



# Fem dimensioner av tröskelförsvaret

Robert Dalsjö

FOI-R--4458--SE

SEPTEMBER 2017



Robert Dalsjö

# Fem dimensioner av tröskelförsvar

Bild/Cover: (Wikimedia Commons- Public domain)

|                        |  |
|------------------------|--|
| Titel                  | Fem dimensioner av tröskelförsvar          |
| Title                  | The five dimensions of a threshold defence |
| Rapportnr/Report no    | FOI-R--4458--SE                            |
| Månad/Month            | september                                  |
| Utgivningsår/Year      | 2017                                       |
| Antal sidor/Pages      | 24   |
| ISSN                   | 1650-1942                                  |
| Kund/Customer          | Fö   |
| Forskningsområde       | 12. Övrigt                                 |
| FoT-område             |  |
| Projektnr/Project no   | A17106                                     |
| Godkänd av/Approved by | Lars Höstbeck                              |
| Ansvarig avdelning     | Försvarsanalys                             |

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, vilket bl.a. innebär att citering är tillåten i enlighet med vad som anges i 22 § i nämnd lag. För att använda verket på ett sätt som inte medges direkt av svensk lag krävs särskild överenskommelse.

This work is protected by the Swedish Act on Copyright in Literary and Artistic Works (1960:729). Citation is permitted in accordance with article 22 in said act. Any form of use that goes beyond what is permitted by Swedish copyright law, requires the written permission of FOI.

## Sammanfattning

Studien fokuserar på de betydelser som det i försvarssammanhang och i olika styrdokument vanligt förekommande ordet ”tröskel” kan ha. Syftet är att klarlägga möjliga betydelser och dimensioner av tröskelbegreppet för att skapa konceptuell klarhet och en begreppsapparat som kan vara till hjälp vid överväganden om möjliga konkreta åtgärder för att öka svensk tröskelförmåga. Trots att termen på senare tid har blivit mycket vanlig i olika styrdokument och kan ses som något av ett modeord så verkar det inte finnas samsyn om vad det betyder eller hur det ska tolkas. Studiens utgångspunkt är främst två uppmärksammade FOI-studier om svenskt tröskelförsvar, samt andra relevanta dokument. Från denna grund utforskas sedan olika möjliga tolkningar av begreppet, varpå ett analytiskt ramverk skisseras innehållande olika underbetydelser av termen tröskel.

Studiens huvudresultat är att likhetstecken inte bör sättas mellan begreppen ”tröskel” och ”avskräckning” trots att detta ofta görs. I stället är det mer fruktbart att se tröskelbegreppet som innehållandes fem överlappande dimensioner: avskräckning, försvar/hinder, markör, larmklocka och snubbeltråd.

Nyckelord: Försvarspolitik, försvarsplanering, säkerhetspolitik, begrepp, begreppsanalys, tröskel, tröskelförsvar, tröskelförmåga, avskräckning

## Summary

This study focusses on the term “threshold”, which has become something of a buzzword within the Swedish defence sector in recent years, and explores its possible meanings. The objective is to create greater conceptual clarity and to sketch an analytic framework that might be useful in considering and evaluating measures to strengthen the military defence capabilities of small states.

Using two recent FOI-studies on the threshold concept in relation to Sweden’s defences as the point of departure, the study explores the possible interpretations or aspects of a “threshold” in the context of the military defence of a small state against a stronger aggressor.

The main conclusion is that it is too simplistic to equate “threshold” with “deterrence” and that it is useful to consider threshold as having five dimensions: deterrence, defence/obstacle, marker, alarm-bell, and trip-wire.

Keywords: Defence policy, defence planning, security policy, concept, analysis of concepts, threshold, threshold defence, threshold capabilities, deterrence.

# Innehåll

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| <b>1</b> | <b>Inledning</b>   | <b>6</b>  |
| 1.1      | Upplägg och angreppssätt .....                           | 7         |
| <b>2</b> | <b>Tidigare studier</b>                                  | <b>8</b>  |
| 2.1      | Andréns rapport.....                                     | 8         |
| 2.2      | Lindströms och Lindvalls rapport .....                   | 11        |
| 2.3      | Övriga relevanta dokument .....                          | 12        |
| <b>3</b> | <b>Begreppsanalys – hur bör termen ”tröskel” tolkas?</b> | <b>15</b> |
| 3.1      | Inte bara avskräckning, utan också försvar.....          | 15        |
| 3.2      | Tyngdpunkt på tidiga skeden i ett förlopp .....          | 18        |
| 3.2.1    | Kris och gråzon .....                                    | 18        |
| 3.2.2    | Inledning till väpnad konflikt .....                     | 19        |
| 3.2.3    | Medveten eskalation .....                                | 20        |
| 3.3      | Stödfaktorer .....                                       | 22        |
| <b>4</b> | <b>Fem dimensioner</b>                                   | <b>24</b> |

# 1 Inledning

Termerna tröskel, tröskeleffekt och tröskelförsvaret har blivit mer flitigt förekommande i svenska försvarsrelaterade dokument i takt med att spänningen i Europa har ökat och att de nationella försvarsuppgifterna har hamnat i förgrunden. En liknande utveckling kan även ses i andra länder i närområdet, där Norge i mycket har varit en pionjär.<sup>1</sup> Natos forskningsorganisation (*Science and Technology Organisation*, STO) har också startat ett multinationellt forskningsprojekt om tröskelförsvarskoncept för små stater, som FOI medverkar i.<sup>2</sup>

Trots – eller kanske på grund av denna popularitet – råder det ännu en påfallande brist på konceptuell klarhet om vad man faktiskt menar med termen tröskel. Termen används uppenbarligen med olika betydelser, ibland även i samma text.

Syftet med denna rapport är så långt som möjligt reducera denna otydlighet och att med hjälp av en genomlysning av begreppet bidra till att skapa större klarhet och precision, såväl i Sverige som i andra berörda länder. Ord och begrepp är ju också analytiska verktyg; om verktygen är trubbiga riskerar också analysen att bli grov. Dessutom är det befogat att slutföra den begreppsanalys som påbörjades i tidigare FOI-rapporter och driva den så långt som är meningsfullt. Båda dessa syften tjänar i sin tur det överordnade syftet att säkerställa att alla relevanta dimensioner eller aspekter av begreppen tröskel och avskräckning som kan omsättas i konkreta åtgärder har beaktats. Därmed kan förhoppningsvis föreliggande rapport stödja arbetet med att lösa den politiskt prioriterade uppgiften att i närtid höja det svenska försvarets tröskelförmåga.

Någon allmänt accepterad definition eller tolkning av begreppet ”tröskel” verkar inte finnas, än mindre någon djupare begreppsanalys publicerad på ett världsspråk. Det som finns är huvudsakligen litteratur om avskräckning, ofta kopplat till kärnvapenstrategi (kärnvapen-tröskeln, eskalationströskeln). Vid författandet av officiella texter är det heller inte alltid som uppnåendet av fullständig konceptuell klarhet står i första rummet, utan det gäller snarare att hitta en formulering som låter bra och som man kan enas om. Tvetydighet – *constructive ambiguity* – kan då vara en tillgång, men kan också leda till att det råder osäkerhet, eller olika uppfattningar, om vad den överenskomna texten faktiskt betyder.

