmåga att möta ett väpnat angrepp skapar en tröskel för den som skulle vilja angripa Sverige eller utöva påtryckningar med militära maktmedel".⁶

Utgångspunkten för studien är antagandet om att absolut säkerhet via avskräckning är omöjligt att uppnå, åtminstone för stater som inte är stormakter. Även om småstater aldrig helt kan stänga dörren mot väpnade angrepp, så går det att gardera sig till en viss nivå genom att skapa en tröskel. Begreppet tröskel har i den svenska försvarsdebatten använts utifrån att försvarets förmåga att möta ett väpnat angrepp skapar en tröskel för en eventuell angripare. Vidare skriver Försvarsberedningen i sin säkerhetspolitiska rapport "Vägval i en globaliserad

⁵ Se bilaga A för en sammanställning av användningen av begreppet "tröskel" i nutida policydokument.

⁶ Ds 2014:20, Regeringskansliet, (2014) "Försvaret av Sverige - Starkare försvar för en osäker tid". Stockholm, Fritzes, s. 44.

värld" att "Georgienkonflikten 2008 har visat att den ryska tröskeln för att använda militärt våld har sänkts".⁷

En tröskel kan ses som en begränsad form av avskräckning, varför etablerad statsvetenskaplig forskning om internationella relationer och avskräckningsteori har använts i analysen. Avskräckning (eng. *deterrence*) är ett av de mest väl genomanalyserade områdena inom statsvetenskapen. Denna studie gör emellertid inte anspråk på att vara heltäckande, varken avseende litteraturgenomgång eller möjliga svenska perspektiv.

Fokus för analysen är Sveriges förmåga att skapa en tröskel mot ett väpnat angrepp eller militära påtryckningar mot Sverige. Detta antas vara den mest krävande av militära utmaningar. Övriga militära utmaningar antas därmed kräva mindre resurser och i princip vara underordnade det väpnade angreppet. Dock utesluter inte antagandet att det kan krävas andra förmågor för att hantera andra typer av hot, men resursmässigt är dessa av underordnad betydelse.

Analysen bygger på litteraturstudier och två workshops. De senare innefattade operationsanalytiker och säkerhetspolitiska analytiker från FOI. Detta har gett underlag till vad en tröskel är och vilka principiella ansatser som är styrande i teorbildningen kring avskräckning. Analysen av tröskelbegreppet pekar på ett antal praktiska och teoretiska utgångspunkter för handlande respektive tänkande kopplade till en svensk tröskel.

Rapporten riktar sig till handläggare, tjänstemän och beslutsfattare som skapar svensk försvarspolicy, t.ex. på Försvarsdepartementet och Utrikesdepartementet samt försvarsmyndigheterna, främst Försvarsmakten. Rapporten ska även kunna tjäna som utgångspunkt för en allmän kvalificerad försvarspolitik debatt.

1.3 Disposition och läsanvisningar

Kapitel två ger studien ett teoretiskt ramverk genom att presentera en del av den forskning som försöker förstå och förklara hur och varför avskräckning fungerar och vilka mekanismer avskräckning bygger på. Kapitel tre redogör för användningen av begreppet tröskel i den svenska försvarspolitik debatten. Därefter presenteras forskarperspektiv på tröskel med fokus på tröskelns effekt och mål, tröskelns förutsättningar och innehåll samt möjliga svenska tröskelförmågor. Kapitel fyra pekar på möjliga grunddrag i en svensk tröskel och lyfter fram några koncept som skulle kunna utgöra en del av en svensk tröskeldoktrin. Avslutningsvis lyfts ett antal överväganden fram, kopplat till utformandet av en svensk tröskeldoktrin.

⁷ Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport "Vägval i en globaliserad värld" s. 220.

2 Teoribildning och tidigare forskning

Utgångspunkten för en diskussion om hur en tröskel definieras tar avstamp i begreppet avskräckning. Nationalencyklopedin definierar avskräckning som en ”politisk doktrin som bygger på att angriparen vill avstå från angrepp om följderna blir tillräckligt allvarliga för honom, d.v.s. om kostnaderna vid ett angrepp kommer att överstiga de fördelar som angreppet syftar till att uppnå”.⁸

Engelskans ord för avskräckning är *deterrence*. Det betyder *to frighten from or away* och kommer från latinets *deterre*.⁹ Tankegångar om att demonstration av militärmakt verkar avskräckande fanns redan på romartiden, kanske mest ihågkommet via den latinska frasen *Qui desiderat pacem, praeparet bellum* (Vegetius). Just ”vill du ha fred, rusta för krig” avspeglar grundtanken i avskräckningsteorin. Akademiker och strateger har sedan dess utforskat otaliga varianter på temat, men den grundläggande tankegången är att angriparen avstår angrepp om den vet att försvararen kan hejda angreppet eller kan orsaka oacceptabla skador tillbaka. Avskräckning handlar om tre delar som samverkar: (1) vilja att möta ett angrepp; (2) förmåga att möta ett angrepp, och (3) trovärdig kommunikation av viljan och förmågan att möta ett angrepp.¹⁰ En tröskel är en begränsad form av avskräckning.

Avsnitten nedan ger ett historiskt och teoretiskt ramverk för begreppet tröskel genom att presentera forskning som försöker förstå och förklara hur och varför avskräckning fungerar och vilka mekanismer som finns för strategin.

2.1 Avskräckningsteorins utveckling

De tidigaste spåren av avskräckning i modern tid kommer redan i slutet av 1800-talet med den brittiske filosofen Jeremy Bentham som menade att utdömandet av straff skulle vara tydligt och förutsägbart samt proportionellt till det begångna brottet. Bentham menade att den som var i färd med att begå ett brott då rationellt kunde överväga om fördelarna och eventuella vinster av brottet översteg kostnaden och det eventuella straffet.¹¹

Inom statsvetenskapen är avskräckning ett av de mest väl genomanalyserade områdena inom internationella relationer. Avskräckningsteorins utveckling har beskrivits som tre vågor som följer den internationella utvecklingen.¹² Den första

⁸ Nationalencyklopedin sökord ”avskräckning”.

⁹ Freedman (2004) ”Deterrence” s.7.

¹⁰ Se t.ex. Axelsson, Jörgen (2014) s. 18 ”Avskräckning inom svensk försvars- och säkerhetspolitik”, Försvarshögskolan.

¹¹ Freedman (2004) s. 7f.

¹² Robert Jervis var den som först började beskriva avskräckningsteorins utveckling som tre ”vågor”. Se Freedman (2004) s. 21.

och tidsmässigt kortaste vägen ägde rum i början av 1950-talet, med Bernard Brodie m.fl. som främste uttolkare. Brodie är allmänt erkänd som den initiala arkitekten bakom teorierna kring användningen av kärnvapen som avskräckande strategi och kom att vara med och forma västvärldens syn på dessa nya vapen och deras användning. Den andra vägen i utvecklingen av avskräckningsteorin kom i slutet av 1950-talet, med bl.a. Herman Kahn. Många teoretiker problematiserade då huruvida kärnvapen endast kunde användas som ett hot eller även för att utkämpa krig, och hur detta förhöll sig till avskräckning. Den tredje vägen med perspektiv på avskräckningsteorin kom på 1970-talet med t.ex. Alexander George, Richard Smoke, Richard Ned Lebow, Janice Gross Stein. Med den tredje vägen kom en betoning på utrikespolitik baserad på diplomati och positiva incitament för samarbete snarare än endast militärmakt.¹³

2.1.1 Avskräckning med bara kärnvapen

Avskräckning som strategi betonades efter andra världskriget, i syfte att motverka Sovjetunionens inflytande och undvika ett tredje världskrig. Kärnvapen var drivande i detta. USA, som skaffade kärnvapen för att vinna andra världskriget, upptäckte att kärnvapen var det enda medlet som höjde kostnaden så högt att de verkade avhållande på Sovjetunionen.¹⁴

En stor del av avskräckningsteorin utvecklades under det kalla kriget och speglar den maktrelation som uppstod mellan supermakterna.¹⁵ Den amerikanske militärstrategen Bernard Brodie fastställde med sitt verk *The Absolute Weapon: Atomic Power and World Order* grunderna i kärnvapenavskräckningsstrategin. Doktrinen om massiv vedergällning, engelskans *massive retaliation*, kom på 1950-talet och gick ut på att i händelse av en attack så skulle försvararen hämnas genom en massiv motattack med kärnvapen. Efterhand som antalet kärnvapen ökade så blev andraslagsförmåga viktigt, d.v.s. en trovärdig förmåga att efter att ha blivit attackerad med kärnvapen själv kunna slå tillbaka med en förödande insats av kärnvapen. När både USA och Sovjetunionen disponerade en andraslagsförmåga uppstod en situation som brukar beskrivas som ömsesidigt garanterad förstörelse, eng. *Mutual Assured Destruction* (MAD).¹⁶

Såsmåningom kom emellertid strategiska kärnvapen att brista i trovärdighet eftersom de började anses för ödeläggande. Moraliska aspekter och rädsla för att ett mänskligt misstag skulle kunna utlösa ett nukleärt Armageddon började göra

¹³ Se hur Stephen Rock använder *appeasement* i Freedman (2004) s. 21f, samt s. 57.

¹⁴ Freedman (2004) s.12.

¹⁵ Stone, John; (2012) "The Future of Deterrence: Introduction", Contemporary Security Policy vol 33 nr 1 s. 82.

¹⁶ Se doktrinen om *massiv vedergällning* ("Eisenhower-doktrinen") och doktrinen om ömsesidig garanterad förstörelse, *Mutual assured destruction*.

sig gällande.¹⁷ Teoretiker uppmärksammade att potentiella angripare inte skulle avskräckas, eftersom dessa inte skulle tro att försvararen var beredd att ta till det yttersta vapnet. Strategiska kärnvapen med stora kärnladdningar kompletterades med taktiska kärnvapen och mindre kärnladdningar. De senare kunde visa upp en mer tydlig militär operativ nytta på slagfältet.

Bernard Brodie var en av de första som menade att den största nyttan med atombomben var att hota med att använda den, inte att använda den. Kärnvapen sågs som politiska vapen med begränsat militärt värde. Brodie konstaterade att militärens roll som tidigare varit att vinna krig nu var att undvika krig.¹⁸ Brodie bidrog vidare till skiftningen från en betoning på förstaslagsförmågan till förmån för andraslagsförmågan, vilket han menade medförde större säkerhet för båda parterna. I samband med detta föreslog Brodie att stater skulle investera i civilförsvaret och skydda andraslagsförmågan.¹⁹ Avskräckningsdebatten under kalla kriget anklagas ofta för att vara abstrakt eller akademisk, men var i själva verket högst politisk och även praktisk.²⁰

2.1.2 Konventionell och nukleär avskräckning

I samband med att trovärdigheten i kärnvapenhotet började ifrågasättas, riktades fokus alltmer mot konventionell avskräckning.²¹ Doktrinen om flexibelt gensvar, engelskans *flexible response*, som kom på 1960-talet, betonade avskräckning på alla nivåer, inklusive med konventionella styrkor.²² Genom att introducera fler steg på en tänkt eskalationsstege, så skulle risken att vid en väpnad konflikt genast hamna i ett oönskat tredje världskrig undvikas. Kritiker menade dock att en hotbaserad avskräckningsstrategi kunde leda till en ogynnsam eskalering just

¹⁷ Freedman (2004) s.18f.

¹⁸ Freedman (2004) s. 11.

¹⁹ Brodie, Bernard; (1958) "The Anatomy of deterrence".

²⁰ Avskräckningsstrategins praktiska uttryck kan bl.a. ses i den amerikanska kärnvapenkrigplanen Single Integrated Operational Plan (SIOP) som mellan 1961 till 2003 var USA:s plan i händelse av ett kärnvapenkrig. SIOP omfattade tänkbara mål, beskrev förfaranden för hur kärnvapenattacken skulle utföras. År 2003 ersattes SIOP av Operations Plan (OPLAN) 8044 och år 2008 följde operationsplan 8010 "Strategisk Deterrence och Global Strike".

²¹ Litteratur om konventionell avskräckning blossade upp ordentligt på 1980-talet (se t.ex. John J Mearsheimer, Richard K. Betts m.fl.)

²² Flexible response-doktrinen (flexibelt gensvar) utvecklades som ett svar på en framväxande insikt om att den massiva vedergällningens doktrin inte längre var trovärdig eftersom förmågan till förgörande kärnvapeninsats fanns på båda sidor, d.v.s. hos såväl USA som Sovjet, och för att det fanns många militära utmaningar där en massiv kärnvapeninsats inte var en rimlig åtgärd. Doktrinen flexibelt gensvar betonar förmågan till fler alternativ än strategiska kärnvapen för att hantera ett angrepp och utgick vidare ifrån att det första målet var fiendens militär, inte dess civilbefolkning. Strategin brukar förknippas med den dåvarande amerikanske försvarsministern Robert McNamara.

för att det fanns fler steg på stegen att klättra.²³ Även om försvararen ofta anser att dennes åtgärder tas i självförsvar och enbart är defensiva kan styrkegenereringar, frambasering och avskräckningsretorik uppfattas som utmanande och provocerande för den potentielle angriparen, vilket i sin tur kan framkalla ett motsvarande beteende hos den senare. Om den som ska avskräckas drar slutsatsen att eftergifter eller återhållsamhet kan tolkas som en svaghet, kan avskräckningen tvinga fram fler provokationer från utmanaren. Det finns därmed en risk för att avskräckning leder till ett mönster av ökande aggressivt beteende, där båda parter blir alltmer riskbenägna.²⁴

En närliggande kritik som framförts är att avskräckning höjer frustrationen, vilket i sin tur leder till förnyade ansträngningar för att komma runt detta. Därmed finns det en risk för att frustrationen till slut blir så hög att aktörerna tar till begränsade attacker, enligt den s.k. *stability-instability*-paradoxen. Samtidigt som kärnvapen ger stabilitet och frånvaro av storskaliga väpnade konflikter mellan kärnvapenstater, så kanaliseras spänningarna genom instabilitetshandlingar av mindre skala, till exempel genom att parterna ”testar gränserna” genom begränsad våldsanvändning och ”periodisk vedergällning” i periferin eller via krig genom ombud. Krig söker helt enkelt andra vägar.²⁵

Det har också lyfts fram att avskräckningsteorier har en överdriven tilltro till militära medel för att lösa politiska problem och därmed inte bidrar med verktyg till att lösa konflikten eller komma åt den potentielle angriparens bakomliggande incitament att attackera.²⁶ Vissa kritiker menar att ett avskräckningstänkande t.o.m. riskerar att hämma konfliktbekämpande insatser eftersom förhandlingar och kompromisser skulle skada trovärdigheten i framtida avskräckande hot. Detta exempelvis genom att förmedla svaghet eller urholka det inhemska stödet för eventuella kostsamma åtgärder som håller avskräckningsstrategin levande. Om parterna har mindre incitament att förhandla och kompromissa för att lösa en konflikt så riskerar det att leda till att det blir onödigt utdragen spänning.²⁷ Avskräckning bör enligt denna skola ses som en del av en bredare strategi för konflikthantering, t.ex. användas tillsammans med andra strategier som belöningar och uppmuntran. Detta för att inte riskera att leda till ett statiskt läge militärt och/eller politiskt.²⁸

²³ Breitenbach, Henrik; (2014) ”NATO: Conventional Deterrence is the New Black”. War on the Rocks.

²⁴ Lebow, Richard Ned; (2005) ”Deterrence: Then and now” Journal of Strategic Studies, vol 28 nr 5, s. 767. Termen ”säkerhetsdilemma” myntades av den tyske forskaren John H. Herz, Därefter har bl.a. Robert Jervis fört tankegångarna vidare.

