

Att försvara Sverige tillsammans: ett finskt perspektiv på Försvarsberedningens slutrapport

Charly Salonijs-Pasternak

Svenska försvarsbeslut påverkar både Sveriges och hela Östersjö-Arktisregionens säkerhet. Svenska politiker och Försvarmakten tog under två decennier en rad ödesdigra beslut som bidragit till att äventyra rikets och dess grannars säkerhet. Arbetet som gjorts under de senaste åren har emellertid förbättrat Sveriges försvarsförmåga.

Nu står Försvarsberedningen inför viktiga beslut, som även kommer att påverka grannländerna och hur internationellt samarbete för det gemensamma försvaret av Sverige kan se ut i framtiden. Vilken ambitionsnivå Försvarsberedningen sätter för det svenska försvarets förmåga framöver påverkar regional säkerhet och, bland annat, samarbetet med Finland. Ambitionen måste öka i förhållande till den som rapporterats, och Sveriges (total)försvar en trovärdig finansiering.

”Tillsammans” kräver beslut

För att göra det gemensamma försvaret av Sverige trovärdigt behöver Försvarsberedningen signalera beslut på både politisk och militär nivå. Dessa behövs även för att möjliggöra försvaret med andra enligt Sveriges solidaritetsdeklaration och EU:s försvarsförpliktelser (Art 42.7).

I nuläget är samarbete med Finland viktigare för Sverige än vad det är för Finland. Detta beror på att Sveriges försvarsdoktrin är baserad på att man försvarar Sverige med andra – då måste det finnas andra som bryr sig och har kapacitet att direkt eller indirekt bidra till försvaret av Sverige. Finland är en pusselbit i detta svenska försvarsnätverk och det måste finnas politisk-strategiska vinning för Finland att

genuint bidra till detta eller för att ta beslutet att gå i krig ”för Sverige”. I praktiken innebär detta att Sverige måste ha förmågor och kapacitet att stödja och förstärka finsk försvarsförmåga. Det finns anledning att påminna om att norra Sverige i praktiken försvaras av finska trupper och att skärgårdshavet mellan Åbo och Stockholm (Åland) är militärstrategiskt viktigare för Sverige än Finland.

Trovärdigheten i ”tillsammans”

På politisk nivå finns det fyra saker som Försvarsberedningens slutrapport bör inkludera. Det viktigaste är att ge försvaret möjlighet till långsiktig planering och förmågeutveckling. Detta innebär tre lite skilda delar. Först och främst måste resurserna öka, inte minska, under perioden 2019–2025. Sveriges nuvarande och framtida politiska ledning måste binda sig till att investera de summor som Försvarsberedningens bedömningar indikerar. Det behöver också bli lättare för Försvarmakten att ta mindre hänsyn till svenska militärindustriella perspektiv, speciellt om det gäller att bygga upp förmågor under begränsad budget.

Charly Salonijs-Pasternak är Senior Research Fellow på finska Utrikespolitiska institutets globala säkerhetsprogram, inriktad på nordisk, transatlantisk och amerikansk säkerhetspolitik. Han har tjänstgjort på finska försvarsmaktens planeringsavdelning (J5) och är en aktiv säkerhetspolitisk debattör samt reservist.



I Finland har man lämnat de strategiska investeringarna – exempelvis de nya Pohjanmaa-skeppen för Marinen och HX-projektet för Luftvapnets nya jaktplan - utanför den reguljära försvarsbudgeten. Detta för att säkerställa att andra behov, till exempel för markstridskrafterna, ska kunna anskaffas snabbare. I regel fokuseras anskaffningarnas finansiering (inklusive stora underhållsprojekt) i femårs-cykler inom marin, armé och luftförsvaret där hela livstidskostnaden, utbildningskraven av stampersonal och reserven med mera tas i hänsyn.

Enligt uppgifter kommer Försvarsberedningen att rekommendera en betydande ökning av försvarsbudgeten, från dagens cirka 50 miljarder till närmare 80 miljarder. Det välkomnas om det blir så, men summan är markant mycket lägre än de 115 miljarder som Försvarsmakten anser sig behöva 2035, och marginellt mindre än de 88 miljarder som Ekonomistyrningsverket fastslog att Försvarsmaktens behov var till 2025.