Här kan en jämförelse göras med begreppet ”nationella intressen” som de flesta tror sig förstå omedelbart, men som är notoriskt svårt att exakt definiera.<sup>3</sup> I det

---

<sup>1</sup> Se Prop. 73 S (2011–2012), *Proposition till Stortinget (förslag till stortingsvedtak) Et forsvar for vår tid*, där uttrycket förekommer nästan femtio gånger; samt Espen Skjelland et. al., *Operationell nektelse – et radikalt terskelforsvar* (Kjeller: FFI, 2015).

<sup>2</sup> NATO/STO-SAS-131, Threshold Concept for and by Smaller States. Genom medverkan i detta samarbetsprojekt förankras och kvalitetssäkras också tankarna och slutsatserna i föreliggande studie i en internationell vetenskaplig kontext.

<sup>3</sup> Se Robert Dalsjö, Sverige och Nationella intressen FOI Memo 5470, 2015-11-17.

följande fokuseras på det som jag uppfattar som tröskelbegreppets huvudbetydelse i aktuell svensk kontext, medan det som i sammanhanget kan betraktas som bibetydelser - såsom kärnvapentröskel, Rysslands tröskel för våldsanvändning, eller artikel 5 tröskeln - lämnas därhän eller tas bara upp som komplettering. Det tröskelbegrepp vi här är ute efter handlar om en egenskap eller förmåga hos försvararen som kan påverka i första hand en (presumptiv) angriparens beslut samt det agerande och/eller den militära händelseutveckling som kan bli resultatet av dessa.

Ofta används termerna ”tröskel” och ”avskräcka/avhålla” uppenbarligen närmast som synonymer, eller åtminstone med en mycket nära koppling, som i uttrycket ”avhållande tröskel”. Frågan är därför om dessa termer helt enkelt ska ses som synonymer, som bara en metafor, eller om det också finns skillnader i betydelsen. Om de är fullständiga synonymer så används metaforen tröskel kanske i officiella texter bara för att det låter bättre än ”avskräckning”. Om det däremot är meningsfullt att se en betydelseskilnad eller en nyansskillnad mellan orden så uppkommer frågan om vari denna skillnad består, även om skillnaden kanske kan vara svår att definiera med exakthet. Föreliggande studie utgör ett första försök att besvara denna fråga.

## 1.1 Upplägg och angreppssätt

Först presenteras kortfattat de huvudsakliga resultaten i två tidigare FOI-studier på området tillsammans med centrala tankar från några andra dokument och texter av betydelse. Därefter görs en kompletterande och fördjupande genomlysning av tröskel- och avskräckningsbegreppens olika element och dimensioner, med syfte att snäva in begreppet och nå så stor precision och klarhet som praktiskt möjligt i en studie med denna ambitionsnivå. På denna grundval skisseras sedan ett enkelt analytiskt ramverk som inkluderar en möjlig grund för indelning i kategorier/typer av möjliga konkreta åtgärder för att stärka tröskelförmågan och därmed också avskräckningen och försvarsförmågan.

Den kunskapsbas som delprojektet utnyttjar är i första hand den förståelse som finns personligt och institutionellt, i andra hand den kunskap om andra nord-europeiska småstaters tröskel/avskräcknings-tänkande som uppnåtts genom medverkan i Nato/STO-projektet om tröskelförsvar, och i tredje hand kunskaper och data som uppnåtts genom nationella och internationella kontakter, samt sekundärkällor.



## 2 Tidigare studier

De båda tidigare FOI-rapporter som behandlar tröskelbegreppet är sinsemellan olika, vilket delvis slår igenom i resultaten.<sup>4</sup> Krister Andrén utgår i *Krigs-avhållande tröskelförmåga* från det konkreta problemet att försvara Sverige mot Ryssland, sett över tid, och utnyttjar avskräcknings- och tröskelbegreppen för att hitta en lösning. Madelene Lindström och Fredrik Lindvall utgår i *"Vill du ha fred, rusta för krig"* däremot från avskräckningsteori och begreppsanalys, som sedan i slutet av rapporten appliceras på det svenska försvarsproblemet. Båda studierna behandlar också begreppen avskräckning och tröskel närmast som synonymer, även om Lindström och Lindvall också lyfter fram snubbeltråds- och larmklockefunktionerna, begrepp som kommer att förklaras i det följande. Nedan refereras huvudinnehållet i de båda studierna, utan särskilda kommentarer.

### 2.1 Andréns rapport

Andrén, som nästan genomgående använder termen "avhållande" i stället för avskräckning, delar upp avhållande förmåga i två typer:<sup>5</sup>

- en som syftar till att blockera en angriparens möjligheter att nå framgång med ett angrepp (*deterrence by denial*);
- en som syftar till att höja det pris som angriparen måste betala för angreppet (*deterrence by punishment*).<sup>6</sup>

Avskräckning handlar enligt Andrén i grunden om att påverka en presumtiv angriparens tänkande och kostnads/intäktskalkyler.<sup>7</sup> För att göra detta krävs en kombination av militär förmåga, politisk vilja och effektiv kommunikation till alla

---

4 Krister Andrén, *Krigsavhållande tröskelförmåga – Försvarets glömda huvuduppgift?* FOI-R--3852--SE Februari 2014; Madelene Lindström, Fredrik Lindvall, *"Vill du ha fred, rusta för krig"*: *Perspektiv på en svensk tröskel*. FOI-R--4047--SE Februari 2015.

5 Hela detta avsnitt utgör ett kort refererat av innehållet på sidorna 49-73 i Andréns rapport.

6 I det senare fallet borde det inte vara någon principiell skillnad om priset tas ut genom att tillfoga förluster i den angripande styrkan eller att tillfoga förluster i angriparens hemland, även om det kanske gör stor skillnad ur politisk och praktisk synpunkt.

<sup>7</sup> Andrén påpekar (på sidan 22) att den klassiska målformuleringen för Totalförsvaret från 1972 (som han kallar olönsamhetsdoktrinen) och som löd "...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" utgjorde en ambitionssänkning jämfört med den doktrin som tidigare hade gällt och som gick ut på att avvärja ett angrepp. Därmed skulle man kunna säga att Sverige slutade att tillämpa en renodlad *denial*-doktrin till förmån för en doktrin som också hade klara drag av *punishment* – det gällde nu att **höja det pris som skulle utkrävas av en angripare**. Att detta tänkande lever än i dag visas av färskta uttalanden av statsministern. Se Mikael Holmström, "Löfven: "Det ska göra riktigt ont att angripa Sverige", *Dagens Nyheter*, 27 september 2017.

berörda.<sup>8</sup> Försvaren behöver också kunna övertyga den potentielle angriparen om att en framstöt kommer mötas eller kontras effektivt, oavsett vilken konflikt- eller våldsnivå angriparen väljer. Det är däremot till försvarens fördel om angriparen hålls i osäkerhet om när och hur en framstöt kommer att bemötas, eftersom detta försvårar angriparens kalkyler.

Implikationerna för Sverige är, i normal- eller krislägen, att vi måste ha förmåga att upptäcka avsiktliga kränkningar av vår suveränitet, ha effektiva medel att möta dem, och ha politisk vilja att göra detta. Sådan krishantering kan betyda att vi måste vara beredda på att möta eller till och med själva genomföra en upptrappning.

Andrén konstaterar att en småstats åtgärder för att freda sig mot en aggressiv stormakt kan uppfattas eller utmålas som provocerande eller hotande.<sup>9</sup> Här, menar Andrén, gäller det att vara tydlig om att en småstats legitima försvarsåtgärder aldrig kan vara provocerande, och att en småstat aldrig per definition kan utgöra ett offensivt hot mot en stormakt.