²⁵ Se t.ex. Alexander George, Richard Smoke. Morgan, Patrick (2005) ”Taking the Long View of Deterrence”, Journal of Strategic Studies Vol. 28 Nr 5, s. s.754-755.

²⁶ Morgan (2005) s. 754.

²⁷ Tankegångarna har förts fram av bl.a. Alexander George och Richard Smoke. Se Morgan (2005) s. 754.

²⁸ Lebow (2005) s. 765.

Forskningen har emellertid också pekat på att avskräckning kan verka normbildande och inskräpa normer. Allmän och omedelbar avskräckning, d.v.s. åtgärder som är tydliga och tas i direkt kombination till ett önskat beteende, minskar incitamenten för aggression och belönar stater som uppfyller acceptabla normer för internationellt uppträdande.²⁹ När uppförandenormer internaliseras blir beteenden till slut självstyrande och avskräckning således onödig.³⁰ Avskräckning kan å ena sidan vara ett hot eller straff för att verka avskräckande och å andra sidan kan avskräckningen tolkas som en signal om starkt normativt ogillande, vilket kan socialisera aktörer till ett visst agerande. Avskräckning kan på samma sätt effektivisera normer. Genom att känna att något är fel, kan den som är skyldig acceptera straffet eller ”känna sig skyldig” även om de inte straffas. När normer blir internaliserade och accepteras som legitima kan människor visserligen ändå bryta mot dem, men då kan de känna skuld och acceptera det straff som gärningen resulterat i. Alla aktörer kommer aldrig att acceptera normerna, men om man vidtar åtgärder mot de som bryter mot normerna kan det öka incitamenten för alla andra att efterfölja normerna. De som dominerar systemet och gör anspråk på att försvara sina normer måste dock själva följa samma uppförandekoder som man förväntar sig att andra ska följa.³¹ Det är svårt att avgöra när ”gott uppförande” beror på att avskräckningen varit fungerande (direkt) eller att avskräckningen har internaliserat vissa normer för hur man ska uppföra sig (indirekt).

Detta för oss till avskräckningens kärnproblem: kausaliteten. Eftersom avskräckning syftar till att ingenting ska hända, är det svårt att bevisa när avskräckning fungerar och att säga vad som egentligen påverkar vad. Att en konflikt inte utbryter kan bero på en tillräcklig avskräckning eller att angriparen aldrig ens tänkt göra något. Att ingenting händer kan i sin tur bero på att angriparen aldrig hade någon intention att göra något, att angriparen *de facto* tänkte göra något men avstod p.g.a. något försvararen sa eller gjorde eller så var det något som försvararen gjorde men inte vad denne själv trodde att det var, eller så fanns det inget som helst samband mellan att den potentiella angriparen inte anföll och vad försvararen gjorde.³²

En annan närliggande kritik handlar om att aktörer inte är rationella i sitt beslutsfattande. Beslutsfattandet hos inblandade aktörer brukar liknas vid en svart låda där det är svårt att förutse utgången av sin egen avskräckningsstrategi och angriparens val eftersom det förutsätter såväl perfekt information och en korrekt tolkning av informationen.³³ Avskräckning fungerar bäst om parterna agerar förutsägbart, följer samma normativa ramverk samt värdeskala, så att

²⁹ Lebow (2005) s. 770.

³⁰ Morgan (2005) s.751-763.

³¹ Lebow (2005) s. 770.

³² Freedman (2009) s. 46.

³³ George, Alexander; Smoke, Richard; (1989) ”Deterrence and Foreign Policy”.

respektive part kan förstå vad som är ett rimligt agerande av motparten i en given situation. Aktörer är emellertid inte alltid rationella ens i det enklaste av alla val och denna problematik blir än svårare då avskräckning *per se* innebär att motpartens drag påverkas av de drag den andre gör. Behovet att kunna läsa av situationen rätt för att kunna anpassa sitt agerande efter det gör att beslutsfattare i hög grad är beroende av information från deras underrättelsetjänst och rådgivare.³⁴

Det har också lyfts fram att det inte är så enkelt som att en angripare bara står inför valet att ”anfalla” eller ”inte anfalla”. I verkligheten har en angripare flera val, inte minst hur han bäst skulle kunna anfalla. Avskräckning kan ha fungerat i den aspekten att angriparen avstod ifrån en plan men bestämde sig för att prova en annan.³⁵ Det finns flera anledningar att ifrågasätta staters förmåga att fatta rationella beslut, vilka är en förutsättning för fungerande avskräckning. För att hantera denna utmaning behövs tydlighet och enkelhet, som kan bryta igenom eventuella svårigheter att se eller förstå vad avskräckningen avser.

När avskräckning diskuteras antas det ofta att målet måste vara att avskräcka alla former av krigföring, men det är också möjligt att avskräcka från användningen av viss krigföring eller vissa angrepp. Exempelvis användningen av massförstörelsevapen eller att använda attacker mot civila, vilket därmed påverkar synen och karaktären på krig. Denna distinktion är vad som skiljer smal avskräckning (eng. *narrow deterrence*), d.v.s. avskräckning av en viss typ av krigföring i ett krig, från bred avskräckning (eng. *broad deterrence*), d.v.s. avskräckning gentemot alla typer av krigföring.³⁶

2.1.3 Avskräckning och okonventionella aktörer

Erfarenheterna från terrorattentaten den 11 september 2001 medförde att avskräckningsdebatten kom att fokusera på huruvida avskräckning kan möta de nya hot och de nya aktörer som identifierats.³⁷ Det lyftes fram att avskräckning t.ex. var ett svagt verktyg kopplat till terrorister med svåridentifierade sårbarheter, som självmordsbombare, eller kopplat till cybersäkerhet, där angriparens identitet är svår att fastställa.

En del teoretiker menar att avskräckning via förmåga att straffa eller skada, engelskans *deterrence by punishment*,³⁸ inte heller är ett trovärdigt alternativ för att avskräcka från den typen av attacker. Stevens förespråkar istället ”deterrence by denial” d.v.s. att minimera effekterna av en cyberattack och satsa på *soft-*

³⁴ George och Smoke (1989) s. 181.

³⁵ George och Smoke (1989) s. 173.

³⁶ Freedman (2004) s. 32f.

³⁷ Freedman (2006) s.795f.

³⁸ För en genomgång av de viktiga begreppen *deterrence by punishment* och *deterrence by denial* se avsnitt 2.2.2 Trovärdig förmåga.

power-avskräckning i form av ”cybern timer”.³⁹ På motsvarande sätt har det lyfts fram att terrorister avskräcks genom satsningar på skydd av kritisk infrastruktur och förbättringar kring samhällets möjligheter att klara av en attack eftersom terrorister har förhållandevis knappa resurser och inte vill riskera sitt anseende i operationer som har små möjligheter att lyckas.⁴⁰ Thomas Rid, professor vid King’s College, som fördjupat sig i israelisk avskräckning av icke-statliga aktörer, menar att Israel ser en misslyckad avskräckning som ett tillfälle att svara på ett sätt som verkar avskräckande i framtiden.⁴¹

Möjligheten att använda avskräckning mot radikala regimer och auktoritära ledare respektive väpnade grupper har varit en omdebatterad fråga. Avskräckning har traditionellt ofta varit relaterad till stater, därmed statsledningar, som varit inblandade i konflikter som innefattar territorier. Kritiker menar att avskräckning kanske kan fungera mot regeringar, som har någorlunda lättidentifierade intressen och kan antas ha en lättförståelig logik bakom sitt agerande. Terrorister och stater med auktoritära regimer, som har mer oklara beslutssystem eller vars sårbarheter är svåra att hitta eller svåra att komma åt, är också svårare att avskräcka. Går det ens att avskräcka aktörer som inte räds döden, s.k. *undeterrable enemies*? En del av forskningen har också uppmärksammat problemet kring avskräckning av oförutsedda händelser. En aspekt som uppmärksammas är att det när en kris uppstår alltid är bättre att signalera sin potentiella involvering före än efteråt. Ett exempel som ofta uppmärksammas är Gulfkriget 1990-91, där USA missade att avskräcka Saddam Hussein eftersom den irakiska invasionen av Kuwait kom helt oväntat. Om Hussein hade uppfattat att en irakisk invasion av Kuwait skulle få som gensvar att USA skulle ta tillbaka Kuwait och slå sönder huvuddelen av den irakiska krigsmakten, så skulle han kanske ha avstått från att invadera.⁴²

2.1.4 Tillbaka till framtiden – med mer praktik än teori

Från att framförallt möta ett strategiskt kärnvapenhot har principerna för avskräckning kommit att tillämpas på allt fler sorter av angrepp och på allt fler aktörer, inte bara på angrepp mot den egna staten utan även på angrepp mot andra allierade.⁴³ Som avsnitten ovan visar, så bjuder logiken och teorierna om

³⁹ Se tankegångar av Tim Stevens verksam vid King’s College i Stone, (2012) “The Future of Deterrence: Introduction”, Contemporary Security Policy vol 33 nr 1 s.83. Se avsnitt 2.2.2 nedan för en närmare genomgång av begreppen *deterrence by denial* och *deterrence by punishment*

⁴⁰ Tankegångarna har förts fram av t.ex. John Gearson, professor vid King’s College. Se Stone (2012) s.83-84.

⁴¹ Stone (2012) s.83.

⁴² Se vidare artikeln Wawro, Geoffrey; (22 januari 2011) ”The Sins of the First Gulf War”, *The Daily Beast*.

⁴³ Freedman (2004) s.7 samt s.14.

avskräckning på en rad problem. Lawrence Freedman menar att avskräckning alltid fungerat mycket bättre i praktiken än teorin gör gällande.⁴⁴

Det kalla krigets slut och den nya världsordning som utropades därefter innefattade förhoppningar om en nystart för internationell konfliktlösning. Detta via samsyn bland stormakter och ledande stater samt samarbete i multinationella institutioner, inte minst FN. Detta arbete kom också att innefatta hot och användande av sanktioner med ekonomiska och militära förtecken mot aktörer som den irakiska presidenten Saddam Hussein.

Den efterföljande epoken, under första decenniet av 2000-talet, innefattade kampen mot internationell terrorism. Också avskräckning fick där en framträdande roll. Svårigheten att avskräcka terroristerna gjorde att de stater som understödde eller härbärgerade terrorister, hölls delansvariga för terroristdåden. Det amerikanska agerandet mot talibanerna och Afghanistan efter attentaten 11 september 2001 motiverades på detta sätt. Därmed sökte USA med flera andra aktörer, avskräcka andra stater från att passivt eller aktivt stödja terroristgrupper, samt skapa en moralisk grund till att militärt ingripa i länder där det fanns terrorister.

Hittills har 2010-talet präglats av hur auktoritära regimer, som inte tror på liberala demokratiska värderingar, utmanar den rådande världsordningen och grusar förhoppningarna om en era av samsyn. Kina och Ryssland har genomfört en kraftig militär rustning och visat en stor bredvillighet att självständigt använda militära medel för att lösa konflikter. Kina har använt örlogsfartyg och stridsflyg för att hantera territoriella konflikter i Ostasien och Ryssland har bedrivit krig i Georgien och Ukraina. Inte minst den okonventionella krigsföringen i det senare fallet har föranlett en ny diskussion i Europa om avskräckning. Ryssland har medvetet sökt skapa osäkerheter kring statusen på sina insatta militära förband och avsiktligt undvikit internationella konventioner som reglerar användandet av väpnade medel i fred och krig. Dessutom har Ryssland beslagits med att systematiskt sprida lögnar. Frågan är hur man skapar stabilitet och avskräcker väpnade attacker från stater som använder konventionella och okonventionella medel?

2.2 Avskräckningens anatomi och mekanismer

Avskräckning handlar om att ha (1) vilja att möta ett angrepp, att ha (2) förmåga att möta ett angrepp och att (3) kunna kommunicera detta till en potentiell angripare, i syfte att få denne att avstå angrepp. Eftersom det är den potentielle angriparens uppfattning som står i centrum, så koncentreras mycket av debatten om avskräckning kring begreppet trovärdighet och hur det bäst uppnås.

⁴⁴ Freedman, Lawrence; (2009) "Framing Strategic Deterrence", The RUSI Journal, vol 154, Nr 4 s.46-50.

2.2.1 Vilja

Viljan att möta ett angrepp innefattar beslutsfattarnas bredvillighet att vidta åtgärder som motverkar ett angrepp och hur denna bredvillighet uppfattas av omvärlden. Trovärdigheten i viljan kanske främst manifesteras i vad en politisk ledning har utfäst sig att göra respektive i vad en politisk ledning gjort tidigare.

Den politiska kostnaden att bryta en utfästelse är en viktig faktor, som bygger upp en trovärdighet att agera. Exempelvis ger policyuttalanden och avtal en inbysning om politiskt agerande. Detta inte minst om det finns brett stöd för agerandet hos befolkningen eller hos andra makthavare, som beslutsfattarna är beroende av. Kostnaderna kan också vara ekonomiska eller militära. En del bedömare ansåg att president George W Bush var tvungen att agera mot Irak våren 2003, innan FN:s vapeninspektörer etc. var färdiga. Detta av militära operativa skäl, t.ex. kostnader förknippade med att förändra den militära logistiken och svårigheterna att bedriva militära operationer under den kommande sommarhettan. Detta trots att det innebar politiska problem, med minskad legitimitet och internationellt stöd.⁴⁵

Trovärdigheten i en stats avskräckningsstrategi har lyfts fram som beroende av tidigare ageranden, t.ex. huruvida tidigare åtaganden uppfyllts eller ej. Tanken är att ett agerande i en tidigare situation bygger upp ett rykte och en förväntan om hur aktören kan antas agera i framtiden. Även en mindre utfästelse kan resultera i att politiskt högre värden står på spel – ”’face’ is one of the few things worth fighting for”.⁴⁶ Detta har emellertid också ifrågasatts i och med att varje situation i internationell politik är olika. Samtidigt som situationsrelaterade faktorer påverkar vilka valmöjligheter som står tillbuds, tenderar de också att tas som intäkt för att förklara ett icke-förväntat agerande.⁴⁷

Trovärdighetsproblemen blir mer komplexa vid utökad avskräckning, eftersom det till syvende og sidst handlar om politisk vilja. När en stat utöver att verka avskräckande mot angrepp på den egna staten (eng. *central deterrence*) också åtar sig skydda allierade från angrepp (eng. *extended deterrence*) blir trovärdigheten mer svåröverskådlig.⁴⁸ Med den berömda frågan om huruvida USA verkligen skulle offra Washington, New York och Chicago för Bonn, Paris och London ifrågasatte den franske presidenten Charles de Gaulle offentligt trovärdigheten i den amerikanska utfästelsen att försvara Europa. Möjligheten att ett amerikanskt svar på en sovjetisk invasion av Europa skulle kunna leda till

⁴⁵ Meyer, Christopher; (9 mars 2013) "Iraq War: Sir Christopher Meyer: 'I'm with you whatever', Tony Blair told George Bush". *The Telegraph*.

⁴⁶ Freedman (2004) s. 36. Citat av Thomas Schelling. Freedman (2004) s. 53.

⁴⁷ Se t.ex. tankegångarna hos Jonathan Mercer refererad till i Freedman (2004) s. 53-55 där Mercer menar att det inte finns något direkt samband mellan beteende och rykte varför det heller inte är nödvändigt att "betala nu för att undvika framtida kostnader".

⁴⁸ Freedman (2004) s. 7, s. 14, samt s.34-36. Se även Freedman (2009) s. 48.

repressalier på amerikanska städer menade man brast i trovärdighet.⁴⁹ Freedman menar att avskräckning som strategi är mycket enklare om alla endast skulle åta sig att avskräcka från angrepp på den egna staten.⁵⁰

2.2.2 Förmåga

Förmåga att möta ett angrepp innefattar den kapacitet en aktör har att motverka ett angrepp och hur denna kapacitet uppfattas av omvärlden. Detta kan innefatta en övergripande förmåga att upprätthålla och återta (eng. *resilience*) samhällsfunktioner efter angrepp; en avskräckande militär förmåga att direkt bestrida (eng. *denial*) ett väpnat angrepp; respektive en militär förmåga att skada angriparen (eng. *punishment*) och indirekt påverka angreppet.