Denna finansiering behövs för att Sverige ska kunna bygga ett försvar med ”en trovärdig tröskeeffekt som kan verka avhållande från angrepp i alla domäner och en tillräcklig förmåga att över tid hävda territoriet” (FM2015-13192:15 Sida 6.). Med tanke på omvärldsläget är det inte omöjligt att Sverige skulle behöva denna trovärdiga tröskeeffekt redan innan 2035, och därmed behöva investera ytterligare under nästa försvarsbeslutsperiod 2021–2025. Att Försvarsministern nu utövar politisk påtryckning – som rapporterats i media – för att Försvarsberedningen ska minska beloppen kommer inte direkt att öka den svenska trovärdigheten. Det minskar också sannolikheten för att Sverige i nöd får stöd av de andra med vilkas hjälp riket ska försvaras.

Med tanke på det fokus som riktas mot svensk försvarsindustri framstår de anslagsökningar som diskuterats i offentligheten som otillräckliga. Orsaken är att denna ökning sannolikt kommer att ”begränsas” av den styrning som politikerna är villiga att utöva. Kanske vore det

dock möjligt för försvarsberedningen att använda politisk styrning för att i högre grad skilja mellan försvars- och industripolitik? Båda områdena ska tas hänsyn till, men det svenska försvaret borde inte behöva stå för utgifter som i själva verket hör till industripolitiken.

Den andra punkten som behövs har Försvarsberedningen närmast sig i och sin delrapport från slutet av 2017: att säkerställa att hela den svenska politiska ledningen står bakom tanken att alla i Sverige bär ett ansvar för rikets säkerhet. Uppbyggnaden av civil- och totalförsvaret kommer att ta längre tid än att bygga ut den militära delen, men det måste göras för Sveriges militära försvar ska vara trovärdigt. I synnerhet behövs totalförsvaret i en längre konflikt då motståndaren använder sig av mer än militära medel och då Försvarsmakten förlitar sig på samhället för stöd.

För det tredje borde Försvarsberedningen använda liknande formuleringar som Finland använde i sin försvarsredogörelse för 2017. Det skulle signalera att man står enade i det bilaterala samarbetets framtid, inklusive i byggandet av en försvarsförmåga som gynnar båda länderna. Kanske skulle det viktigaste vara att Försvarsberedningen flaggar för ett försvarssamarbete utan begränsningar. Det finska statsrådets försvarspolitiska redogörelse från 2017 beskrev som ”Finland och Sverige fördjupar sitt försvarssamarbete så att det täcker den operativa planeringen i alla situationer. Exempel på detta kan vara tryggandet av den territoriella integriteten eller utövandet av rätten till kollektivt självförsvar enligt artikel 51 i FN-stadgan. För fördjupandet av det bilaterala försvarssamarbetet ställs inga restriktioner på förhand.” (sid 18). Detta skulle vara en tydlig signal om att Sverige och Finland tar sitt gemensamma territoriella försvar på allvar.

Den fjärde och viktigaste åtgärden som bör föreslås i Försvarsberedningens rapport är att sittande svenska och finska politiker etablerar en samverkan för de scenarier där militärt samarbete behövs. Detta måste inkludera att

företrädare träffar varandra och simulerar skarpa situationer. Därmed skapas en förståelse för hur och med vilka underlag länderna beslutar om deltagande i krig och vad en till synes liten militär stödoperation kan leda till. Dessa övningar är också nödvändiga för att säkerställa att respektive försvarsmakter "översätter" politikernas beslut på liknande sätt. Försvarsmakter löser nog själva utförandet men den politiska ledningen måste besluta om saker som strategisk resursfördelning och kommunikation, insatsregler med mera, och besluten blir bättre om detta övats i förväg. Till exempel kan otydliga formuleringar som "underrättelsestöd till Finland/Sverige" tolkas på många sätt, från passiv överflyttning av samlat material till specialtrupper som opererar på 'fel sida' av gränsen.