Vad gäller nivån väpnad konflikt menar Andrén att den mest fundamentala tröskelfunktionen är att en kränkande makt som vill utnyttja någon del av vårt land skall tvingas ta till vapenmakt och därmed också begå en krigshandling. Denna krigshandling ska självfallet också utlösa för angriparen kännbara (och för omvärlden märkbara) motåtgärder från svensk sida, men dessa motåtgärder behöver inte till tid, rum eller sort symmetriskt matcha angreppet. Med en elegant skärning menar Andrén att det är detta som numera måste ses som innebörden av frasen ”hela landet ska försvaras”. Därmed blir det av central betydelse att vi betraktar även tillfällig ockupation av även en mindre del av landet som en krigshandling, och agerar därefter.<sup>10</sup>

Vad gäller ett regelrätt väpnat angrepp menar Andrén att vi för länge sedan har passerat den punkt där ett heltäckande och defensivt blockerande (*deterrence by denial*) tröskelförsvar av hela landet mot en stormakt är möjligt.<sup>11</sup> Detta inte bara för att Försvarmakten numera är så liten, utan också därför att kombinationen av samhällets ökade sårbarhet och angriparens ökade möjligheter till fjärrbekämpning

---

8 Här skulle man kunna tillfoga att analysen också behöver omfatta insikt och förståelse för motståndarens själv- och världsbild, samt för dennes värdeskala, annars kan det bli väldigt fel. Jag är tacksam mot kollegan Michael Jonsson för det påpekandet.

<sup>9</sup> Det finns även en risk att åtgärderna uppfattas på detta sätt på vissa håll inom småstaten, om man där inte tänkt igenom dessa frågor ordentligt i förväg. Se Robert Dalsjö, Thomas Hultmark, ”Hur uppnå verkan i krislägen och gråzon”, *Kungl. Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift* 2/2017.

<sup>10</sup> Man kan se detta som en parallell till *extended deterrence*, men på nationell svensk basis och med riket som ram.

<sup>11</sup> Även när den svenska Krigsmakten var som starkast relativt Sovjetunionen på 1960-talet räknade vi inte med att stå ensamma under någon längre tid. Se Robert Dalsjö, *Life-Line Lost: The Rise and Fall of 'Neutral' Sweden's Secret Reserve Option of Wartime Help from the West* (Stockholm: Santérus, 2006).

gör det lönlöst att exempelvis söka skydda elnätet eller telenätet. Ett blockerande försvar på enskilda geografiska punkter kan fortfarande vara meningsfullt, men huvudinriktningen måste vara att genom egna offensiva insatser dels höja det pris som angriparen måste betala för aggressionen (*deterrence by punishment*), dels lyfta konflikten till en nivå där den inte kan ignoreras av omvärlden.<sup>12</sup> Resonemanget är i sin moderna form troligen ursprungligen norskt och Andréen noterar att eftersom Sverige till skillnad från Norge inte har fördragsfäst rätt till stöd så behöver vår nationella tröskel rimligen vara högre än den norska.

Eftersom Sverige är en demokratisk småstat så kan vi inte räkna med att kunna agera preemptivt (att ”skjuta först”), utan måste räkna med att agera efter att angriparen inlett fientligheterna mot oss. Detta är en uppenbar nackdel, särskilt om angriparen inleder med en omfattande och överraskande insats av fjärrstridsmedel mot våra kritiska punkter och resurser, vilket vi bör räkna med.

För att en försvarsmakt under dessa förutsättningar ska kunna verka effektivt krävs enligt Andréen fyra grundbultar:

- En angripare ska inte ges möjligheten att i ett inledande skede slå ut våra mest kvalificerade förmågor.
- Flyget, ubåtarna och även arméförbanden måste utrustas med långräckviddiga precisionsvapen, främst kryssningsrobotar.
- En trovärdig förmåga att snabbt och effektivt ta emot och använda militärt stöd utifrån måste finnas.
- Kvalificerade luftvärnsrobotsystem behövs som uthålligt och kraftsamlat kan skydda egen kvalificerad tröskelförmåga och möjligheterna att ta emot stöd från omvärlden.

Slutligen menar Andréen att den starkaste tröskel- och avskräckningspotentialen ligger i att ett angrepp på Sverige skulle riskera att dra in också andra länder, främst de nordiska länderna och USA. Därför bör vi redan i fred medvetet agera så att vi ökar utsikterna att ett angrepp på Sverige också drar in grannländerna och USA i konflikten. I kris och krig blir det viktigt för Sverige att kunna agera – t.ex. genom insatser mot känsliga mål eller via grannländer – så att vi medvetet eskalerar konflikten till en nivå där den inte längre kan ignoreras eller avfärdas som ”lokal”.

---

<sup>12</sup> Här kan paralleller dras till en del av tänkandet bakom de brittiska och franska kärnvapeninnehaven, som ju också syftar till den svagares avskräckning av den starkare, bl.a. genom att säkerställa en upptrappning med spridningseffekter även om USA skulle dra sig för detta. Se Beatrice Heuser, ”Britain and the Origins and Future of the European Defence and Security Mechanism”, *RUSI Journal* 9 June 2017.

## 2.2 Lindströms och Lindvalls rapport

Författarna ser i grunden tröskelfenomenet som en variant av avskräckning.<sup>13</sup> *Tröskeleffekt* handlar primärt om den effekt försvararens åtgärder har på angriparens perception och nyttokalkyl (kostnad/intäkt) före och under ett angrepp. Genom att göra troligt att ett angrepp skulle vara kostsamt för angriparen förmår man denne att avstå. Om angreppet redan har inletts, men inte säkert kommer att lyckas, så gäller det i stället att få angriparen att inte besluta att exempelvis öka insatsen för att fullfölja angreppet.

Sekundärt ser författarna också att en tröskel kan ha en snubbeltråds- eller larmklockeeffekt, det vill säga att tydliggöra att ett angrepp har inletts eller äger rum. Om sannolikheten därmed också ökar för att en tredje part blandar sig i striden så förstärker detta avskräckningen/tröskeleffekten.

*Tröskelförmåga* ses som den förmåga försvararen har att höja det pris som en angripare måste betala för ett angrepp eller för att säkert nå sina mål. Priset kan uttryckas i exempelvis resursåtgång, tidsåtgång, osäkerhet, eller prestigeförlust. Priset kan antingen utkrävas genom att förneka/blockera (*denial*) angreppet eller genom att bestraffa angreppet eller angriparen (*punishment*).

Tröskelförmåga/avskräckning kan – oavsett typ - ses som bestående av komponenterna *vilja*, *förmåga* och *kommunikation*. Förmågan kan vara *generell* (avhålla från alla angrepp) eller *specifik* (avhålla från angrepp från staten A vid tidpunkt T).

Vad som mer konkret konstituerar tröskelförmåga/effekt sägs i hög grad bero på situationen. I den lägre delen av konfliktskalan kan det handla om att kunna upptäcka och avvisa kränkningar, att snabbt kunna reagera på förändringar (responsivitet), att kunna möta eskalation, att kunna föra kampen om narrativet och kunna kommunicera effektivt, att stå emot ett psykologiskt tryck eller påtryckningar, och så vidare. I den högre delen av konfliktskalan handlar det i stället om mer klassiska fysiska militära förmågor, såsom förmåga att absorbera ett angrepp och ändå kunna bita ifrån sig, att kunna slå mot en motståndarens svaga punkter, att klara situationer utan förvarning, att ha uthållighet, att inte ha förmågeluckor, att kunna operera tillsammans med andra länders förband, och så vidare. Ett samband mellan dessa två lägen på konfliktskalan sägs också finnas genom att ett fast och aktivt uppträdande för att värna territoriet och suveräniteten redan i fred kan signalera en beslutsamhet att också försvara sig i händelse av krig.