Två typer av avskräckning brukar lyftas fram i litteraturen: avskräckning genom förmåga att kunna stoppa ett potentiellt angrepp (eng. *deterrence by denial*) och avskräckning genom förmågan att göra angriparen illa, d.v.s. att straffa angriparen genom att t.ex. kunna slå mot dennes tillgångar och få angriparen att vidta skyddsåtgärder (eng. *deterrence by punishment*).⁵¹

Den amerikanske statsvetaren och professorn Richard Ned Lebow beskriver hotbaserade strategier som en ekvation där den ena sidan utgör förmågan att utdöma straff – utdela skada – och den andra förmågan att absorbera kostnaderna – ta emot skada. Han menar att teoretiker har tenderat att betona den förra och mer eller mindre ignorerat den senare. Detta exemplifierar Lebow i sitt resonemang om Vietnamkriget, där Vietnam gick segrande ur kriget eftersom de kunde absorbera proportionellt sett större förluster än sina motståndare. Allt utan oacceptabel förlust av moral eller inhemskt stöd. Denna asymmetri menar Lebow kommer att växa i framtiden.⁵²

Det har på liknande sätt noterats att det föreligger en skillnad i viljan att absorbera kostnader beroende på vad som står på spel. Detta kan tydligt relateras till den nationella viljan att engagera sig i militär internationell krishantering. Om strider förs långt borta eller hemma respektive om konflikten rör vitala nationella intressen, som territorium, eller mer abstrakta eller svärmotiverade frågor. När internationella samfundet avsåg att ingripa för att stoppa våldet i t.ex. Somalia (1993), Rwanda (1994) och Bosnien fick några specifika händelser olika aktörer att dra sig ur sitt engagemang.⁵³

⁴⁹ Kaplan, Fred; (1983) ”The Wizards of Armageddon” s.283.

⁵⁰ Freedman (2009) s.48.

⁵¹ Den amerikanske militärstrategen Glenn Snyder står bakom distinktionen mellan ”deterrence by denial” och ”deterrence by punishment”. Freedman (2004) s. 37; Freedman (2009) s. 47.

⁵² Lebow (2005) s. 770.

⁵³ Lebow (2005) s. 770.

Många avskräckningsteoretiker har påpekat att *deterrence by denial* inte är nog och att en möjlighet att tillfoga en potentiell angripare skada måste till för att förstärka avskräckningen. Andra menar att det inte finns något sådant behov och att det räcker med att övertyga en eventuell angripare om att ett angrepp inte skulle få en avgörande inverkan på försvararen.⁵⁴ Att bara förlita sig på en defensiv eller passiv förmåga blir problematiskt så länge som det inte finns ett heltäckande försvar och ett angrepp kan orsaka förödande skador. Exempelvis är det lätt att tänka sig oacceptabla skador även om endast en bråkdel av insatta kärnvapnen vid ett angrepp bryter igenom ett försvar.⁵⁵ Vidare kan visserligen *deterrence by denial* vara mer enklare att avskräcka med, eftersom det inte är så hotande för den potentielle angriparen. Denne kan dock frestas att pröva lyckan. Om försvararen däremot också kan slå tillbaka måste angriparen ta i beaktande risken att själv bli skadad, t.ex. genom att riskera en attack på sitt hemmaterritorium.⁵⁶

Med en *deterrence by punishment*-strategi äger försvararen beslutet om när och hur försvararen skall reagera. I en *deterrence by denial*-strategi ges angriparen beslutandeinitiativet. Med det senare menas att försvararen endast kan reagera på angriparens angreppsmetod och försöka påverka den. Därutöver väljer angriparen tidpunkten för angreppet och försvararen kan endast reagera vid det tillfället. Även om avskräckning fokuserar på angripare och försvarare, så kan relationen till tredje part också påverkas. Om de två första parterna riskerar att lida allvarliga förluster, så kan det göra dem sårbara gentemot andra.⁵⁷ Freedman talar om olika typer av kostnader: *resistance cost*, som är kostnaden för försvararen att göra motstånd, och *compliance cost*, som är kostnaderna om försvararen tvingas att foga sig efter angriparens vilja. I en *denial*-strategi är dessa två kostnader intimt sammankopplade, men i en *punishment*-strategi är de delvis åtskilda. I det senare fallet äger försvararen en möjlighet att skada angriparen oberoende av kostnader för att ge efter.⁵⁸

Det kan vara av vikt att skapa en osäkerhet hos en potentiell angripare om arten av försvararens respons, särskilt för en småstat som kan behöva försvara eller slåss i ett underläge. Thomas Schelling utvecklade avskräckningsteorin genom att införa tankegångar om ”hotet som lämnar något åt slumpen”. Schelling kom fram till att trovärdigheten inte behöver vara absolut utan att det kan räcka med att en angripare är osäker på hur försvararen kommer att agera – ”*put your enemies at the horns of a dilemma*”. Detta flyttar diskussionen från ”om du gör X

⁵⁴ Se t.ex. Samuel Huntington m.fl. i Freedman (2004) s. 37f.

⁵⁵ Se t.ex. Freedman (2004) s. 37.

⁵⁶ Freedman (2004) s. 37f.

⁵⁷ Freedman (2004) s. 39.

⁵⁸ Freedman (2004) s. 39.

gör jag Y” till ”om du gör X kommer du att utlösa en serie händelser som eventuellt kan innefatta Y”.⁵⁹

Det har också förts fram att det finns en koppling mellan reaktionstiden och trovärdigheten: ju längre reaktionstiden är, desto mindre trovärdig är den. Förmågan måste finnas tillgänglig för att avskräckning ska fungera – det räcker inte med ett fartyg i Stilla havet, det måste stå i Östersjön.⁶⁰ Trovärdigheten i avskräckningen kan vidare stärkas genom att man vidtar signalåtgärder som kräver stora resurser (*”costly signaling”*).⁶¹

2.2.3 Trovärdig kommunikation

Avskräckning ska kommuniceras till flera mottagare. Den externa kommunikationen innefattar dels kommunikationen med den som ska avskräckas, men också kommunikation till övriga omvärlden, däribland potentiella allierade och internationella organisationer. Den interna kommunikationen innefattar i sin tur kommunikationen med den egna befolkningen, som skall återförsäkras och som ska godkänna eller åtminstone acceptera avskräckningsåtgärderna.⁶² Exempel på extern och intern kommunikation är Natos åtgärder under 2014 för avskräckning och återförsäkran, *deterrence and reassurance*, vilka syftade till att avskräcka ryskt militärt agerande och återförsäkra alliansmedlemmar och dess befolkningar om alliansen stöd.

Kommunikation till den som ska avskräckas

Avskräckning syftar till att minska risken för en attack mot det egna landet genom att kommunicera viljan och förmågan att försvara sig. Det är med andra ord centralt att den potentielle angriparen uppfattar förmågan respektive viljan, och att angriparen förstår vad som förväntas och ändrar sitt beteende. Eftersom avskräckning ytterst handlar om försvararens förmåga att påverka en eventuell angripare innebär det att kapacitet och intention måste kommuniceras till denne på något sätt. Att avskräckning misslyckas kan bero på att försvararen inte vidtagit några avskräckande åtgärder, att angriparen inte uppmärksammat de

⁵⁹ Freedman, (2009) s. 46-50; Se även Freedman (2004) s. 16. År 2005 fick Tom Schelling Nobelpriset i ekonomisk vetenskap för "att ha fördjupat vår förståelse av konflikt och samarbete genom spelteoretisk analys" Se Kungliga vetenskapsakademien (10 oktober 2005) "Pressmeddelande: Sveriges Riksbanks pris i ekonomisk vetenskap till Alfred Nobels minne 2005".

⁶⁰ Breitenbach, Henrik; (2014) "NATO and the New Conventional Deterrence", Atlantic Council.

⁶¹ Se t.ex. tankegångar av Branislav Slantchev i Freedman (2004) s. 38.

⁶² Freedman talar om "multiple audiences" – "adversaries", "allies" och "audience at home". Freedman (2004) s. 47 samt s. 54.

avskräckande åtgärderna eller att angriparen inte trott på att de vidtagna åtgärderna skulle få effekt.⁶³

Det finns en omfattande teoribildning kring hur avskräckning kan kommuniceras. ”*Deterrence-lite*” menar Freedman är avskräckning som fungerar utan att den behöver kommuniceras. Freedman exemplifierar sitt resonemang med jämförelsen där en stor muskulös person kan verka avskräckande redan vid första anblick. ”*Deterrence-regular*” är när en varning utfärdas och angriparen avstår från angrepp. ”*Deterrence-plus*” är när ett hot uttalas och följs upp av en demonstration av förmågan och en beredskap att implementera avskräckningsåtgärderna om den andre anfaller.⁶⁴ Vidare kan avskräckning förmedlas på olika sätt: med generell avskräckning (eng. *general deterrence*) menas avskräckning i fredstid som kännetecknas av rutinmässiga eller implicita och icke-specifika eller vaga avskräckningsåtgärder.⁶⁵ Omedelbar avskräckning (eng. *immediate deterrence*) äger rum under en pågående kris t.ex. genom att A aktivt försöker påverka B genom tydliga, direkta åtgärder. När omedelbar avskräckning tillämpas har den generella avskräckningen misslyckats.⁶⁶ Självgenererad avskräckning (eng. *internalized deterrence*) är när avskräckning inte medvetet används som en strategi av försvararen men ändå fungerar för att den potentielle angriparen bygger upp sin uppfattning på en mer eller mindre klar uppfattning om möjliga konsekvenser.⁶⁷ Avskräckning kan emellertid också fungera åt andra hållet genom att försvararen inte vidtar berättigade åtgärder för att inte verka provocerande gentemot angriparen eller att allierade drar sig för att ingripa av samma anledning, s.k. självavskräckning.⁶⁸

En avskräckande varning ska vara tydlig så att motparten inte kan misstolka den. Det ligger m.a.o. i den avskräckande statens intresse att vara både öppen och tydlig för att uppnå en tillräcklig avskräckning. Tydliga ”röda linjer” kan göra en avskräckning mer effektiv genom att den blir svårare att missförstå. Detta samtidigt som försvararen inte vill ge angriparen alltför stor kunskap om de förmågor försvararen har till sitt förfogande. Förutom att det riskerar att låsa aktören till handlingsalternativ riskeras dennes trovärdighet om den röda linjen överträds utan påföljd.⁶⁹

Avskräckning handlar mycket om kommunikation med den eller de som ska avskräckas och det förutsätter en god förståelse av den potentielle angriparen. Detta gäller exempelvis hur denne uppfattar signaler, vad som verkar

⁶³ Freedman (2009). s. 46.

⁶⁴ Freedman (2009) s. 46-50.

⁶⁵ Freedman (2004) s. 40.

⁶⁶ Freedman (2004) s. 40.

⁶⁷ Freedman (2004) s. 31.

⁶⁸ Se t.ex. Hugemark, Bo; Tunberger, Johan; (2010) ”Trovärdig solidaritet? - försvaret och solidaritetsförklaringen) s. 21.

⁶⁹ Freedman (2004) s. 39.

avskräckande på denne och vilka andra faktorer som styr dennes val och handlande. En avskräckningsdoktrin behöver dock inte öppet adressera vem mottagaren är utan kan vara ”*deterrence to whom it might concern*”.⁷⁰

Den potentielle angriparen och försvararen utbyter ofta signaler mellan sig kontinuerligt. Angriparen kanske ”testar” försvararens försvarsförmåga genom att utföra ”stickprov” genom t.ex. mindre gränsöverträdelser såsom lufrumskränkningar. Försvararen ställs då inför valet att bemöta alla förändringar av *status quo* samtidigt som en eskalering av situationen vill undvikas.⁷¹

Direkt kommunikation kan vara officiella politiska budskap och öppen redovisning av nya förmågor och system. Ett första steg för att verka avskräckande är att öppet allokera resurser. Detta visar på en potentiellt kommande förmåga och en tentativ intention, en option. Denna kan sedan konkretiseras steg för steg till att slutligen användas, vilket visar både vilja och förmåga. Indirekt kommunikation kan ske genom t.ex. deltagande i internationella insatser.

Kommunikation som avskräckande medel

Kommunikation kan också ses som ett eget avskräckande medel, t.ex. kan förmågan att snabbt kunna förmedla ”sanningen”, d.v.s. kampen om berättelsen eller narrativet verka avskräckande på en fiende. Att i krig se till att den egna berättelsen och verklighetsbilden gör sig gällande och därmed får ett tolkningsföreträde är av stor vikt. Kriget om informationen med motstridiga uppgifter, osäkra källor, frågor om huruvida bilder är äkta och autentiska etc. är ett gammalt problem. Vems ”sanning” som kommer fram kan påverka konflikten.

Kommunikation till den egna befolkningen

En tröskelförmåga behöver kommuniceras till den egna befolkningen, som ska återförsäkras och som ska godkänna eller åtminstone acceptera avskräckningsåtgärderna. I en demokrati är detta av särskild vikt. Legitimitetsaspekter aktualiseras kopplat till flera frågor; (1) källan som ska kommunicera de avskräckande åtgärderna ska uppfattas vara legitim, t.ex. regering eller försvarsmakt; (2) de mål som åtgärderna riktas mot ska vara legitima, t.ex. en potentiell angripares militära strukturer eller dess ledning; (3) syftet med avskräckningen ska uppfattas vara legitimt, t.ex. att avvärja ett förestående angrepp; (4) de åtgärder och de medel som avskräckningen bygger på ska vara legitima, t.ex. att den skada som en angripare riskerar lida står i

⁷⁰ Uttrycket myntades av den brittiske regeringstjänstemannen Michael Quinlan. Se Antony, Ian; (2010) ”The role of deterrence in future NATO Strategy”.

⁷¹ Axelsson, Jörgen (2014) s. 18 ”Avskräckning inom svensk försvars- och säkerhetspolitik”, Försvarshögskolan.

proportion till vad som är hotat hos försvararen; och slutligen (5) behöver framtida konsekvenser av en tillräcklig avskräckning uppfattas vara legitima, t.ex. ska kostnaden för att avskräcka vara rimlig i förhållande till det hot som ska avskräckas.⁷² Det behövs en folklig förankring och acceptans för vilken inriktning en tröskel utformas kring. Såväl den politiska viljan som den militära förmågan är beroende av stöd från övriga samhället.

2.3 Svenskt avskräckningstänkande

Gemensamt för teoribildningen om avskräckning är att den ofta har utgått ifrån ett stormaktsperspektiv och tenderar att sakna ett småstatsperspektiv. Den doktrinutveckling som de tre olika perioderna i forskningen visar på påverkade också Sverige och det svenska avskräckningstänkandet. Kapitlet drar i grova penseldrag upp huvudlinjerna i det svenska avskräckningstänkandet⁷³ och avslutas med att återge användningen av begreppet tröskel i dagens försvarspolitikadebatt.

2.3.1 En historisk tillbakablick

Begreppet avskräckning används idag explicit i flera av Försvarsmaktens dokument⁷⁴, men så har det inte alltid varit. Även om ordet inte uttryckligen användes under kalla kriget finns dock en rad exempel på formuleringar i dåtida försvarsbeslut som tydligt knyter an till avskräckningstänkandet genom resonemang om att kostnaderna för angrepp ska överstiga de eventuella vinster angriparen kalkylerar med. Inte minst kan spår av avskräckning som en del av det svenska militärtänkandet skönjas i marginaldoktrinen.⁷⁵ Marginaldoktrinen utgick ifrån att kraven på svensk militär förmåga sattes i sammanhang med en stormaktskonflikt. Det svenska försvaret skulle ha sådan styrka att en stormakt,

⁷² Morgan, (2005) s.762.