---

<sup>13</sup> Detta avsnitt utgör ett kort referat av innehållet på sidorna 30-45 i Lindströms och Lindvalls rapport. Stoff och tankegodis som är gemensamt med Andrés rapport upprepas inte om inte hänsyn till helheten gör det nödvändigt.

I likhet med Andrén framhåller författarna att svensk tröskelförmåga/avskräckning bör ”haka i” omgivningens och öka sannolikheten att andra länder dras in på vår sida. Ett sätt att göra detta kan vara Sverige delar vitala och sårbara funktioner med andra länder, till exempel inom Norden. Om de nordiska ländernas elnät, telenät eller betalningssystem är sammanflätade kan en angripare inte slå ut det svenska systemet utan att också ge sig på grannländernas.

Som exempel på möjliga tröskelhöjande åtgärder från svensk sida nämner rapporten en rad åtgärder:

- ökad militär närvaro och aktivitetsnivå i närområdet, förstärkt incidentberedskap;
- internationella samövningar, tillfällig basering av sjö- och luftstridskrafter, förmåga att ge och ta militärt stöd;
- större mobiliseringsövningar;
- minskad sårbarhet för förbekämning genom bättre skydd och utspridning;
- demonstrerad förmåga att genomföra verkanscykeln - från underrättelseinhämtning, via målinvisning, till bekämpning;
- ökad förmåga till långräckviddig bekämpning och att trovärdigt kunna skada angriparens känsliga punkter, både som ett led i *denial* och i *punishment*.

## 2.3 Övriga relevanta dokument

I 2009 års inriktningsproposition förekommer ordet tröskel bara en gång, och då i en något annorlunda betydelse än den vanliga: ”Georgienkonflikten har visat att den ryska tröskeln för att använda militärt våld i närområdet har sänkts...”<sup>14</sup> Här är tröskeln alltså inte, som i FOI-rapporterna, en egenskap hos försvararen utan en egenskap hos aggressorn. Närmare bestämt handlar det om aggressorns spärrar mot att använda militärt våld.

Ordet avskräckning förekommer bara en gång i 2009 års inriktningsproposition, och då i samband med det amerikanska robotförsvaret. Ordet avhållande förekommer också bara en gång, men då med direkt koppling till själva motiveringen att försvaret finns och har väpnad strid som uppgift: ”Användbara förband med hög tillgänglighet och förmågan att genomföra väpnad strid, liksom omvärldens kunskap om detta verkar konfliktförebyggande, konflikttäpnande och krigs-avhållande.”<sup>15</sup>

I 2015 års inriktningsproposition används uttrycket tröskel cirka 15 gånger, och avskräcka/avhålla knappt 5 gånger. Mestadels används de uttrycken i den positiva

<sup>14</sup> Prop 2008/2009:140, 24.

<sup>15</sup> Ibid, 33.

betydelsen att egen militär förmåga utgör en avhållande tröskel mot angrepp, hot eller påtryckningar från annan stats sida. Dessa skrivningar kompletteras med skrivningar om att även andra aktiviteter och förmågor har tröskeleffekt. Bland dessa är militärt samarbete i närområdet, övning och uppträdande över hela landet, samt förmågor inom cyberområdet, undervattensområdet och förmåga till lång-räckviddig bekämpning. En handfull gånger i samma text används dock uttrycken i en negativ kontext. Då handlar det om att potentiella angripares tillgång till fjärrstridsmedel gör att tröskeln för offensivt agerande sänks, och om att upplevd militär underlägsenhet kan göra att den som är offer för påtryckningar avskräcks från att värja sig.<sup>16</sup>

I 2016 års utgåva av Försvarens militärstrategiska doktrin (MSD 16) används ordet tröskel ett drygt dussin gånger, liksom också ordet avskräckning, medan ordet avhålla förekommer mindre ofta. Betydelsen är med ett undantag konsistent; den logiska kedjan är ungefär: Militär förmåga skapar en tröskel som avskräcker en angripare och som därmed fungerar krigsavhållande. Undantaget vid ett tillfälle då ”tröskel” används i betydelsen ”angriparens tröskel för att använda militärt våld”.

Även om användningen av begreppet huvudsakligen är konsistent i MSD 16 är det dock inte säkert att man uppnått konceptuell klarhet om vad som konstituerar tröskelförmåga. Tröskelbegreppet förekommer exempelvis både i avsnitt om agerandet i krislägen och i avsnitt om att möta väpnat angrepp, men det är inte säkert att det är samma typ av tröskel man menar i båda fallen. Enligt uppgift finns det inom Högkvarteret två synsätt på vad som egentligen menas med tröskel; enligt den ena tankeskolan är tröskelförmåga samma sak som Försvarens samlade operativa förmåga, enligt den andra tankeskolan är det något delvis annorlunda, men man har inte kunnat enas om vad.<sup>17</sup>

Därtill finns i tryck bland annat 2013 års perspektivstudie, en intressant norsk studie av Espen Skjelland med flera om ett framtida (10-15 år) outrerat tröskelförsvaret, vilken dock inte är offentlig, några studentuppsatser från FHS, samt en årsredovisning från Kungl. Krigsvetenskaps-akademiens Avdelning för Luftkrigsvetenskap. De flesta av dessa skrifter tolkar tröskel som en form av avskräckning, men i en av FHS-uppsatserna tolkas tröskel annorlunda, nämligen som *anti-*

<sup>16</sup> ”Den militära teknologiska utvecklingen som innebär möjligheter att verka utan att konventionella militära styrkor befinner sig på motståndares territorium, innebär också en risk för att tröskeln för ett offensivt agerande med militära maktmedel sänks.” ”Den som planerar för att inleda en väpnad konflikt har initiativet och strävar efter att initialt styra händelseförloppet. Detta underlättas av en reell eller upplevd militär underlägsenhet hos motståndaren som då, trots att den är utsatt för en lågintensiv aggression, kan avskräckas från att försvara sig.” Ibid, 45, 43.

<sup>17</sup> Uppgifter enskilt till författaren. Tyvärr verkar detta vara indikativt för att man inom Försvarens makt i betydande utsträckning övergått till att formulera policydokument med hjälp av *constructive ambiguity* i stället för att böttna i frågorna. Se Dalsjö, Hultmark, ”Hur uppnå...”

*access/area-denial* (A2/AD)-förmåga, det vill säga förmåga att göra det farligt för en motståndare att komma till, eller uppehålla sig i, ett område.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> Försvarsmaktens redovisning av perspektivstudien 2013, 2013-10-01 FM2013-276:1; Skjelland et. al., *Operationell nektelse...*; Anders Åkermark, *Tröskelförsvar – en jämförelse mellan svenska och finska förmågor* (Stockholm: FHS, 2014); Magnus Liljegren, Tommy Petersson, ”Tröskeleffekt”, *Kungl. Krigsvetenskapsakademiens Handlingar och Tidskrift* 4/2016 (artikeln innehåller fler referenser).