⁷³ Se även Axelsson, J; (2014) som analyserat hur avskräckning uttrycks i officiella dokument idag jämfört med vid kalla kriget och argumenterar för att det har skett en förändring i den svenska synen på avskräckning.

⁷⁴ Se t.ex. Försvarsmaktens Perspektivstudie 2013 s. 41: ”En egen militär förmåga att föra väpnad strid avser att *avskräcka* en potentiell motståndare från att vidta oönskade åtgärder. Därmed skapas en tröskeffekt mot militärt våld”; samt Försvarsmakten (2014) ”Operativ doktrin 2014” s. 19: ”På operativ och taktisk nivå är det begreppet avskräcka som övergripande anger vilket syfte som finns med Försvarsmaktens verksamhet.”

⁷⁵ I ÖB 54 talas det om en ”huvudoperation genom Tyskland och två flankoperationsriktningar, den ena mot Balkan och Främre Orienten, den andra mot Skandinavien”; I ÖB 57 (s. 289) tar marginaldoktrinstänkandet formen av att ”angriparen måste använda sina resurser med hänsyn till storkrigets krav”; I ÖB 62 (s. 23) förs resonemanget än mer explicit ”Av stormakternas krigspotential torde endast delar kunna sättas in mot oss på grund av dessa makters engagemang och dispositioner inom vitt skilda områden av världen”. Samtliga ÖB-beslut finns refererade till i Agrell, Wilhelm (1985) ”Alliansfrihet och atombomber” s. 174-176 samt i Hugemark, Bo (1986) s. 231f. ”Neutralitet och försvar – Perspektiv på svensk säkerhetspolitik 1809-1985”.

d.v.s. i realiteten Sovjetunionen och Warsawapakten, skulle påtvingas strategiska nackdelar i relation till sin huvudmotståndare om de angrep Sverige.⁷⁶ Det svenska totalförsvarets uppgift var alltså att utgöra en avhållande tröskel mot utnyttjande av militärt våld upp till en nivå som på ett betryggande sätt knöt an till den konventionella tröskeln i övriga Europa. Marginaldoktrinen kompletterades med ett antagande om att om Sverige mot förmodan skulle dras in i krig skulle det inte behöva utkämpas ensamt.⁷⁷

I 1972 års försvarsbeslut fanns en nyckelformulering för det svenska försvaret som med små variationer gällde ända fram till 1995:⁷⁸ ”Totalförsvaret skall vara så förberett för kriget att det verkar fredsbevarande. Det skall därför ha sådan styrka, sammansättning och beredskap att ett angrepp mot Sverige fordrar så stora resurser och uppoffringar samt tar så lång tid att de fördelar som står att vinna med angreppet rimligen inte kan bedömas värda insatserna.”⁷⁹

Det svenska avskräckningstänket har i huvudsak tagit formen av *denial* – dvs. en defensiv avskräckningsstrategi med fokus på en förmåga att förneka angriparen militär handlingsfrihet på svenskt territorium, samt evakuering av civila, förhandslagring av förnödenheter, psykologiska försvarsinsatser etc. I ÖB 1957 framgår ett tydligt avståndstagande mot en svensk avskräckningsstrategi byggd på *punishment*: ”Den brittiska vitboken av år 1957 ger exempel på en krigsmakt, som är uppbyggd på vedergällningsstrategien. /.../ En sådan lösning av vårt försvar kan således icke förordas”.⁸⁰

Under efterkrigstiden var det svenska försvaret inriktat på ett djupförsvar. Fiendeangrepp skulle bemötas tidigt och motståndet vara segt.⁸¹ I ÖB 1947 ”Vårt framtida försvar” betonas att det svenska försvaret går ut på att vinna tid så att stöd utifrån hinner komma. Stöd utifrån tonas efter 1957 ner för att sedan försvinna med hänvisning till att det utgör en för osäker faktor. Formuleringar om hjälp utifrån återkom sedan i 1965 års försvarsutredning där det talades om att Sverige skulle kunna erbjuda ”segt försvar” tills förutsättningar för hjälp säkrats. Skrivningarna om hjälp utifrån försvinner igen 1970. En hypotes är att det var för att inte riskera trovärdigheten i den alliansfria politiken eller inbjuda till preventiva angrepp genom att öppet diskutera hur hjälpen skulle kunna ta

⁷⁶ Hugemark, Bo (1986) s. 231f. ”Neutralitet och försvar – Perspektiv på svensk säkerhetspolitik 1809-1985”.

⁷⁷ Se t.ex. Robert Dalsjö ”Life-line lost: the rise and fall of neutral Sweden's secret reserve option”; Wilhelm Agrell ”Den stora lögnen” och ”Fredens illusioner”; samt Mikael Holmström ”den dolda alliansen” som alla beskriver Sveriges hemliga samarbete för att kunna få militär förstärkning från västmakterna.

⁷⁸ Andrén (2014) s. 22

⁷⁹ SOU 1972:4 ”Säkerhets- och försvarspolitik. Betänkande avgivet av 1970 års försvarsutredning” s. 186. Även citerad i Andrén (2014) s. 22.

⁸⁰ ”ÖB-utredningarna 1957”, Kontakt med krigsmakten. Upplysningstidskrift för försvaret s. 291. Se även Axelsson, J; (2014).

⁸¹ Hugemark (1986) s. 234.

uttryck. Även den tidens anti-amerikanska stämningar kan ha spelat in.⁸² Såväl hänvisningar till hjälp utifrån som marginaltänkandet syftade till att avskräcka en potentiell angripare från ett isolerat angrepp mot Sverige genom att koppla ihop svensk säkerhet med andra länders säkerhet.

Då väpnat angrepp mot Sverige inte längre stod i fokus kom verksamheten i det svenska försvaret att från 1990-talet i huvudsak vara inriktat på suveränitetshävdande och internationella fredsinsatser samt internt utvecklingsarbete. Deltagande i internationella insatser ansågs bidra till Försvarsmaktens avskräckande verkan genom att man indirekt demonstrerade sin förmåga men också genom att öka chanserna till stöd utifrån i händelse av ett angrepp mot Sverige.⁸³ Militärmakten, som under kalla kriget var det främsta avskräckande maktmedlet, sågs nu som ett av många verktyg och betoningen låg på internationell avskräckning.⁸⁴ Det talades om förmåga till väpnad strid, flexibilitet, professionalism och tillgänglighet och det konstaterades att möjligheterna att verka enskilt är begränsade.

Den säkerhetspolitiska klimatförändringen som ytterst togs sig uttryck i Georgienkriget 2008 och det ryska kriget mot Ukraina 2014, kom återigen att sätta fokus på försvarets traditionella huvuduppgift och dess förmåga att verka avhållande på väpnade angrepp utifrån.

2.3.2 Tröskel i den svenska försvarspolitiskadebatten

Den nya situationen har medfört att tröskelförmåga återigen har blivit ett nyckelbegrepp i den svenska försvarsdebatten. I Förvarsberedningens försvarspolitiska rapport ”Försvaret av Sverige: Starkare försvar för en osäker tid”⁸⁵ används begreppet tröskel fem gånger. Bl.a. nämns:

- ”Genom att kunna möta ett begränsat väpnat angrepp skapar försvaret tillsammans med politiska, diplomatiska och ekonomiska medel en *tröskel* för den som skulle vilja angripa Sverige, eller utöva påtryckningar med militära maktmedel.”(s.44)
- /...”JAS 39E bör utrustas med ett robotsystem som på långa avstånd och med hög precision kan bekämpa prioriterade markmål. Det skulle

⁸² Hugemark (1986) s.229f.

⁸³ Försvarsmakten (2014) ”Operativ doktrin 2014” s.20 ”Internationellt stödjer Försvarsmakten FN-sanktionerade operationer som syftar till att upprätthålla integriteten hos utsatta stater. Indirekt understödjer detta Försvarsmaktens förmåga till avskräckning genom att uppvisa materiell och personell professionalism. Försvarsmaktens gemensamma agerande med andra nationer och organisationer kan även skapa politiskt stöd för Sverige vid ett eventuellt angrepp.”

⁸⁴ Axelsson, J; (2014) s. 36.

⁸⁵ Ds 2014:20, Regeringskansliet, (2014) ”Försvaret av Sverige – Starkare försvar för en osäker tid”. Stockholm, Fritzes.

höja *tröskeln* för en motståndare att inleda militära operationer mot Sverige eller svenska intressen.” (s. 56)

- ”Ett närmare samarbete i Norden och med de baltiska staterna samt med andra länder och viktiga aktörer i vårt närområde bidrar till att stärka säkerheten i vår region. Det skapar också en förutsägbarhet, främjar fredlig utveckling och höjer långsiktigt *tröskeln* för militära incidenter och konflikter.” (s.90)’

Det finns fler exempel. I Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport "Vägval i en globaliserad värld" används begreppet tröskel fyra gånger och i Försvarsmaktens perspektivstudie (2013) används begreppet tröskel totalt 22 gånger. Se bilaga A för en sammanställning av hur begreppet "tröskel" använts i samtida policydokument.

Tidigare försvarsminister Karin Enströms anförande vid Folk och Försvars Rikskonferens i Sälen den 14 januari 2014 knöt också an till behovet av en svensk tröskelförmåga: ”/.../Försvaret ska tillsammans med politiska, diplomatiska och ekonomiska medel vara en tillräckligt hög *tröskel* för att ingen ska försöka kliva över den”.⁸⁶

Från forskningshåll publicerade FOI år 2014 rapporten ”Krigsavhållande tröskelförmåga: det svenska försvarets glömda huvuduppgift?”⁸⁷ som åter har aktualiserat frågan. Även Försvarshögskolan har därefter gett ut ett antal magisteruppsatser om tröskelförmåga däribland en uppsats som behandlar luftvärnets förmåga att höja tröskeleffekten och bidra till avskräckning och en uppsats som jämför Sveriges och Finlands tröskelförsvar på den marina domänen.⁸⁸ Begreppet tröskelförmåga har också dykt upp i ett antal pressartiklar⁸⁹ samt bland försvarsdebattörer och i försvarsorienterade bloggar, där inlägg i de senare bl.a. belyst vilka materielsystem som skulle kunna verka tröskelhöjande.⁹⁰

⁸⁶ Försvarsminister Karin Enströms tal vid Folk och Försvars Rikskonferens i Sälen 2014.

⁸⁷ Andrén, Krister; (2014) ”Krigsavhållande tröskelförmåga: det svenska försvarets glömda huvuduppgift?” (FOI-R—3852—SE).

⁸⁸ Axelsson, Jörgen (2014) "Avskräckning inom svensk försvars-och säkerhetspolitik"; Beck, Mikael; (2014) "Luftvärn, defensiv luftmakt och tröskeleffekt: Luftvärnets förmåga att höja tröskeleffekten och bidra till avskräckning"; samt Åkermark, Anders (2014)"Tröskelförsvar: En jämförelse mellan svenska och finska förmågor".

⁸⁹ Se t.ex. Eskilstuna Kuriren (26 april 2014) ”Vill du ha fred – rusta för krig” (ledare); Kvällsposten (23 mars 2014) ”Dold Agenda” (Amanda Wollstad); Kvällsposten (4 maj 2014) ”Det kommer bli mycket värre” (ledare, Amanda Wollstad); Officerstidningen (29 april 2014) ”Försvarets krigsavhållande tröskelförmåga – behov, möjligheter och begränsningar” (analys Krister Andrén) Officerstidningen (29 april 2014) ”Hur många ominriktningar tål försvarsmakten?” (insändare Carl Björemann); Officerstidningen (1 augusti 2014) ”Alliansfriheten framför allt” (Vänsterpartiet inför riksdagsvalet 2014).

⁹⁰ Se t.ex. Wisemans Wisdoms, (27 februari 2014) ”Dags att höja tröskeln – del 1”;

3 Perspektiv på en svensk tröskel

Det svenska försvaret ska vara så starkt att risken för att Sverige utsätts för ett väpnat angrepp eller andra militära påtryckningar minimeras. Det finns flera alternativ till hur en sådan förmåga kan uppnås. En modern tröskelförmåga för en mindre stat har flera behov, möjligheter och begränsningar. Förmågan måste kunna verka såväl idag som imorgon. Kapitlet presenterar forskarperspektiv på tröskelförmåga, vilka togs fram under två workshops på FOI. Fokus ligger på effekt och mål, förutsättningar och innehåll samt möjliga svenska tröskelförmågor.

3.1 Tröskelns förutsättningar och innehåll

En tröskel är ett hinder som en potentiell angripare uppfattar och som får denne att ändra sitt beteende gentemot vad denne annars hade gjort. En tröskel kan också tjäna som snubbeltråd genom att varna för och synliggöra ett angrepp. Detta likt den tidigare användningen av kanariefåglar i gruvor.⁹¹ Därmed kan det uppstå en tröskeffekt hos angriparen som bygger på dennes sammanvägda bild av den egna viljan och förmågan; försvararens vilja och förmåga samt eventuell tredje parts vilja och förmåga.

En tröskeffekt uppnås när en potentiell angripare uppfattar eller erfår att dess angrepp förnekas respektive straffas, d.v.s. att kostnader för angreppet övergår nyttan. Kostnaderna kan ligga i att den potentielle angriparen genom att agera mot Sverige t.ex. riskerar en stor resursåtgång, lång tidsåtgång, stor osäkerhet, prestigeförlust eller annan skada.

Tröskeffekten kan dels ta en strategisk form, t.ex. när en potentiell angripare avstår eller ändrar angreppsaktiviteter med hänsyn till försvararens tröskelförmåga, dels en operativ form, t.ex. när tröskelförmågan verkar dämpande, avväjande eller omintetgör ett angrepp. Tröskelförmågan kan således

Wisemans Wisdoms, (1 mars 2014) ”Dags att höja tröskeln – del 2 Meteor (uppdaterat 1/3 10.35)”; och Wisemans Wisdoms, (21 april 2014) ”Dags att höja tröskeln – del 3 luftburen offensiv förmåga”.

⁹¹ Förr i tiden användes kanariefåglar som varningssignal i gruvorna. Kanariefåglar är mycket känsliga för luftföroreningar. Om kanariefåglarna dog eller slutade sjunga var det en varning för ohälsosamma gaser och en signal för gruvarbetaren att söka skydd.

påverka angriparens överväganden före och under ett eventuellt angrepp samt påverka framtida angripares överväganden inför potentiella kommande angrepp.

I workshops med försvarsanalytiker vid FOI framhölls ett antal perspektiv på den svenska tröskelförmågan. Dessa har nedan sammanförts till fem olika kluster. Inledningsvis presenteras olika perspektiv på tröskelns förutsättningar och principiella innehåll, däribland omvärldens syn på tröskeln och tröskeln i ett internationellt sammanhang. Slutligen diskuteras samhällets motståndskraft och möjliga militära förmågor.

3.2 Tröskel – ett helhetsgrepp

Vid workshop-tillfällena betonades att en fungerande tröskel förutsätter att säkerhetspolitik och operativa förmågor hänger ihop. Detta omfattar vilja, förmåga och kommunikation av tröskeln. Det måste vidare finnas ett samspel mellan militärmakt och andra politiska samt strategiska åtgärder. Som en handelsberoende småstat har Sverige svårt att ensamt använda ekonomiska eller politiska medel. Förutom att de ofta är indirekta, kan de ta lång tid att verka och de används i regel först *efter* ett angrepp. De flesta politiska och ekonomiska maktmedel som Sverige kan använda är vidare knutna till andra aktörer, t.ex. genom medlemskap i EU och FN. Ett av de få maktmedel Sverige disponerar självständigt är således det militära maktmedlet.

En politisk beredvillighet att agera, d.v.s. en beredskap att faktiskt använda civila och militära resurser vid ett angrepp, är en förutsättning för en fungerande tröskel. Alltför olika viljor eller uppfattningar i hur t.ex. det militära maktmedlet ska nyttjas försvagar tröskeleffekten.⁹² Andra övergripande karaktärsdrag kan vara en politisk förmåga att reagera snabbt och på oväntade händelseutvecklingar, att ha uthållighet, att samordnat använda alla maktmedel, samt att ha förmåga att situations- och behovsanpassat möta en eskalation eller de-eskalation. En svensk tröskel måste bygga på förmågan att kunna reagera på en händelseutveckling då Sverige som en demokrati svårligen kan använda våld preventivt, d.v.s. före ett angrepp. Detta förutsätter i sin tur ett visst mått av motståndskraft och skyddsförmåga, så att den svenska förmågan åtminstone överlever de initiala delarna av ett angrepp, d.v.s. förmåga att stå emot ett första led i ett angrepp.

Tröskelns innehåll definieras av försvarets förmåga. Däremot beror den erforderliga tröskelns höjd och innehåll på hur hotet ser ut, d.v.s. den potentielle angriparens uppfattning, intressen och förmåga. En tröskel måste relateras till

⁹² Se t.ex. Regeringen (1958) "Bihang till Riksdagens protokoll år 1958" s. 89 där just nationell enighet i försvarsfrågan lyfts fram som en stor nationell tillgång: "Att försvarsfrågan ännu en gång kunnat lyftas över partigränserna innebär en stor nationell tillgång och är av värde inte minst utåt som en manifestation av en enig nations vilja att värna sin frihet och sitt oberoende".

konfliktförlopp, olika hot- och konfliktnivåer, där tröskeln kan behöva anta olika karaktär. Exempelvis kan olika effekter vara olika viktiga beroende på konfliktnivå. Kampen om berättelsen (narrativet) är t.ex. viktigare på en låg konfliktnivå och den fysiska förmågan mer framträdande på en hög konfliktnivå. På motsvarande sätt måste tröskeln relateras till vad som är skydds- eller eftersträvansvärt och tröskeln ska verka innan detta är ointetgjort. Därav följer också att tröskelns trovärdighet är kopplad till vad som hotas och hur angriparen uppfattar att detta värderas av försvararen.⁹³

3.3 Omvärldens perception

Hur Sverige uppfattas är grunden i en tröskeleffekt. Vid workshop-diskussionerna framkommer att det är centralt att tröskeln inbegriper att övriga omvärlden är övertygad om att Sverige kommer att försvara det Sverige anser skyddsvärt. Samtidigt som ett tröskelkoncept hos omvärlden ska innefatta en stor förutsägbarhet (säkerhet) om att Sverige kommer att försvara sig, kan det också innefatta en ovisshet (osäkerhet) om hur detta försvar förs. Ett alternativ till det senare är att även visa på vilka försvarsåtgärder som står till buds, d.v.s. skapa visshet hos angriparen om det militära försvarets karaktär, men utan att avslöja operativa detaljer. Därtill är ett tydligt värnande av svenskt territorium och suveränitet i fred ett sätt att kommunicera bredvillighet att försvara sig i en väpnad konflikt. För att visa politisk vilja och förmåga behövs strategisk kommunikation, vilket i sin tur ställer krav på kommunikerbarhet, tydlighet och trovärdighet. Inte minst måste det finnas en politisk viljeyttring om vad Försvarsmakten kan komma att få i uppgift att påverka.

En stor del av forskningen har koncentrerats på alla problem som kan uppstå i kommunikationen med angriparen som ska avskräckas, men även kommunikationen till den egna befolkningen och till omvärlden, potentiella allierade och internationella organisationer är viktig. Inte minst kan kommunikation användas som en tröskelhöjande åtgärd. En fördel för Sverige kan vara att svenska perspektiv troligen har hög trovärdighet i relation till potentiella angripare. Sverige har däremot svårt att tillgripa strategier som innefattar att medvetet föra fram falsk information. Därmed accentueras betydelsen av en svensk förmåga att synliggöra angrepp och kommunicera sådana utåt för att höja tröskeln för angrepp mot Sverige. Media kan hjälpa till att försätta angriparen i en medialt ofördelaktig situation. Mediebevakningen av en konflikt där Sverige är inblandat kan avgöra vad omvärlden får för uppfattning om konflikten och i förlängningen vems parti de tar. Sociala mediers roll i krig och konflikter har gjort att antalet röster som kan höras blivit större. Sociala

⁹³ Se även Andrén (2014) s. 52

medier har också medfört ökade möjligheter att nå angriparens civilbefolkning med budskap. Sociala medier ökar dock inte endast rösterna som hörs utan utgör samtidigt ett effektivt sätt att kartlägga motståndarsidans sympatisörer. Därtill kan stater använda sådan kommunikation för att via privatpersoners identitet påverka omvärlden. Exempel på det senare är den s.k. ryska "trollbataljonen" vars 600 troll postar pro-ryska kommentarer på Internet på uppdrag av Kreml.⁹⁴

Det kan vara så att Sverige, som en demokrati och med ett rykte om sig att aktivt verka för att sprida sina värderingar samt att efterleva internationellt fastslagna regler, inte skulle dra någon fördel av att hålla tyst om sin förmåga. Jämför detta med Israel, som oberoende andras syn och övriga konsekvenser har en policy att landets säkerhet alltid har högsta prioritet och som t.ex. aldrig erkänt eller förnekat kärnvapeninnehav. En hållning där svensk säkerhet övertrumfar alla andra värden torde vara politiskt svårt för Sverige att ha.

Sverige måste ha optioner som vi kan utnyttja. En svensk tröskeldoktrin måste besvara frågan om vad det finns för möjligheter till motstånd och till att skada angriparen. De medel som används och hur de används måste vara legitima.

3.4 Tröskeln i ett internationellt sammanhang

Internationellt samarbete kan bidra till att avskräcka en potentiell angripare. Tröskelförmåga behöver ses i ett nationellt, regionalt och ett samlat europeiskt och transatlantiskt perspektiv.

Att Sverige inte har formulerat en tröskel eller bestämt svenskt gensvar vid överträdelse av denna innebär att inget EU-land eller nordiskt land (som omfattas av solidaritetsförklaringen) på förhand kan veta hur Sverige kommer att agera om Sverige, eller det egna landet, drabbas av ett militärt anfall.

Den svenska tröskeln är på samma sätt beroende av andras "trösklar". En höjd tröskel kan uppnås via internationell samverkan. Krister Andrén drar i "Krigsavhållande tröskelförmåga: det svenska försvarets bortglömda uppgift" (2014) slutsatsen att "Den svenska nationella tröskelambitionen behöver vara så stor att det inte finns någon lucka mellan hot som är för stora för Sverige och för små för Norden. Den nordiska samlade tröskelförmågan behöver vara så stor att det inte finns någon lucka mellan hot som är för stora för Norden och för små för vår transatlantiska omvärld, d.v.s. NATO och då framför allt dess viktigaste medlem, USA".⁹⁵

Alliansmedlemskap ger information om sannolikheten att andra stater kommer att intervensera i en konflikt vilket antas påverka sannolikheten för att en

⁹⁴ Elliott, Chris (4 maj 2014) "The readers' editor on... pro-Russia trolling below the line on Ukraine stories", *The Guardian*.

⁹⁵ Andrén. (2014) s.16 samt s. 64.

utmanare agerar militärt.⁹⁶ Sveriges säkerhetspolitiska relationer med andra länder ger en fingervisning om vilka möjligheter till stöd utifrån vi har. Centralt är medlemskapet i EU, partnerskapet med NATO, samt övriga multi- och bilaterala försvarssamarbeten. Sverige är inte med i någon försvarsallians men räknar med stöd från omvärlden vid ett eventuellt angrepp. Detta utifrån den solidaritet som kommer från internationella samarbeten, vilka har sin grund i gemensamma idéer och värderingar, och ytterst den världsordning som kommer till uttryck i FN-stadgan. Det finns dock vissa faror kopplade till det som t.ex. Tomas Bertelman benämner ”oumbärlighetens tillförsikt”.⁹⁷ Antagandet bygger på att Sverige är militärstrategiskt vitalt för försvaret av Baltikum och att NATO därför skulle intervensera i eget intresse på ett sätt som samtidigt gynnar Sverige om Sverige angreps. Denna ”bonusavskräckning”, i form av att någon annan för att bevaka sina egna intressen också gynnar avskräckarens intresse, omnämns i avskräckningsterminologin som internationell avskräckning.⁹⁸ En sådan förhoppning förutsätter mer eller mindre att alla alliansmedlemmar kan komma överens om ett ingripande även i oklara krissituationer alternativt att USA ingriper och att det stöd som kommer inte tar alltför lång tid. Därtill förutsätter ett gott skydd att den som kommer till Sveriges stöd i princip delar Sveriges syn på vad som är skyddsvärt och vilka försvarsåtgärder som är prioriterade.

Samtidigt som Sverige inte kan räkna med att NATO kommer till hjälp, så står också en eventuell angripare inför motsvarande osäkerhet. En angripare måste i sina övervägande beakta risken för att NATO ingriper, vilket ger en viss tröskel mot att angripa Sverige.

En liten styrka kan vara en snubbeltråd i ett gränsområde och ge en avskräckande effekt genom att höja insatsen för ett angrepp. Detta dels genom att synliggöra ett angrepp och dels genom att engagera eventuell extern part. Värdefulla förmågor och angrepp på saker av symbolisk vikt, tenderar att vara mer tröskelhöjande eftersom dessa tvingar angriparen att göra en högre insats. Ett klassiskt exempel under det kalla kriget var frågan om hur stora konventionella styrkor som krävdes för att skydda Tyskland, där svaret som gavs var ”det behövs endast en soldat men han måste vara amerikan och han måste dödas”.⁹⁹

⁹⁶ Leeds, Brett Ashley (2003). Allianser kan också få vissa allierade att provocera i onödan i tron att vad de än gör kommer någon annan och räddar dem vilket kan leda till en farlig omvärldsutveckling.

⁹⁷ Bertelman, (2014) ”Försvarspolitiskt samarbete - effektivitet, solidaritet, suveränitet” (Fö 2013:B) s. 68ff.

⁹⁸ Freedman (2009) 46-50; Freedman (2004) s. 34f (se vidare eng. *international deterrence*).

⁹⁹ Freedman (2009) s. 48.

3.5 Samhällets förmåga att motstå angrepp

Samhällens faktiska förmåga att motstå angrepp eller klara umbäranden är ett forskningsområde belagt med stora osäkerheter och med svåröverförda erfarenheter. Det är vid första anblick rimligt att anta att en stormakt, i kraft av sin storlek och sett till nationell mentalitet, skulle kunna ta proportionellt sett större förluster än vad Sverige skulle kunna göra. Nominellt kan en stat med stor befolkning bära större mänskliga förluster än en stat med mindre befolkning. Ett land som har en lägre levnadsstandard anses på motsvarande sätt kunna klara större uppoffringar vad gäller servicenivå och tjänster. Idag är emellertid alla samhällen beroende av el, telekommunikationer etc. Såväl Sverige som en potentiell angripare skulle i händelse av krig få svårt att upprätthålla grundläggande samhällsfunktioner. Den stora skillnaden torde kunna kopplas till färdigheter och kunskaper att klara påfrestningar.

Det är på samma sätt svårt att säga något om det svenska samhällets förmåga att motstå angrepp och t.ex. klara uppoffringar i termer av bekvämligheter och ytterst mänskliga förluster. Inför Sveriges engagemang i internationella insatser på 1990-talet debatterades frågan och många trodde då att den svenska befolkningen inte skulle tolerera att svenska soldater stupade i strid. Detta visade sig inte stämma. Vidare föreligger det sannolikt en skillnad i om Sverige strider i multinationella operationer i fjärran land respektive om uppoffringar görs för att försvara Sverige hemma. Oviljan att ta risker torde i någon mening vara högre ju högre upp på Maslows behovstrappa det eftersträvarsvärda målet befinner sig på.

En svensk tröskelhöjande åtgärd skulle vara ett välplanerat och samordnat försvar. En samordning mellan den civila och den militära delen förutsätter att den civila vet vad den kan bidra med och att den militära delen tydliggör sitt behov.¹⁰⁰ Därtill behövs det en kunskap om vad samhället klarar av. Tröskelförsvaret utgörs inte bara militär hårdvara utan sitter även i huvudet. Ett förbättrat psykologiskt försvar är en tröskelhöjande åtgärd. Jmf. skriften ”Om kriget kommer”¹⁰¹ som Civilförsvarsstyrelsen delade ut till alla svenska hushåll mellan 1952-1983 och som bl.a. innefattade råd om vad befolkningen skulle göra i händelse av krig.

¹⁰⁰ Se Dalsjö, Lindström, Wesslau, Ödlund (2013) ”Civilt försvar - en förstudie” FOI MEMO 4733 som beskriver fyra angrepp mot Sverige och hur det skulle påverka det civila samhället och det civila samhällets förmåga att stödja Försvarsmakten.

¹⁰¹ ”Om kriget kommer” (1961 års upplaga). Fram till skutet av 1980-talet fanns liknande information längst bak i telefonkatalogen. ”Sverige vill försvara sig, kan försvara sig, och skall försvara sig! Motstånd skall göras ständigt och i alla lägen. Det är på Dig det beror — Din insats, Din beslutsamhet, Din vilja att överleva. Vi ger aldrig upp! Varje meddelande att motståndet skall uppges är falskt!"/..." varje vapenför svensk, som icke är bunden av andra viktiga uppgifter inom totalförsvaret, bör sättas i stånd att militärt delta i kampen för landets självständighet”.

Viljan att hjälpa en part som är i underläge beror på hur den uppfattas försvara sig. En småstat som biter ifrån ordentligt ökar chansen att andra rycker ut till dess undsättning. Ett huvudkriterium torde ofta vara att hjälpen uppfattas vara meningsfull. I media och till exempel den amerikanska politiska kulturen finns därtill en fallenhet för att hjälpa "the brave little guy". Den som vill hjälpa sig själv och slår ur underläge förtjänar stöd. Ett nutida exempel är Krim 2014. I det initiala skedet av Krimkrisen avvaktade Ukraina med att använda de militära maktmedlen och försökte nå en lösning utan blodsutgjutelse. Men det var först när Ukraina militärt mötte den ryska aggressionen mot andra delar av Ukraina, som omvärldens hårdare sanktioner mot Ryssland infördes och det mer handfasta stödet för Kiev materialiserades. Detta kan tolkas som att stödet först kom när Ukraina visade sig villigt att försvara sig. En inhemsk "motståndskultur" är svår att definiera men kan alltså leda till både en förminskad eller en förhöjd tröskel.

3.6 Militära tröskelförmågor

Militära förmågor skyddar det skyddsvärda och skapar en uppfattning hos den potentielle angriparen att det kostar för mycket att angripa Sverige. Kostnaden uppstår genom förmågan att förneka angriparen militär handlingsfrihet att angripa Sverige (*denial*) eller genom svensk förmåga att skada angriparen (*punishment*).