### 3 Begreppsanalys – hur bör termen ”tröskel” tolkas?

I det föregående avsnittet har vi sett att tröskelbegreppet är flitigt använt i försvarsrelaterad text på senare år och att det är positivt värdeladdat, men att det inte finns någon klarhet eller entydighet om vad som egentligen menas. Den vanligaste implicita tolkningen förefaller vara att betydelsen av begreppet ”tröskel” ligger nära begreppet ”avskräckning”, men det kan också ha andra – näraliggande men ändå separata – betydelser. I det följande ska vi försöka utröna vilka andra betydelser som är rimliga och relevanta, och också hur dessa betydelser förhåller sig till varandra. Med denna grund konstrueras sedan ett analytiskt ramverk som skulle kunna vara till hjälp vid generering och värdering av idéer till möjliga konkreta tröskelhöjande åtgärder.

Tröskel är en metafor som leder tanken till ett blygsamt hinder som avgränsar ett rum från ett annat, eller som avgränsar ute från inne. Trösklar utgör i någon mån ett hinder för föremål att flyttas eller flytta sig från A till B. Höga trösklar är obekväma att passera, men håller bättre ute vatten, smådjur, skräp etc. (jämför dörrar på fartyg). Den oaktsamme kan snubbla på trösklar och trösklar kan också knarra när de går på. Ohyra, vatten och annat smått kan ta sig in under trösklar, om dessa inte sluter tätt mot underlaget. Slutligen kombineras vanligen trösklar med en dörr som kan stängas och också låsas.<sup>19</sup>

#### 3.1 Inte bara avskräckning, utan också försvar

Även om det finns en omfattande överlappning mellan begreppen ”tröskel” och ”avskräckning”, så kan begreppet ”tröskel” också ha betydelser som inte innefattas av begreppet ”avskräckning”. Avskräckning är ett begrepp som har att göra med förhållanden och processer som logiskt ligger **före** en aktörs beslut om att antingen vidta en åtgärd (t.ex. starta eller eskalera en konflikt) eller att avstå från den åtgärden. Men både tröskelmetaforen och verkligheten implicerar också att tröskeln även bör kunna ha en effekt i form av att påverka händelseutvecklingen för det fall att avskräckningen misslyckas. Tröskeln bör då ge upphov till en viss friktion, utgöra ett farthinder, tvinga angriparen att ta ett större steg, eller knarra ljudligt, och så vidare i metaforvärlden. Detta skeende ligger logiskt och tidsmässigt **efter** angriparens beslut om att trots allt angripa eller eskalera.

En annan skillnad är att även om fysiska faktorer självklart spelar stor roll i avskräckningen så ligger en stor del av verkansmekanismerna i den kognitiva dimensionen, det vill säga att det utspelar sig i huvudet på nyckelaktörerna. Om

---

<sup>19</sup> Även författarna till FFI-studien använde – i brist på teori eller litteratur i ämnet – en likande metafor som utgångspunkt.



avskräckningen misslyckas så utspelar sig däremot de primära verkansmekanismerna till större delen i den fysiska dimensionen, även om det kan finnas viktiga kognitiva element.<sup>20</sup>

I internationell diskurs betecknas denna övergång inte sällan med frasen ”*if deterrence fails, you defend*”. Visserligen skulle man kunna hävda att det som händer efter att avskräckningen har misslyckats utgör en förutsättning för själva avskräckningen, och därför är en del av den. Samtidigt finns både historiskt och filosofiskt tydliga skillnader mellan en inriktning på *deterrence* och en inriktning på *defence*.<sup>21</sup> I själva verket så har denna skillnad ibland till och med varit så stor och betydelsefull att den givit upphov till allvarliga motsättningar.

Under 1960-, 1970- och 1980-talen fanns inom Nato en djupgående motsättning mellan de (främst amerikaner) som betonade behovet av förmåga till *defence* och de (främst européer, särskilt tyskar) som hellre betonade *deterrence*. Med en kraftig förenkling kan man säga att amerikaner eftersträvade att Nato skulle ha en förmåga till gemensamt självförsvar med konventionella styrkor, vilket krävde substantiella bidrag från européerna, medan de senare föredrog att förlita sig på den amerikanska kärnvapengarantin, vilket krävde mindre av dem själva. Detta var inte bara en fråga om försvar med kärnvapen eller med konventionella vapen, utan i hög grad också en fråga om man på allvar skulle förbereda sig på att avskräckningen kunde misslyckas, eller om man mest skulle skrämmas och sedan hoppas på det bästa. Krav på verklig militär förmåga att försvara sig själv eller andra om avskräckningen misslyckas är självfallet mycket mer besvärliga och kostsamma att leva upp till än mer symboliska handlingar.<sup>22</sup>

Wilhelm Agrell har lyft fram ett liknande fenomen i Sverige under 1970- och 1980-talen, när Krigsmakten/Försvarsmakten i en stagnerande ekonomi valde att ge avkall på förmågan att faktiskt föra krig och att försvara landet, till förmån för vad han kallar ”den långsiktiga produktionen av avskräckningssymboler”.<sup>23</sup> Om man nöjer sig med det senare kan man nämligen acceptera även långtgående och allvarliga brister i egen förmåga att föra krig, så länge som dessa kan döljas för omvärlden.<sup>24</sup> Exempelvis har de flesta militärt intresserade personer god koll på

<sup>20</sup> Särskilt vad gäller andra och tredje ordningens effekter, samt inom ramen för manöverkrigföring.

<sup>21</sup> Jfr B. H. Lidell Hart, *Deterrent or Defence: A Fresh Look at the West's Military Position* (New York: Praeger, 1960)

<sup>22</sup> Detta yttrade sig bland annat i mycket divergerande uppfattningar om en myriad av militära detaljfrågor, som exempelvis för hur många storstridsdagar man skulle köpa artilleriammunition.

<sup>23</sup> Wilhelm Agrell, *Fred och fruktan: Sveriges säkerhetspolitiska historia 1918-2000* (Lund: Historiska Media, 2000), 190.

<sup>24</sup> Fenomenet kallas internationellt *hollow forces*. USA hade stora problem med det efter Vietnamkriget och en avhemligad rapport visar nu också att Norge hade det på 1990-talet. Brigadantalet angavs officiellt till 13, men var – om rimliga krav ställdes - i praktiken noll. Det står också klart att åtminstone det tyska och det brittiska försvaret för närvarande har mycket allvarliga problem av detta slag. Gunnar Nils Johnsen, Öyvind Mölmann, Erling Gunnar Wessel, *Brigadernes materielbetingende operativitet i perioden 1990-95*, FFISYS/601.1 (Kjeller: FFI, 1993); Michael

hur många stridsflygplan, och av vilken typ, som Flygvapnet förfogar över. Betydligt färre personer har god koll på hur det står till med andra delar i stridsflygssystemet, som flygplanens faktiska tillgänglighet, om det finns reservdelar, hur många flygtimmar piloterna får på ett år, hur många baser som finns, hur man övar, eller hur många moderna jaktrobotar som finns på lager. Detta trots att Flygvapnet är ett system av system, där det är den svagaste länken som sätter gränserna för förmågan hos helheten.

Den prioritering av krigsförbandens operativa förmåga och krigsduglighet framför mer glamorösa poster som fler JAS-plan och ubåtar som var tydlig i 2015 års inriktningsbeslut om försvaret kan ses som motsatsen till det fenomen som Agrell riktade ljuset på. 2015 års beslut innebar en satsning på den så kallade ”basplattan” med bl.a. nödvändig men oglamorös mängdmateriel som karbiner, kängor, ammunition och standardfordon.<sup>25</sup> Här har man alltså vänt på kuttingen jämfört med 70- och 80-talen i och med att man fokuserar på operativ förmåga och på krigsduglighet, som sedan denna skapats i verkligheten också kan verka avskräckande på en presumtiv angripare.

Att det kan finnas en spänning – en del skulle till och med säga en motsättning – mellan inriktning på avskräckning och inriktning på försvar visade sig också under FN-operationerna i f.d. Jugoslavien i början på 1990-talet. I säkerhetsrådets resolution 836 uppdrogs åt FN-styrkan UNPROFOR att skydda sex ”säkra zoner” i Bosnien och att avskräcka från anfall på dem.<sup>26</sup> Många utgick från att detta också betydde att UNPROFOR, om avskräckningen misslyckades, skulle försvara zonerna och människorna där mot anfall. Men FN-styrkornas passivitet vid angreppen på Gorazde, Zepa och Srebrenica visade på motsatsen.

En av resolutionens författare stoltserade en tid därefter med den ”*masterpiece of diplomatic drafting*” som han ansåg att resolution 836 utgjorde, eftersom man hade skrivit *deter* men inte *defend*.<sup>27</sup> En del oroar sig också i dag för att det ska finnas den sortens tomma symbolik bakom Natos och många Natoländers åtgärder efter 2014 för att möta det ryska hotet, inklusive snabbinsatsstyrkan VJTF och den närmast symboliska närvaron med multinationella enheter i Baltikum och Polen.<sup>28</sup>

Det bör dock i sammanhanget påpekas att även symboliska styrkor och symboliskt väpnat motstånd kan vara utomordentligt politiskt och moraliskt viktiga, i de fall då alternativet vore inga styrkor alls och inget väpnat motstånd över huvud taget. Från ryskt håll använder man fortfarande det faktum att de baltiska staterna inte

---

Shurkin, *The Abilities of the British, French, and German Armies to Generate and Sustain Armored Brigades in the Baltics* (RAND, 2017).

<sup>25</sup> Regeringens proposition 2014/15:109, *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*, 13.

<sup>26</sup> S/RES/836, 4 June 1993. Zonerna hade etablerats genom S/RES/824, 6 May 1993.

<sup>27</sup> Jfr Shashi Tharoor, ”Should UN Peacekeeping Go ’Back to Basics’?”, *Survival*, Winter 1995-96.

<sup>28</sup> Detta tema är mycket tydligt i den brittiske f.d. stf SACEURs bok om ett fiktivt krig med Ryssland 2017. General Sir Richard Shirreff, *2017 War with Russia* (London: Coronet, 2016).

gjorde militärt motstånd mot Röda Armén 1939/40 som stöd för att hävda att införlivandet var helt frivilligt och att därmed ingen ockupation ägde rum.

För att summera resonemanget så långt så finns det alltså goda skäl att inte se begreppet tröskel som helt synonymt med begreppet avskräckning, som ju till stor del ligger i den kognitiva dimensionen. Begreppet tröskel bör också innefatta det som faktiskt händer om avskräckningen misslyckas, ett skeende som till stor del ligger i den fysiska dimensionen. I denna senare fas bör tröskelförsvaret utgöra ett **hinder** i någon form för den aggressiva parten genom att ha eller utlösa effekter som missgynnar angriparen på något sätt, eller som annars direkt eller indirekt gynnar försvararen.

Dessa två kategorier – avskräckning och försvar – kanske bör ses som två delvis överlappande mängder. Många – kanske de flesta – element ligger i snittet mellan dessa två mängder, det vill säga att elementen ingår i båda mängderna. Tungt kustrobotbatteri, eller permanent militär närvaro på Gotland, kan ses som exempel på åtgärder (element) som helt klart ingår i båda mängderna; de har en tydlig roll i avskräckningen mot påtryckningar och angrepp, men är också substantiella bidrag till den operativa förmågan att utgöra hinder om ett angrepp skulle inträffa. Men tröskelförmåga kan också, som vi ska se, avse åtgärder (element) som bara ligger i en av mängderna avskräckning eller försvar/hinder.

## 3.2 Tyngdpunkt på tidiga skeden i ett förlopp

Ett gemensamt drag i alla svenska texter om tröskelförsvaret som studerats för denna delstudie, liksom i tänkandet inom den grupp av länder som deltar i Nato/STO:s studie om tröskelförsvaret, är att tröskelbegreppet nästan alltid kopplas till:

- 1) lägen med påtryckningar, krislägen eller en konflikts förskede,
- 2) till ett krigs eller en konflikts inledning, och/eller
- 3) till en upptrappning (horisontell eller vertikal eskalation) inom ramen för ett krigs/konfliktförlopp.

Låt oss ta dessa tre element var för sig, med sikte på att se om det då går att identifiera tröskelfunktioner som kompletterar avskräckning och försvar.<sup>29</sup>

### 3.2.1 Kris och gråzon

I samband med påtryckningar, i gråzonslägen eller i en konflikts förskede, framstår tröskel i många av de studerade texterna främst som en funktion som **markerar aktörens/småstatens vilja och förmåga att hävda sina intressen** och rättigheter,

---

<sup>29</sup> Som påpekades inledningsvis så bortses i denna rapport från betydelser av tröskel som fokuserar på egenskaper hos angriparen eller hos den internationella miljön, t ex Rysslands tröskel för att använda militärt våld eller tröskeln mellan allmänt freds- och krigstillstånd.

om nödvändigt med våld, och för att signalera att den som vill ändra på detta måste vara beredd på en upptrappning. Detta är vanligen ett skede då eldgivning med vapen inte används, men där potentialen för övergång till våldsanvändning hela tiden är mycket relevant i spelet. Parterna kan då bedriva en sorts skuggboxning med ett manövrerande för att ta sig i respektive ur ett överläge eller ett underläge, såväl rent strids-tekniskt som legalt och PR-mässigt.

Om den aggressiva parten då väljer att korsa sådana röda linjer, eller annars att trappa upp, så fyller också tröskeln en **larmklockefunktion**, i och med att den tydliggör för offret och för omvärlden att en aggressionshandling med militära medel har ägt eller äger rum. Om offret då dessutom markerar förmåga att bita ifrån sig, direkt eller indirekt, så kan agerandet ha en sorts **snubbeltrådseffekt** genom att dra in andra stater. Effekten av sådant agerande kan förstoras flerfaldigt genom snabbt och skickligt exploaterande inom informationsarenan.<sup>30</sup>

Det bör dock i sammanhanget och för tydlighetens skull påpekas att den internationellt vanligaste formen och betydelsen av termen *trip-wire* (snubbeltråd) är inom ramen för en allians, där utplacering av smärre allierade militära förband, eller andra värdefulla tillgångar, i angrিপarens väg ska öka sannolikheten för att de allierade ska anse att ett angrepp även är ett angrepp på dem.<sup>31</sup> Men i avsaknad av allierade, eller av allierade förband på egen mark, så får småstater utnyttja andra medel för att nå ett likande resultat.

### 3.2.2 Inledning till väpnad konflikt

Om det i stället för påtryckningar i fred eller i ett krisläge handlar om ett förskede, eller en inledning, till en väpnad konflikt av större eller mindre omfattning blir tröskelns funktion delvis annorlunda. Det handlar även då om att markera gränser och om att tvinga till användning av militärt våld som tydligt visar att en aggression äger rum, det vill säga en larmklockefunktion, möjligen också en snubbeltrådsfunktion. Att tidigt och tydligt bita ifrån mot angriparen fyller då inte bara syftet att visa att offret värjer sig, utan sannolikt också att:

- tydligt visa egen befolkning och omvärlden att man nu är i krig,
- att tillfoga angriparen smärtsamma eller generande förluster,
- att rubba angriparens plan, och

---

<sup>30</sup> Ett framgångsrikt agerande av detta slag kräver inte bara ett framskjutet och aktivt uppträdande med lämpliga enheter, utan också man kan fotografera eller filma det inträffade och exploatera det. Jämför det genomslag bilderna av en rysk Su-24 som 2016 flög mycket nära jagaren USS Donald Cook har fått.