Försvarsmakten har i dagsläget visat sig ha en förmåga att utgöra en tröskel på den lägsta nivån av en konfliktskala. Den har visat sig kunna upptäcka kränkningar såväl till havs som i luften samt i flera fall kunnat avvisa dessa. Det är dock stor skillnad i att möta kränkningar och att hantera ett väpnat angrepp av en resursstark angripare. Svensk militär förmåga att utgöra en tröskel gentemot väpnade angrepp är oprövad. Det har varit en kritisk debatt kring svensk försvarsförmåga de sista åren och en bristande militär förmåga riskerar att skapa en låg tröskel.¹⁰²

3.6.1 Några principer att utgå ifrån

Att mäta förmågor är svårt. Specifikationer för plattformar eller vapensystem visar inte nödvändigtvis om en förmåga är bättre än en annan, eftersom många faktorer påverkar om en förmåga är reell. Viktiga faktorer är t.ex. hur kompetent och övad personalen är. Det saknas ofta en större systemanalys av hur stora

¹⁰² Jämför Andrén (2014) som argumenterar att den svenska militära förmågan är högst begränsad inför en aggressor som är beredd att tillgripa våld för att begränsa vår militära insatsförmåga.

förmågornas effekt är när de sätts samman i en helhet.¹⁰³ Just avgörande förmågeluckor måste undvikas för att uppnå en trovärdig tröskel.

Utformandet av ett tröskelkoncept måste ta hänsyn till flera olika tidsdimensioner. Förmågan måste kunna verka såväl idag som imorgon. Att snabbt kunna reagera på en oväntad situation brukar framhållas som en mycket viktig egenskap. En tröskelförmåga måste ha tillräcklig uthållighet, t.ex. möjligheten att motstå avgörande angrepp tills hjälp kommer, tills en koalition hunnit bygga upp sin militära förmåga eller till dess att en angripares militära position blir ofördelaktig. Tröskeln måste också vara trovärdig långsiktigt, d.v.s. en potentiell angripare måste vara införstådd med att denne måste räkna med att försvararen har en förmåga även i framtiden.

Det finns flera andra utgångspunkter att beakta vid skapandet av en svensk krigsavhållande tröskel. En viktig ansats är att söka bygga upp försvarsförmågan så att den hindrar eller försvårar för en angripare att enkelt slå ut en stor del av den samlade förmågan i ett enda slag. Detta tillsammans med en ambition att klara situationer med eller utan förvarning, ger ett behov av ständigt tillgänglig förmåga som i sin tur kräver kontinuerligt skyddade resurser. En annan viktig förutsättning är att analysera vilka tröskelförmågor som redan finns respektive vilka nya som Sverige anser sig ha råd med. För det tredje måste säkerhetsstrukturen i närområdet vägas in. Tredje part, i förhållande till angripare och försvarare, har också målsättningar och förmågor respektive säkerhetspolitiska koncept. Ett litet land, som hotas av en stormakt, har direkt eller indirekt möjlighet att relatera sin tröskelförmåga till andras säkerhet, t.ex. genom att – via internationellt samarbete och övningar – visa på en potential att kunna försvara sig tillsammans med andra. Här är alliansförpliktelser viktiga för trovärdigheten, men inte nödvändiga för att skapa en osäkerhet hos en potentiell angripare om risken för att försvararen kan få ett stöd från tredje part. Säkerhetsstrukturen i norra Europa är beroende av NATO och den transatlantiska länken.¹⁰⁴ Krister Andrén sammanfattar Norges centrala betydelse:

”Norge har som NATO-medlem en nyckelroll vad gäller den norra regionens transatlantiska förankring. Norska perspektiv och slutsatser om vad som krävs beträffande nationell tröskelförmåga är därför av största relevans. Eftersom Sverige och Finland står utanför NATO:s kollektiva försvar är det rimligt att anta att den svenska, liksom den finska, tröskelförmågan behöver sträcka sig till en högre nivå än Norges. Det är rimligt att anta att behovet av svenska nationella

¹⁰³ Åkermark, (2014) s. 48. Se även Wisemans Wisdoms ”Gästlinlägg: Gripen E vs JSF” (20 mars 2014).

förberedelser för att bädda för stöd från omvärlden är större än för Norge, som ju i förväg har vidtagit sådana förberedelser tillsammans med sina NATO-allierade.”¹⁰⁵

3.6.2 Möjligheter för det svenska försvaret

Några lågt hängande frukter, d.v.s. möjligheter att höja tröskeln med begränsad extra resursinsats för Sverige, utgörs av att fortsatt medverka i militära övningar och visa på militär närvaro i närområdet med andra aktörer, t.ex. nordiska grannar och NATO-medlemmar. Inte minst nyttjande av andra länders territorium och att andra stater genomför militära aktiviteter i Sverige, t.ex. tillfällig basering av sjö- och luftstridskrafter, kan verka tröskelhöjande. Sådan verksamhet visar såväl på förmåga att kunna ta emot och ge militärt stöd, som att kunna uppträda och verka tillsammans med andra. Detta kan också visa på hur Sverige i fredstid fyller sina solidaritetsutfästelser med militärt innehåll. För att verksamheten ska utgöra en tröskel, så måste syftet på ett eller annat sätt kommuniceras. Även egen verksamhet som visar på nyckelförmågor kan verka tröskelhöjande. Exempelvis kan det åstadkommas via större mobiliseringsövningar, aktiviteter som visar på förmåga till underrättelseinhämtning, målinvisning och bekämpning i närområdet. Mer kostsamma åtgärder innefattar sådant som att förbättra förmågan till skydd mot eller bekämpning av sabotage, informationsoperationer respektive fjärrstridsmedel.

Exempel på direkta åtgärder eller förmågor som kan öka tröskeln mot angrepp kan inkludera:

- Höjd eller förstärkt incidentberedskap, i syfte att öka svensk handlingsfrihet. Detta skulle kunna innefatta en gripbar snabbinsatsbataljon och ett tyngre mekaniserat kompani, fartyg och stridsflyg.
- Ökad spridning av svenskt stridsflyg/flygbaser, i syfte att minska eller förneka (*denial*) en angriparens handlingsfrihet att slå ut svenskt luftförsvar och bekämpningskapacitet.
- Ökad förmåga till inhämtning, dokumentation och förmedling av lägesbild (inklusive målinvisning) till andra länder och allmänheten, i syfte att via PR och strategisk kommunikation kunna straffa (*punishment*) en eventuell angripare genom att exponera dennes angrepp respektive i syfte att förbättra svensk och svenska partners situationsuppfattning.

¹⁰⁵ Andrén, (2014) s.13.

- Ökad förmåga till långräckviddig bekämpning, i syfte att möta angrepp mot svenskt marks-, sjö- och luftterritorium med långräckviddiga vapen (*denial*), samt i syfte att kunna skada en angripare (*punishment*). Detta kan inkludera såväl ubåtar, som markmåls-, sjömåls-, luftvärns- och jaktrobotar. Exempel på dylika förmågor är finska, norska, polska och tyska innehav eller inköp av kryssningsrobotar och danska överväganden om införskaffande av detsamma.

4 En modern krigsavhållande doktrin - några grunddrag i en svensk tröskel

Detta kapitel visar på en ansats till definition och möjliga grunddrag i en svensk tröskel. Delarna är hämtade från de tidigare kapitlen, vilka sätts samman och fördjupas i detta kapitel. Avslutningsvis lyfts ett antal överväganden upp som kan aktualiseras vid utformandet av en tröskel.

4.1 Ansats till definition

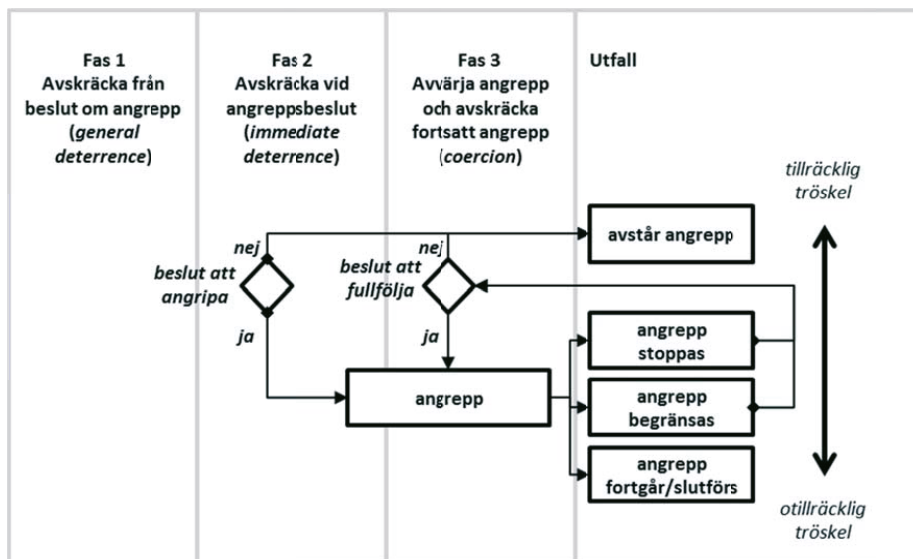
En tröskeleffekt utgör den påverkan försvararen har på angriparen före denne bestämmer sig för ett eventuellt väpnat angrepp. En annan tröskeleffekt uppstår då angreppet påbörjats och angriparen står inför att fullfölja angreppet eller ej. En tillräcklig tröskel uppnås när en angripare avstår från väpnat angrepp eller känner sig tvungen att öka sin insats för att kunna ha en chans genomföra eller fullfölja angreppet. Angriparen måste uppfatta att dennes ursprungliga kalkyl inte går ihop, avseende förväntade för- och nackdelar förknippade med angreppet. Denna kalkyl gäller för alla typer av angrepp oberoende av konfliktnivå, såväl angrepp i form av stora militära invasioner som medvetna kränkningar av territoriell integritet. Fokus ligger på angriparens syn på utfallet i förhållande till angriparens prestation för att åstadkomma ett angrepp. Tröskeleffekten bygger därmed på perceptioner. En tröskelförmåga innefattar de kapaciteter en aktör disponerar, vilka en angripare väger in i sin kalkyl när den senare överväger ett angrepp på försvararen. En tröskelförmåga måste ha någon koppling till reella omständigheter för att vara trovärdig.

Behovet av en tröskel kan kopplas till tre situationer eller faser (se även figur 2 nedan). Den första fasen handlar om att få den potentiella angriparen att inte ens överväga ett angrepp – att avskräcka från beslut om angrepp (eng. *general deterrence*). Denna del kan innehålla såväl morot som piska. En morot skulle kunna vara ett ömsesidigt positivt ekonomiskt utbyte vilket inte uppfattas värt att riskera. Piskan kan innefatta att försvararen har en så god försvarsförmåga att angriparen inte anser det vara lönt att bygga upp en angreppsförmåga.

Andra fasen innefattar att försvararen i en förestående angreppssituation, vidtar åtgärder som direkt avskräcker ett angreppsbeslut (eng. *immediate deterrence*). Typiska åtgärder i detta fall inkluderar skyddsåtgärder och höjd beredskap hos förmågor som kan skada såväl ett angrepp som angriparen. Det önskvärda utfallet för försvararen är att angriparen avstår angrepp.

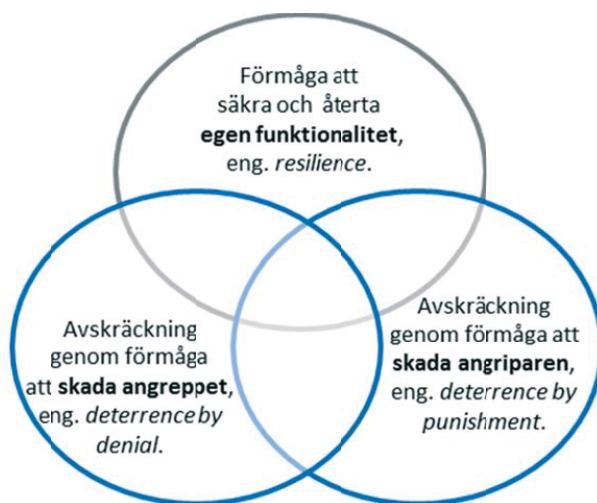
Den tredje fasen aktualiseras om angriparen ändå väljer att angripa. I denna fas försöker försvararen avvärja (eng. *coercion*) angreppet, vilket kan få de principiella utfallen att angreppet stoppas, begränsas respektive fortgår eller

slutförs. Om angreppet stoppas eller begränsas, så ställs angriparen inför en ny beslutssituation om att fullfölja angreppet, och därmed antagligen höja den egna insatsen, eller att avstå fortsatt angrepp. En tillräcklig tröskel får utfallet att en potentiell angripare avstår angrepp eller att angreppet stoppas. Tröskeln kan också anses vara tillräcklig, i ett operativt hänseende, om angreppets effekter på försvararen avsevärt begränsats.



Figur 1 Tröskelschema från övervägande om anfall till utfall

I praktiken är det inte alltid så stor skillnad på de förmågor som kan bygga upp de olika typerna av avskräckning. För att vara relevanta på dagens – och än mer morgondagens slagfält – så behöver moderna vapen ha långa räckvidder och bra förmåga att ta sig igenom motståndarens försvar samt ha god effekt i mål och god egen överlevnadsförmåga. Denna karaktäristik passar in på såväl vapen för *deterrence by denial* som för *deterrence by punishment*. Det finns ett överlapp mellan de två typerna av avskräckning. När det gäller vapnens överlevnadsförmåga, så hänger den även ihop med och överlappar samhällets överlevnadsförmåga d.v.s. förmågan upprätthålla och återta funktioner (eng. *resilience*). Se vidare figur 2 nedan.



Figur 2. Gränssnittet mellan olika förmågor för avskräckning

Förmåga att skada angreppet handlar om att tillfoga angriparen förluster kopplade till själva aggressionsagerandet medan förmåga att skada angriparen är en form av indirekt bestraffning.

4.2 Fokus i olika faser

Kopplat till den första fasen hamnar fokus på tröskelns generella förmåga att verka avhållande på angrepp och skapa stabilitet. Denna behöver inte vara kopplad till ett specifikt hot eller aktör, utan snarare visa på en allmän vilja och förmåga att motstå angrepp (jmf. eng. *deterrence-lite*). Genom att välavvägt signalera och använda olika kombinationer av medel i fred, kan en bred och generell avskräckning uppnås (jmf. eng. *broad deterrence*). Utgångspunkten är förmåga att utstå angrepp samt förmåga att kunna skada anfall och angripare (jmf. eng. *resilience*, *deterrence by denial* och *deterrence by punishment*). Eftersom angrepp och hot om angrepp kan ta sig många uttryck, så är det av vikt att kunna möta dessa inom flera områden och på flera eskalationsnivåer. Ansatsen måste vara en mångfacetterad och politikområdesöverskridande tröskel (jmf 3.2.1 ovan om ett helhetsgrepp). Även avseende militära förmågor, så är möjligheten att verka i flera nivåer och inom flera områden viktig. Tröskelförmågan upp till den nivå som eftersträvas måste hänga ihop. Trovärdighet förutsätter att försvararens åtgärder är rimliga. Om försvararen måste offra allt för att försvara sig mot varje angrepp, så är det stor risk att det uppfattas som icke trovärdigt att försvararen kommer att agera så. Just erfarenheten av att vara hänvisade till enstaka militära förmågor, då främst kärnvapen ("the absolute weapon"), fick i västvärlden en motreaktion och gav upphov till doktrinen om *flexible response*.

Väpnad förmåga är en ramfaktor vid lösandet av konflikter mellan stater och visavi väpnade grupper. Detta är en erfarenhet för många stater efter de sista decenniernas utveckling, såväl i en värld präglad av samarbete, som i en värld präglad av maktkamp och brott mot etablerade internationella regler. Nyckeln är att visa sig beredd att använda militära medel på ett ansvarfullt och skräddarsytt sätt, såväl i fredstid som i kris och krig. En rätt använd avskräckande tröskel ger möjlighet att påverka och upprätthålla normer, kanske främst via att direkt avskräcka från angrepp och skapa stabilitet, samt indirekt genom att få väpnade angrepp att uppfattas vara ett omoraliskt sätt att uppnå sina mål. Vägen till en fungerande tröskel når stater via att visa på ett handlingsmönster, såväl samarbeten som en förmåga att använda militära medel. Förmåga att ta och absorbera, samt komma tillbaka efter ett första angrepp är grundläggande egenskap för demokratier, då dessa av flera skäl måste vara reaktiva. Att visa prov på militär slagförmåga och beredvillighet att använda den, länkar samman fas ett med två och tre. Sverige måste kunna påverka angriparens kalkyl och syna en angripares hot på ett välavvägt sätt. Tydlighet, avseende tröskel och avskräckning, är kopplat till att små internationella aktörer behöver vara extra tydliga för att andra ska förstå och för att avskräckning generellt kan vara svårt att kommunicera.

I andra fasen handlar det om att avskräcka en angripare från att ta ett beslut att angripa. Angriparens värdering av vinster och uppoffringar är centralt och det som försvararen ska påverka. Att implicit eller explicit utfärda en varning gentemot en potentiell angripare samt demonstrera bredvillighet att vidta avskräckningsåtgärder (jmf. eng. ”*deterrence-regular*” respektive ”*deterrence-plus*”) är en nyckelfaktor för en tröskel i denna fas. Dessa steg måste vara väl genomtänkta, för att undvika att i onödan låsa beslutsfattare till en viss handlingslinje eller att en angripare kan överträda en röd linje utan påföljd. Därmed blir fokus på att i en hotsituation visa försvarsvilja och försvarsförmåga tillsammans med associerade kostnader (jmf. eng. *resistance cost*, respektive *costly signaling*). Detta innefattar också strategisk kommunikation t.ex. att försvararen upptäckt och kommer agera på incidenter och provokationer. Genom att snabbt kunna förstå en potentiell angripares agerande och trovärdigt förmedla försvararens egen bild av konfliktsituationen, kan den egna befolkningens och andra aktörers intresse och stöd snabbt mobiliseras. Därmed accentueras behovet och nyttan av en förmåga att synliggöra angrepp och kommunicera denna information utåt.

Den tredje fasen handlar om tröskelns roll efter att ett angrepp inletts och möjligheterna att stoppa angreppet eller begränsa dess verkningar. Det är i denna fas som fokus ligger på den operativa militära förmågan. Ytterst är det under angreppet som angriparen får känna av försvararens vilja och förmåga att försvara sig. Därmed får också angriparen ta ställning till om angreppet ska stoppas, förändras eller fullföljas. Det finns också en signaleffekt och möjlig avskräckning i ett utfall där angreppet fullföljs. Ett genomfört angrepp kopplat

till försvararens motåtgärder blir en signal gentemot andra potentiella angrepp eller angripare (*pour encourager les autres*). Därmed blir informationsspridning och berättelsen om vad som hänt ett viktigt ingångsvärde i omvärldens framtida syn på försvararens tröskel.

4.3 Tröskel som hakar i andras säkerhet

Såväl svenskt som andra aktörers agerande måste vägas in i en potentiell angripares överväganden, inför beslut om eventuellt angrepp på Sverige. Därmed ligger det i svenskt intresse att andra aktörers avhållande effekt på angriparen får stort genomslag. Då ingen är förpliktigad att militärt stödja Sverige, så finns det anledning för Sverige att söka haka i andra mekanismer som ökar svenskt säkerhet. Det är inte i svenskt intresse att en konflikt eskaleras om endast Sverige utsätts för att angriparen höjer insatsen. Men att en konflikt med Sverige också berör andra, så att en angripare avstår ett angrepp eller så att en angripare tvingas att avsätta resurser även mot andra och därmed minskar insatsen mot Sverige, är i svenskt intresse. Överlag är det en fördel om Sverige har en egen tröskelförmåga som gör att en potentiell angripare, för att kunna genomföra ett angrepp, måste öka insatsen så mycket så att angreppet påverkar andras säkerhet och därmed gör att deras förmåga avskräcker angriparen.

Det finns flera exempel på mekanismer som kan haka samman svensk säkerhet med andras säkerhet. Ett sätt är att Sverige delar funktioner, sårbarheter och skyddsmöjligheter med andra. Exempelvis gör en gemensam el- eller informationsinfrastruktur att ett angrepp på Sverige ger skada för andra och att en angripare vid ett angrepp därmed riskerar att hamna i konflikt med fler än Sverige. Därtill kan sådana gemensamma resurser öka robustheten och därmed öka skyddsförmågan jämfört med ett isolerat svenskt system. På det militära området har moderna vapensystems allt längre räckvidder gjort att det svenska närområdet i de flesta fall är för "litet" för att kunna möjliggöra ett större angrepp på Sverige utan att även beröra andra länders säkerhet. Varhelst en styrka med örlogsfartyg eller stridsflygplan rör sig på internationellt territorium i Östersjön, så kan de ha vapen ombord som når in i flera strandstater samtidigt.

4.4 Förmåga att skada angriparen

Eftersom angriparen väljer tid, rum och form för angreppet, så har angriparen också möjlighet att välja en situation där angriparen är stark i förhållande till svensk förmåga att försvara. Detta förhållande accentueras särskilt om angriparen är en resursstark stormakt. En angripares val vid ett angrepp sker dock inte helt fritt och isolerat, utan påverkas av den övriga internationella situationen. Då en resursstark stormakt kan väntas ha större kvantitet än Sverige, avseende olika förmågor, så måste den svenska kvaliteten dessutom vara bättre än stormaktens.

Det kommer emellertid alltid vara svårt eller dyrt för Sverige att ha en kvalitet på försvarsförmåga som möjliggör att symmetriskt kunna möta en stormakts bästa förmågor, t.ex. stridsflygplan mot stridsflygplan. Därtill kan angriparen använda metoder som bryter mot svenska grundläggande värderingar, t.ex. synen på krigets lagar och folkrätt, vilket omöjliggör ett symmetriskt agerande.

Ett alternativ till att möta en angripare där denne kan väntas vara som starkast, är att svara genom att slå mot angriparen där denne beräknas vara som svagast. Ett naturligt val är att påverka en stormakts militära förmåga på ett sätt, som med minsta egen insats, ger störst operativ effekt. Om angriparen bryter mot internationellt vedertagna normer, så är ett sätt att skada angriparen att Sverige har en god förmåga och en tydlig vilja att engagera det internationella samfundet att straffa sådana normbrott. Att ha en förmåga att trovärdigt kunna skada angriparen ger en stor tröskleffekt. Om tröskelförmågan har lång räckvidd ökar också försvarets strategiska djup, genom att tillhandahålla en möjlighet att komma andra till hjälp.

4.5 Fortsatta studier

Studien argumenterar för att den svenska tröskeln är beroende av andras ”trösklar” och att tröskelförmåga behöver ses i såväl nationellt, regionalt och ett samlat europeiskt perspektiv. Hur ser andra länder – framför allt de av jämförbar storlek och som har ett liknande säkerhetspolitiskt läge som Sverige – på avskräckning? En fortsättningsstudie som samlar internationella perspektiv på tröskelförmåga kan, genom att belysa olika länders tyngdpunkter i sina respektive försvarsstrategier och de förmågor som där betonas, bidra med värdefull kunskap om vilka mekanismer som kan haka samman svensk säkerhet med andras säkerhet; vad andra länder har för möjligheter att bistå Sverige vid behov samt vilka möjligheter till samordning som finns för att stärka den samlade, kanske framförallt nordiska, tröskelförmågan.

Därtill behövs utredningar om hur den nationella försvarsförmågan kan utvecklas för att verka krigsavhållande. Det kan t.ex. handla om studier kring vilka materielsystem som är tröskelhöjande, försök till värdering av den egna förmågan och utvärderingar av plattformar och förband med huvuduppgifter i tröskelförsvaret och liknande.

Referenser

Rapporter och artiklar

Agrell, Wilhelm; (1985) *"Alliansfrihet och atombomber. Kontinuitet och förändring i den svenska försvarsdoktrinen 1945-1982"*. Liber.

Agrell, Wilhelm; (1990) *"Det välorganiserade nederlaget"*. Ordfronts förlag.

Agrell, Wilhelm; (1991) *"Den stora lögnen: ett säkerhetspolitiskt dubbelspel i alltför många akter"*. Ordfronts förlag.

Agrell, Wilhelm; (2010) *"Fredens illusioner: det svenska nationella förvarets nedgång och fall 1988-2009"*. Atlantis förlag.

Andrén, Krister; (2014) *"Krigsavhållande tröskelförmåga: det svenska försvarets glömda huvuduppgift?"* (FOI-R—3852—SE). Stockholm: Avdelningen för försvarsanalys, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).

Axelsson, Jörgen; (2014) *"Avskräckning inom svensk försvars-och säkerhetspolitik"*. Försvarshögskolan.

Beck, Mikael; (2014) *"Luftvärn, defensiv luftmakt och tröskeleffekt: Luftvärnets förmåga att höja tröskeleffekten och bidra till avskräckning"*. Försvarshögskolan.

Brodie, Bernard; (1958) *"The Anatomy of deterrence"*, RM-2218 The RAND Corporation.

Betts, Richard K; (2013) "The Lost Logic of Deterrence. What the Strategy That Won the Cold War Can -- and Can't -- Do Now", March/April 2013, *Foreign Affairs*.

Breitenbauch, Henrik; (2014) *"NATO and the New Conventional Deterrence"*. *Atlantic Council*.

Breitenbauch, Henrik; (2014) *"NATO: Conventional Deterrence is the New Black"*. *War on the Rocks*.

Dalsjö, Robert; (2006) *"Life-Line Lost: The Rise and Fall of 'neutral' Sweden's Secret Reserve Option of Wartime Help from the West"*; Santérus förlag.

Dalsjö; Lindström; Wesslau; Ödlund; (2013) *"Civilt försvar - en förstudie"* (MEMO 4733). Stockholm: Avdelningen för försvarsanalys, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).

Evans, Graham; Newnham, Jeffrey; (1998) *"The Penguin Dictionary of International Relations"*, Penguin books.

Freedman, Lawrence; (2009) "Framing Strategic Deterrence", *The RUSI Journal*, Vol 154, Nr 4 s.46-50.

Freedman, Lawrence; (2006) "Deterrence: A reply", *Journal of Strategic Studies*, Vol. 28, Nr 5 s.789-801.

Freedman, Lawrence; (2004) "*Deterrence*". Polity Press.

Frear, Thomas; Kulesa, Łukasz; Kearns, Ian; (November 2014) "Dangerous Brinkmanship: Close Military Encounters Between Russia and the West in 2014" *European Leadership Network*.

George, Alexander L.; Smoke, Richard; (1989) "Deterrence and Foreign Policy," *World Politics*, 41, no. 2 (January 1989): s.170-182.

Grygiel, Jakub; Mitchell, A. Wess; (2 december 2014) "A Preclusive Strategy to Defend the NATO Frontier". *The American Interest*.

Holmström, Mikael; (2012) "*Den dolda alliansen. Sveriges hemliga NATO-förbindelser*" Atlantis.

Hugemark, Bo; (1986) "*Neutralitet och försvar – Perspektiv på svensk säkerhetspolitik 1809-1985*" Militärhistoriska förlaget, Stockholm.

Hugemark, Bo; Tunberger, Johan; (2010) "*Trovärdig solidaritet? - försvaret och solidaritetsförklaringen*". Stiftelsen Den Nya Valfärden.

Kaplan, Fred; (1983) "*The Wizards of Armageddon*".

Lebow, Richard Ned; (2005) "Deterrence: Then and now", *Journal of Strategic Studies*, vol 28 nr 5, s. 765-773.

Leeds, Brett Ashley; (2003) "Do Alliances Deter Aggression? The Influence of Military Alliances on the Initiation of Militarized Interstate Disputes", *American Journal of Political Science* Vol 47. Nr.3.

Morgan, Patrick; (2005) "Taking the long view of deterrence", *Journal of Strategic Studies*, vol 28 nr 5, s. 751-763.

Schindler, John; (30 oktober 2014) "*Poland Is Preparing For A Potential Russian Invasion*". *The XX Committee*.

Stone, John; (2012) "The Future of Deterrence: Introduction", *Contemporary Security Policy* vol 33 nr 1.

Swierczynski, Marek; (2014) "Poland Speeds Up Deterrence Weapons Procurement". *Atlantic Community*.

West, Markus; (26 april 2013) "För Ryssland är ökad rörlighet nyckelordet". *Hufvudstadsbladet*.

Åkermark, Anders; (2014) "*Tröskelförsvar: En jämförelse mellan svenska och finska förmågor*". Försvarshögskolan.

Offentligt tryck

Bertelman, Tomas; ”Försvarspolitiskt samarbete – effektivitet, solidaritet, suveränitet” (Fö 2013:B).

Civildövarsstyrelsen; (1961 års upplaga) ”Om kriget kommer”.

Försvarsmakten; (2013) ”Försvarsmaktens redovisning av perspektivstudien 2013” (FM2013-276:1). Tillgänglig online: <http://www.forsvarsmakten.se/siteassets/4-om-myndigheten/dokumentfiler/perspektivplan/fm2013-27612013-10-01-perp-2013.pdf>

Försvarsmakten; (2014) ”Operativ Doktrin 2014” (M7739-354027).

Försvarsminister Karin Enströms tal vid Folk och Försvars Rikskonferens i Sälen 2014. Tillgängligt online: <http://www.regeringen.se/sb/d/3214/a/232511>

Försvarsstaben; ”ÖB-utredningarna 1957”, Kontakt med krigsmakten. *Upplysningstidskrift för försvaret*.

Regeringen, (2009) ”Ett användbart Försvar”, Prop. 2008/09:140, Stockholm.

Regeringen; (1958) ”Bihang till Riksdagens protokoll år 1958”, Riksdagen, Stockholm.

Regeringskansliet; (2014) ”Försvaret av Sverige - Starkare försvar för en osäker tid” (Ds 2014:20). Stockholm, Fritzes.

Regeringskansliet, (2013) ”Vägval i en globaliserad värld” (Ds 2013:33), Försvarsberedningens rapport. Stockholm, Fritzes.

SOU 1972:4; ”Säkerhets- och försvarspolitiken. Betänkande avgivet av 1970 års försvarsutredning”, Stockholm. Tillgänglig online: http://weburn.kb.se/metadata/326/SOU_7257326.htm (hämtad 2015-01-09)

Elektroniska källor

Andrén, Krister; (29 april 2014) ”Försvarets krigsavhållande tröskelförmåga – behov, möjligheter och begränsningar” (analys) *Officerstidningen*.

Antony, Ian; (2010) ”The role of deterrence in future NATO Strategy”. *Internationale Politik und Gesellschaft* nr 3.

Björemann, Carl; (29 april 2014) ”Hur många ominriktningar tål försvarsmakten?” *Officerstidningen* (insändare).

Elliott, Chris; (4 maj 2014) ”The readers' editor on... pro-Russia trolling below the line on Ukraine stories”, *The Guardian*.

Eskilstuna Kuriren; (26 april 2014) ”Vill du ha fred – rusta för krig” (ledare).

Expressen; (30 november 2014) ”*Vilka värderingar vill vi försvara?*” (Carl Bergqvist).