<sup>31</sup> Det är primärt denna funktion – att länka avskräckning/försvar av en utsatt del till den övergripande avskräckningen och försvarsförmågan - som de multinationella bataljonsstridsgrupper som nu placeras ut i de baltiska staterna och Polen har, och som den amerikanska militära närvaron i Tyskland hade under det kalla kriget.

- att beröva angriparen ensamrätten till initiativet och kontrollen av konfliktens fortsatta förlopp.

Dessa är faktorer som utgör fysiska eller kognitiva friktionselement (hinder) för angriparens operation, och/eller som gynnar försvararen eller dennes utsikter att få hjälp utifrån.<sup>32</sup>

Nästa steg kan vara att genom utspridning, hårdgöring och redundans av tröskelförmågor och andra nyckelfunktioner säkerställa att dessa fortsätter att fungera och att en militär eller civil kollaps därmed undviks. Sådana åtgärder bör kunna ses som komponenter i *deterrence/defence by denial*, eftersom angriparen förnekas möjligheten att nå sina mål genom ett snabbt avgörande och därmed tvingas till en mer omfattande eller utdragen bekämpningsfas.

### 3.2.3 Medveten eskalation

Att offret tydligt – tidigt eller i ett senare skede - biter ifrån sig kan också syfta till att medvetet eskalera konflikten, antingen horisontellt (utvidga konflikten geografiskt) eller vertikalt (höja konfliktnivån). Ett sådant agerande kan verka paradoxalt, men möjligheten att göra på detta sätt är en bärande tanke i norskt tröskeltänkande, och troligen också i finskt och polskt. Medveten eskalation kan därför bli en nödvändig del också i det svenska instrumentariet för kris- och krigstid, vilken kan tarva en kort motivering för den som inte noga läst Andréns rapport eller norska studier i ämnet.<sup>33</sup>

Här måste man ta sin utgångspunkt i fyra grundläggande förhållanden som ter sig giltiga även på medellång sikt. För det första att Ryssland är en revisionistisk regional stormakt vars våldskapital vida överstiger alla grannländers, utom möjligen Kinas. För det andra att Ryssland strävar att bilateralisera relationer och konflikter. För det tredje att Ryssland i sådana konflikter kan tillämpa det som i västvärlden kallas ”hybridkrigstaktik”. Denna går ut på att flytta sin positioner framåt i små steg som inte utlöser en verksam motreaktion, samtidigt som man med olika medel skapar osäkerhet om vad som faktiskt händer och vem som är ansvarig för detta. För det fjärde att Rysslands små grannstater inte kan ta för givet att omvärlden (läs USA) kommer till deras hjälp om de utsätts för ryska maktpolitiska framstötter; en gammal farhåga som dessutom har förstärkts kraftigt med Trump som president.

<sup>32</sup> Ett tydligt exempel gavs när den vaksamma besättningen på den norska fästningen Oscarsborg sänkte den tyska kryssaren Blücher som smög sig in i Oslofjorden natten till den 9 april 1940. Därmed så blev angreppet tydligt, liksom att Norge försvarade sig. Därtill så rubbade sänkningen tyskarnas angreppsplan och försenade deras kontroll över Oslo några timmar, varvid regeringen och kungafamiljen hann föras undan.

<sup>33</sup> Se även Dalsjö, Hultmark, ”Hur uppnå verkan...”.

Mot denna bakgrund måste mindre stater i Östersjöregionen kallt räkna med möjligheten att hamna i en maktpolitisk konflikt med Ryssland, syftande till att framvinga eftergifter, till att försvaga eller splittra Nato och EU, eller till någon liknande offensiv målsättning. Ryssland skulle då sträva efter att framställa konflikten som bilateral, som orsakad av offret, och som begränsad – det vill säga som ett lokalt bråk som andra inte behöver bekymra sig om eller lägga sig i. Det är denna kontext man bör se farhågor för en rysk framstöt (av liknande typ som den i Donbas) mot Narva eller mot Daugavpils i Baltikum, eller mot Finnmark i Nordnorge, liksom på att åtgärder för att förebygga eller hantera ett sådant scenario nu vidtas på estnisk, lettisk och norsk sida.

En åtgärd för att både förebygga och hantera hybridframstötter är att metaforiskt se till att tröskeln sluter tätt mot golvet, det vill säga att det inte finns något utrymme för väpnade framstötter under den nivå som utgör allvarliga kränkningar av territoriell integritet, eller av väpnat angrepp. Därmed tvingar man angriparen att antingen avstå, eller att tydligt eskalera genom att ta till militär makt.

Om man har tur eller skicklighet så kanske förefintligheten av öppen aggression från rysk sida räcker för att utlösa effektiv hjälp och stöd från den övriga västvärlden. Tyvärr måste nog mindre stater i vår region också betänka möjligheten att så inte blir fallet, åtminstone inte omedelbart, och vad de i så fall skulle göra då.

Ett sätt är då att mer eller mindre tvinga omvärlden att engagera sig genom att medvetet eskalera konflikten till en nivå där den inte längre kan ignoreras eller avfärdas som lokal. Det är explicit denna typ av överväganden som ligger bakom de norska tankarna på ett tröskelförsvar där den norska tröskeln ”hakar i” Natos tröskel, och som därför prioriterar förmåga att slå angriparen på djupet.<sup>34</sup> Högst troligen så är det också liknande tankar som ligger bakom de finska och polska satsningarna på långräckviddig bekämpningsförmåga, även om finländarna är utomordentligt tystlåtna om detta ämne. Eftersom syftet med den medvetna eskalationen är att dra in andra stater på försvararens sida i kampen så kan den ses som en form av snubbeltrådsfunktion.

Att ens överväga att ha förmåga att medvetet eskalera vertikalt eller horisontellt som ett led i en hantering av en kris eller en konflikt är troligen djupt främmande för många svenskar, även inom försvarssektorn.<sup>35</sup> Det borde kanske knappast förvåna, med tanke på arvet från neutralitetspolitiken, från den strategiska time-outen, och på att formuleringar om att ”hindra att en kris sprids eller eskaleras” slentrianmässigt återanvänds inom försvarssektorn.

<sup>34</sup> Skjelland et. al, *Operationell nektelse...*; intervjuer vid FFI.

<sup>35</sup> Claes Tornberg, Peter Nordbeck, ”Genmäle” i *Tidskrift i Sjöväsendet* 1:2016; Dalsjö, Hultmark, ”Hur uppnå verkan...”.

Det kan dock starkt ifrågasättas om vi har råd med sådana skrupler i ett läge där vårt behov av snar militär hjälp utifrån i händelse av en konflikt är uppenbart. Om vi står ensamma så förlorar vi, det är säkert. Då måste vi nog också kunna göra det som krävs i sådana lägen.