Kungliga vetenskapsakademien; (10 oktober 2005) ”*Pressmeddelande: Sveriges Riksbanks pris i ekonomisk vetenskap till Alfred Nobels minne 2005*”. Tillgänglig online: http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/2005/press-sv.html?print=1#.VK07aDh0zcs (2014-01-07)

Meyer, Christopher; (9 mars 2013) “Iraq War: Sir Christopher Meyer: 'I'm with you whatever', Tony Blair told George Bush”. *The Telegraph*. Tillgänglig online: <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/iraq/9919816/Iraq-War-Sir-Christopher-Meyer-Im-with-you-whatever-Tony-Blair-told-George-Bush.html> (hämtad 2014-12-30)

Nationalencyklopedin; sökord ”Abraham Harold Maslow”. Tillgänglig online: www.ne.se

Nationalencyklopedin; sökord ”avskräckning”. Tillgänglig online: www.ne.se

Nationalencyklopedin; sökord: ”behovshierarki”. Tillgänglig online på www.ne.se

Vänsterpartiet inför riksdagsvalet 2014; (1 augusti 2014) ”*Alliansfriheten framför allt*”. *Officerstidningen*.

Wawro, Geoffrey; (22 januari 2011) ”The Sins of the First Gulf War”, *The Daily Beast*. Tillgänglig online: <http://www.thedailybeast.com/articles/2011/01/22/first-gulf-wars-mistakes-explain-us-presence-in-iraq.html> (hämtad 2015-01-23).

Wikipedia; sökord ”coercive diplomacy”.

Wikipedia; sökord ”deterrence”.

Wikipedia; sökord ”marginaldoktrinen”.

Wisemans Wisdoms; (27 februari 2014) ”*Dags att höja tröskeln - del 1*”.

Wisemans Wisdoms; (1 mars 2014) ”*Dags att höja tröskeln - del 2 Meteor (uppdaterat 1/3 10.35)*”.

Wisemans Wisdoms; (21 april 2014) ”*Dags att höja tröskeln – del 3 luftburen offensiv förmåga*”.

Wisemans Wisdoms; (20 mars 2014) ”*Gästinlägg: Gripen E vs JSF*”.

Wollstad, Amanda; (23 mars 2014) ”*Dold Agenda*”. *Kvällsposten*.

Wollstad, Amanda; (4 maj 2014) ”*Det kommer bli mycket värre*” (ledare) *Kvällsposten*.

Bilaga A Användningen av begreppet "tröskel" i samtida policydokument

I **Försvarsberedningens försvarspolitiska rapport** "Försvaret av Sverige: Starkare försvar för en osäker tid" används begreppet tröskel fem gånger i rapporten.

- "Försvarsberedningen framhöll i den säkerhetspolitiska rapporten 2013 att Georgienkonflikten 2008 visade att den ryska tröskeln för att använda militärt våld hade sänkts i Rysslands omedelbara närområde, men att den varierade med den politiska och strategiska situationen i varje enskilt fall. Den ryska aggressionen mot Ukraina visar att tröskeln är än lägre, i alla fall mot före detta sovjetrepubliker i det egna närområdet som inte är medlemmar i Nato eller Europeiska unionen (EU)." (s.14)
- "Genom att kunna möta ett begränsat väpnat angrepp skapar försvaret tillsammans med politiska, diplomatiska och ekonomiska medel en tröskel för den som skulle vilja angripa Sverige, eller utöva påtryckningar med militära maktmedel."(s.44)
- ".../JAS 39E bör utrustas med ett robotsystem som på långa avstånd och med hög precision kan bekämpa prioriterade markmål. Det skulle höja tröskeln för en motståndare att inleda militära operationer mot Sverige eller svenska intressen." (s. 56)
- "Ett närmare samarbete i Norden och med de baltiska staterna samt med andra länder och viktiga aktörer i vårt närområde bidrar till att stärka säkerheten i vår region. Det skapar också en förutsägbarhet, främjar fredlig utveckling och höjer långsiktigt tröskeln för militära incidenter och konflikter." (s.90)

I **Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport** "Vägval i en globaliserad värld" används begreppet tröskel fyra gånger.

- "Det norska försvarets huvuduppgift är att försvara Norge och norska intressen mot externa hot och angrepp. Försvaret ska verka som en krigsförebyggande tröskel och kunna bidra till Natos kollektiva försvar." (s.100)
- "Det primära målet för landets [Finlands] försvarsförmåga är att upprätthålla en förebyggande tröskel mot användningen av militära maktmedel och mot hot om att använda sådana." (s.105)

- ”Ett fördjupat samarbete, bi- och multilateralt, inom försvars och säkerhetspolitiken med andra länder och organisationer stärker Sveriges säkerhet. Ett närmare samarbete i Norden och med de baltiska staterna samt med andra viktiga aktörer i vårt närområde bidrar till att stärka säkerheten i regionen. Det ökar förmågan att hantera civila kriser i regionen. Det skapar också en förutsägbarhet, främjar fredlig utveckling och höjer långsiktigt tröskeln för militära incidenter och konflikter.” (s.220)
- ”Georgienkonflikten 2008 har visat att den ryska tröskeln för att använda militärt våld har sänkts i Rysslands omedelbara närområde, men att den varierar med den politiska och strategiska situationen i varje enskilt fall. Rysk politik gentemot länder som tidigare ingick i Sovjetunionen och inte är medlemmar i Nato eller EU kan inte likställas med hur Ryssland kan väntas agera i förhållande till andra länder i Öst- och Centraleuropa inklusive Estland, Lettland och Litauen”. (s.220)

I Försvarsmaktens perspektivstudie (2013) används begreppet tröskel 22 gånger.

- ”Efter Georgienkriget har de baltiska staterna, och i viss mån Polen, visat oro för om de ömsesidiga försvarsgarantierna i Nato kommer att tillämpas vid en allvarlig säkerhetspolitisk konflikt med Ryssland. Samtidigt innebär Nato-medlemskap troligen att tröskeln för användandet av militära medel från Rysslands sida höjts.”(s.19)
- ”Det finns tecken på att karaktären av konflikter och det militära stridsfältet förändras. Såväl den beskrivna teknikutvecklingen som pågående och nyligen genomförda krig uppvisar en ökad användning av rymdbaserade system för underrättelseinhämtning, navigation och kommunikation, ett ökat inslag av fjärrstridsmedel, obemannade system samt icke-konventionella förmågor som exempelvis cyberattacker. Karaktären av de ovan beskrivna militära medlen innebär att de kan nyttjas utan att konventionella militära styrkor direkt berör en motståndares territorium. Därmed finns en uppenbar risk att tröskeln för att använda militära maktmedel sänks.” (s. 31)
- ”Tröskeleffekt uppnås genom att inneha en jämbördig teknologinivå, en god responsförmåga och förmåga till strid med system i samverkan. Med en strategiskt defensiv strategi ökar betydelsen av att kunna identifiera ett förestående angrepp samt stå emot angrepp med fjärrstridsmedel och i cybermiljön för att därigenom kunna bestrida motståndarens handlingsfrihet.” (s.37)
- ”Försvarsmakten är ett av flera säkerhetspolitiska medel som bidrar till stabilitet i närområdet. Försvarsmakten kan utöva en stabiliserande påverkan, genom ett aktivt uppträdande och ett omfattande militärt samarbete, utbyte och

övningar med samtliga aktörer i närområdet. En egen militär förmåga att föra väpnad strid avser att avskräcka en potentiell motståndare från att vidta oönskade åtgärder. Därmed skapas en tröskeeffekt mot militärt våld. Det minskar risken för att ett överraskande angrepp leder till ett omedelbart avgörande. Ett internationellt militärt samarbete bidrar till att utgöra en del av grunden för en trovärdig solidaritetsdeklaration. Sveriges solidaritetsdeklaration och solidaritetsklausulen i Lissabonfördraget kan förstärka tröskeeffekten och, i det fall en väpnad konflikt uppstår, genom tillkommande förband bidra till att tvinga en motståndare att avbryta sin aktion eller för att beseгра denne.” (s. 41 samt s. 63)

- ”/.../Med denna dimensioneringsgrund kan Försvarsmakten bidra till en tröskeeffekt mot militär våldsanvändning och därigenom bidra till ökad stabilitet och en fredlig utveckling av närområdet.” (s. 42 samt s. 64)
- ”Den militära övningsverksamheten och underrättelseinhämtningen i Östersjöområdet intensifieras. Om intressekonflikter uppstår kan den beskrivna teknikutvecklingen innebära att tröskeln för att nyttja militära maktmedel sänks.”(s. 52)
- ”Teknikutvecklingen och teknikspridningen bedöms leda till att tröskeln för nyttjande av militära maktmedel sänks såväl bland statliga som icke-statliga aktörer.”(s. 53)
- ”Ytterst definieras tröskeeffekten av förmågan att förebygga att ett allvarligt hot övergår till ett väpnat angrepp på Sverige eller i närområdet. Försvarsmaktens bidrag till en hög tröskeeffekt bedöms vara central för Sveriges säkerhetspolitik.” (s. 55)
- ”För att analysera utvecklingen av insatsorganisationen har tre olika koncept använts. Koncepten utgör militärstrategiska optioner för Försvarsmaktens nyttjande i den händelse att ett militärt angreppshot uppstår mot Sverige. I ett sådant fall har tröskeeffekten således inte varit tillräcklig. Endast en översiktlig värdering har gjorts av dessa koncept. Denna visar att samtliga koncept endast har förmåga att kortvarigt ta upp striden mot en kvalificerad motståndare samt har begränsad uthållighet vid en utdragen kris. Sammantaget pekar analysen av koncepten på ett beroende av internationellt samarbete och indikerar ett tydligt behov att utveckla ett antal mer eller mindre nya förmågor.”(s.57)
- ”Hög tröskeeffekt – Insatsorganisationen bör utformas för att ha en inneboende och trovärdig tröskeeffekt syftande till att vara stabiliserande och konfliktavhållande i vårt närområde. Ytterst definieras tröskeeffekten av förmågan att förebygga att ett allvarligt hot övergår till ett väpnat angrepp på Sverige eller i närområdet.” (s. 57)
- ”En central del för Sveriges säkerhet är att en uppkommen kris inte eskalerar till väpnad konflikt. Försvarsmakten är i det sammanhanget ett av flera

säkerhetspolitiska medel vars syfte är att verka stabiliserande i närområdet. Detta kan uppnås genom att åstadkomma en tröskeleffekt mot väpnat angrepp.” (s. 63)

- ”Till skillnad mot kryssningsrobotar och ballistiska robotar kan dagens UAS kontrolleras kontinuerligt under en insats, vilket ger en betydligt ökad handlingsfrihet. Tillsammans med det faktum att sådana insatser kan göras utan att riskera egen personal torde tröskeln för att nyttja UAS, för underrättelseinhämtning eller attack, vara lägre än för många andra militära förmågor./.../ Den operativa handlingsfriheten och den relativa säkerheten för egen personal innebär att UAS kommer att få en ökad roll i framtida militära operationer samt att tröskeln för att sätta in UAS blir lägre än för många andra militära förband. /.../ När det gäller folkrättsliga och etiska aspekter är utvecklingen fortfarande i ett formativt skede. Försvarsmaktens uppfattning är att det är hur UAS nyttjas, inte systemet i sig självt, som kan ge upphov till folkrättsliga frågetecken. Dock kan karaktären av UAS leda till att tröskeln för att sätta in militära maktmedel sänks.” (s. 101 samt s 102)

I Försvarsminister **Karin Enströms tal vid Folk och Försvars Rikskonferens** i Sälen den 14 januari 2014 användes begreppet tröskel fyra gånger.

- ”Vårt försvar ska tillsammans med politiska, diplomatiska och ekonomiska medel fortsatt vara en tröskel för den som skulle vilja angripa Sverige, eller utöva påtryckningar med militära maktmedel. En tröskel tillräckligt hög för att ingen ska försöka kliva över.”

- ”Det är med personal med hög grad av professionalism i välövade förband som vi stärker vår försvarsförmåga. Och det är min absoluta övertygelse, att det är med sådana förband och med sådan personal, som Försvarsmakten kan ha en tröskeleffekt.”

- ”Försvarsmaktens övningsverksamhet är fortsatt central. I år ska Försvarsmakten genomföra inledande mobiliseringsövningar och en större övning med förband från samtliga stridskrafter. Försvaret ska tillsammans med politiska, diplomatiska och ekonomiska medel vara en tillräckligt hög tröskel för att ingen ska försöka kliva över den.”

Bilaga B: Centrala begrepp inom avskräckningsteorin

Central avskräckning	Central avskräckning (eng. <i>central deterrence</i>) är avskräckning av angrepp riktade mot den egna staten eller dess intressen.
Coercion	Coercive diplomacy är tvingande åtgärder i defensivt syfte d.v.s. tvång för att få en angripare att stoppa eller avbryta en åtgärd som redan vidtagits. Coercive diplomacy är en politisk-diplomatisk strategi som utgör en blandning av coercion (morot) och compellence (piska) - motivation används för att få angriparen att handla på ett visst sätt samtidigt som hotet förstärker övertalningen. Coercive diplomacy bygger på hot om våldsanvändning våld snarare än att användningen av våld och om våld mot förmodan måste till ska våldet vara begränsat (se t.ex. Alexander George, Joseph Nye m.fl.).
Compellence	Medan avskräckning kännetecknas av passiva hot (följt av väntan) kännetecknas compellence av aktiva hot vilket flyttar initiativet från fienden angriparen till försvararen. Deterrence har beskrivits som att försvararen drar en linje i sanden och endast agerar om en angripare korsar den; medan compellence tvingar angriparen att göra något eller att avbryta/ få en angripare att ta tillbaka något denne redan gjort (se t.ex. Thomas Schelling m.fl.)
Deterrence-lite	Avskräckning som fungerar utan att den behöver kommuniceras (jmf. en stor muskulös person som kan verka avskräckande redan vid första anblick).
Deterrence-plus	Avskräckning där ett hot uttalas och följs upp av en demonstration av förmågan och/eller en beredskap att implementera hotet om den andre anfaller.

Generell avskräckning	Generell avskräckning (eng. <i>general deterrence/regular deterrence</i>) är avskräckning i fredstid som kännetecknas av rutinmässiga, implicita och icke-specifika eller vaga hot.
Internationell avskräckning	Med internationell avskräckning, s.k. ”bonusavskräckning”, menas att någon annan för att bevaka sina egna intressen också gynnar avskräckarens intresse, t.ex. att NATO skulle intervensera i eget intresse på ett sätt som samtidigt gynnar Sverige.
Omedelbar avskräckning	Omedelbar avskräckning (eng. <i>immediate deterrence</i>) sker under en pågående kris t.ex. genom att A aktivt försöker påverka B genom tydliga, direkta hot.
Självgenererad avskräckning	Självgenererad avskräckning (eng. <i>internalized deterrence</i>) är när avskräckning inte medvetet används som en strategi men ändå fungerar för att den potentielle angriparen själv byggt upp sin uppfattning om möjliga konsekvenser.
Utökad avskräckning	Utökad avskräckning (eng. <i>extended deterrence</i>) är en slags kontrakterad avskräckning där någon utöver beredskapen att avskräcka från angrepp mot sig själv, även påtar sig att avskräcka angrepp riktade mot en allierad.

Den säkerhetspolitiska klimatförändringen som ytterst tagit sig uttryck i Georgienkriget 2008 och det ryska kriget mot Ukraina 2014, har återigen satt fokus på försvarets huvuduppgift, nämligen dess förmåga att såsom en tröskel verka avhållande på väpnade angrepp utifrån.

Inom forskning för regeringens behov 2014 (FORBE) och projektet Försvarspolitiska studier behandlar Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) en rad frågor som rör inriktningen och utformningen av det svenska försvaret. Studien syftar till att belysa hur begreppet tröskel kan förstås samt analysera hur den svenska tröskeln för att kunna stå emot ett väpnat angrepp och militära påtryckningar kan höjas. Ambitionen är att studien ska visa på praktiska och teoretiska utgångspunkter för handlande respektive tänkande kring en svensk tröskel. Studien kan ses som en fortsättning på Krister Andréns tidigare utgivna rapport "Krigsavhållande tröskelförmåga. Det svenska försvarets glömda huvuduppgift" (FOI-R—3852—SE).