Dessutom gäller – oaktat vårt nuvarande behov av snabb hjälp – att den som går in en skarp krishantering eller i ett lokalt krig utan möjlighet att eskalera om läget så kräver, bildligt talat går in i en brottningsring med ena armen bakbunden. Även vi kan behöva kunna ”deeskalera genom att eskalera”. Den kanske farligaste delen av krisen runt den strandade ubåten i Gåsefjärden 1981 var när en sovjetisk fritagningsstyrka närmade sig 12-milsgränsen. Fälldins order till ÖB om att hålla gränsen innebar att Försvarsmakten gjorde sig klara för vapeninsats mot fritagningsstyrkan, det vill säga att just eskalera, på olika sätt som de inte kunde undgå att märka. Resultatet blev att fritagningsförsöket avbröts och styrkan gjorde halt vid 12-milsgränsen.

För att summera detta avsnitt så finns det anledning att, inom ramen för ett tröskelbegrepp som omfattar både kategorin avskräckning och kategorin försvar/hinder, fokusera särskilt på förlopp och funktioner i krislägen och gråzon, på konflikters eller krigs inledningsskede, och på vertikal eller horisontell eskalation inom ramen för en redan pågående konflikt. Aspekter och förmågor som enbart eller huvudsakligen kan bli aktuella eller relevanta i senare skeden av en utdragen konflikt, såsom förmåga till segt och uthålligt motstånd, eller uthållig försörjning, kan vara nog så viktiga både för avskräckning och som hinder för en angripare, men passar inte riktigt in i tröskelbegreppet i den tolkning som här görs.

I tillägg till vad som skulle kunna kallas de primära tröskelfunktionerna avskräckning och försvar har vi också identifierat tre ytterligare tröskelfunktioner, nämligen som viljemarkör, som larmklocka och som en snubbeltråd vilken drar in andra i konflikten. Eftersom dessa tre funktioner, kanske särskilt larmklocka och snubbeltråd, för att vara verkningsfulla också förutsätter att det finns en förmåga till avskräckning och till försvar, så skulle de kunna betraktas som instrumentella eller underordnande funktioner. Samtidigt så kan de vara av avgörande betydelse för att funktionerna avskräckning och försvarar överhuvudtaget ska kunna komma till verkan.

### 3.3 Stödfaktorer

Vissa i sammanhanget mycket viktiga funktioner som dock kanske passar mindre bra in i det här skissade analys-schemat kan ses som stödfunktioner (förutsättnings-skapande) för de primära tröskelförmågorna (avskräckning, hinder) eller för de instrumentella tröskelförmågorna (markör, larmklocka, snubbeltråd). Exempelvis kan bättre skydd för flyget och flottan i fredsbaserna ses som en primär tröskelfunktion (*deterrence by denial*), genom att den förnekar angriparen ett snabbt avgörande och därmed tvingar denne till en längre eller större bekämpning

(vilket höjer priset och kan ses som antingen *denial* eller som *punishment*). Men bättre skydd för flotta och flyg i baserna kan också ses som en funktion som är instrumentell genom att den skapar förutsättningar för att stridskrafterna ska kunna verka mot angriparen. På ett liknande sätt kan man se på exempelvis åtgärder för att det militära eller civila försvaret inte ska falla ihop som ett korthus vid en konflikts inledning och också ha en viss uthållighet, som både primära tröskelförmågor och som instrumentella eller stödfunktioner.

Av utomordentlig betydelse i sammanhanget är den grupp av faktorer och funktioner som hör samman med att vi ska kunna dra in andra länder på vår sida, med att vi ska kunna erbjuda hjälparna goda förutsättningar för att kunna verka, och med att vi effektivt ska kunna utnyttja den militära hjälp som ges. Man skulle med bara en lätt våldföring på tröskelmetaforen kunna säga att det gäller att sänka trösklarna för de som vill hjälpa oss, samtidigt som vi skapar en hög tröskel för den som vill oss illa.

Hypotetiskt skulle en varaktig internationell militär närvaro på exempelvis Gotland vara en primär tröskelhöjande åtgärd, i och med att en angripare då skulle behöva räkna med en högre risk att även dessa länder drogs in av ett angrepp på ön. Även sådana funktioner och förmågor som är kopplade till hjälp utifrån, men som kanske inte passar in i tröskelbegreppet i snäv mening (t.ex. redundans inom flygbassystemet), kan vara fullständigt centrala för den svenska strategin och för avskräckningen som helhet. Samtidigt kan dessa funktioner och förmågor också ha en stark koppling till de primära tröskelförmågorna avskräckning och försvar, genom att flera av dessa syftar till att skapa förutsättningar för att vi ska få hjälp och kunna hålla ut tills den anländer. Dessa tröskelförmågor kan till och med sägas vara instrumentella i förhållande till det överordnade strategiska målet att vi inte ska behöva avskräcka eller kämpa ensamma.



## 4 Fem dimensioner

Förhoppningsvis har denna djupdykning i tolkningar av tröskelbegreppet skapat ökad klarhet om vad man kan mena med uttrycket ”tröskel” i försvarssammanhang. Jag menar att det på denna grund nu är möjligt att urskilja fem olika dimensioner, kvalitéer eller funktioner hos begreppet tröskel (i den betydelse som här har stått i fokus):

1. Som viljemarkering och för att sända signaler (t.ex. hit men inte längre).
2. För avskräckning av en eller flera potentiella påtryckare eller angripare.
3. Som larmklocka om avskräckningen misslyckas.
4. Som hinder för angriparen och stöd för försvararen om avskräckningen misslyckas.
5. Som en snubbeltråd vilken drar in andra stater om avskräckningen misslyckas.

Detta är åtminstone något att förhålla sig till vid eventuellt fortsatt arbete inom ett analysfält som förefaller vara i stort sett oplöjt. Den tolkning som är presenteras är på en gång en expansion och en insnävning av begreppet. Det är en expansion genom att funktionerna viljemarkering, försvar/hinder, larmklocka och snubbeltråd läggs till funktionen avskräckning. Samtidigt är det en insnävning genom att fokus riktas på tidiga faser av ett skeende, och genom att vissa funktioner och förmågor betecknas som instrumentella eller som stödjande. Denna skärning är på intet sätt invändningsfri, men den är åtminstone något att utgå ifrån på ett fält där mycket lite hittills har funnits.

Det syns också viktigt att stå emot den inom försvarssektorn vanliga frestelsen att tänja på ett populärt begrepp och att lägga in allt fler komponenter i detta, som ofta varit fallet.<sup>36</sup> Funktioner och förmågor kan mycket väl vara utomordentligt viktiga för rikets försvar utan att vara med i varje sammanhang och i varje uppräknig.

Hoppeligen är begreppsanalysen ovan inte bara av akademiskt intresse, utan kan även vara till nytta i arbetet med att ta fram, kategorisera och värdera uppslag till konkreta åtgärder för att i närtid öka svensk tröskelförmåga.

---

<sup>36</sup> Exempelvis C4ISR som ursprungligen var C2, eller DOTPMLFIL, på sin tid också RMA, NBF och NBF.

Termerna tröskel, tröskeffekt och tröskelförsvär har blivit vanliga i svensk försvarsdebatt och i officiella dokument på senare år. Exempelvis anger statsmakterna i en portalparagraf i det senaste försvarsbeslutet att försvaret ska utgöra en tröskel för den som vill angripa Sverige, eller utöva påtryckningar mot oss.

Trots – eller kanske på grund av – denna popularitet råder det ännu en påfallande brist på klarhet om vad begreppet faktiskt står för. Ordet används i väldigt olika betydelser, ibland även i samma text.

Denna studie analyserar tröskelbegreppet i syfte att skapa större begreppslig klarhet och precision, vilket förhoppningsvis också kan vara till gagn för arbetet med att höja det svenska försvarets tröskelförmåga.