Gemensam stridsledningsförmåga behövs för militärt samarbete

Ur perspektivet att Sverige försvaras "tillsammans med andra" finns mycket som Försvarsberedningen bör behandla i sin slutrapport. Fokuset torde vara på markstridskrafterna eftersom samarbetet mellan marinerna och flygvapnen är betydligt mer långtgående

Utifrån ett svenskt perspektiv sammanfattar ÖB Micael Bydén behoven i Försvarsmaktens budgetunderlag. Försvarsmakten behöver "fler värnpliktiga, fler krigsförband och mer materiel". Därtill behöver både politiker och Försvarsmaktsledningen säkerställa att hela personalstyrkan i Försvarsmakten och Hemvärnet – varje soldat – har möjlighet att öva som en del i en större helhet.

Logistiken behöver bli betydligt mer robust, speciellt kapaciteten att fungera utan civila logistiska tjänster. Detta, och vikten av försörjningsberedskap, underströks av Försvarsberedningens delrapport. Samarbete mellan de civila aktörerna i norra regionen är en bra grund. Ett nyttigt långtidsmål är att båda länder ser Lapplandsregionen som en operativ region, där logistiken bygger på koordinering och samarbete mellan försvarsmakterna, andra säkerhetsaktörer och det civila samhället.

Det verkar som Försvarsberedningen kommer att kräva ett snabbare etablerande av fler kvalificerade markstridsförband och att markstridskrafterna fördubblas. Den volymen krävs att de svenska markstridskrafterna bättre ska kunna delta i fördjupandet av det operativa samarbetet för att bland annat skydda hamnar och flygbasser under längre tid.

Förmågan till samövning har prövats på en taktisk nivå i några år. Övningarna Trident Juncture (2018) och Northern Wind (2019) visar dock att det också är möjligt att samöva relevant på bataljons-, stridsgrupps- och brigadnivå. Däremot gör den nuvarande, och även spekulerade mängden av markstridsförband, det svårt att ta tankarna om ett finskt-svenskt sammanträde seriöst. I ett skarpt läge är det inte sannolikt att Sverige skulle ha något mer än symboliska resurser att tilldela ett framskjutet försvar med svenska förband i Finland.

Ett konkret steg att ta är börja integrera varandras förmågor i nationella "table top"-övningar. Det är nyttigt både från ett koordinerat förmågebyggande perspektiv, men också för att motverka önsketänkande om de disponibla resurser som kan ges vid behov.

För den svenska marinen är en ökad volym en kritisk fråga som lyfts fram av såväl marinen som politiker och debattörer. En direkt anskaffning av fartyg av samma klass som den finska marinen införskaffar (det vill säga Pohjanmaa-klassen) verkar högst osannolikt. Det beror bland annat på de redan valda vapensystemen som till exempel utgörs av torpeder från Sverige, sjö/markmålsrobotar från Israel och luftvärnsrobotar från USA.

Det viktigaste för samarbetet är dock att Finland och Sverige använder samma stridsledningssystem, som även går att integrera i de nationella luftförsvarssystemen. Om Försvarsberedningen kräver detta skulle det till exempel innebära att ett finskt Pohjanmaa-fartyg har möjlighet att agera som luftförsvar av Stockholm.

De svenska och finska flygvapnen är sedan några år tillbaka i viss mån integrerade. Att stödja varandra är idag fullt möjligt ur ett tekniskt perspektiv. Men för att Finland ska kunna utnyttja ett ökat försvarsdjup genom att basera stridsflyg i Sverige – som ofta framhävs som ett svenskt bidrag till finskt försvar – krävs en markant ökning av svenska operativa flygbasers skydd och stridsförmåga då det vore otänkbart att basera finska plan på oskyddade flygplatser. Försvarsberedningen kan signalera att denna del av samarbetet, speciellt i norra delar av landet, är viktigt.

Oavsett vad Försvarsberedningens slutrapport för fram är det viktigt att dialogen fortsätter såväl på militära, politiska och tjänstemannanivåer som på offentliga torg. Den svenska strategiska kulturen är annorlunda än den finska. Detsamma gäller myndighetsstrukturen, där nivån av politisk detaljstyrning är högre i Sverige men också öppenheten. Exempelvis är information gällande krigsförband och deras förmågor högst sekretessbelagd i Finland. Detta syns också i den offentliga försvarspolitiska debatten, där vissa saker öppet kan diskuteras i Sverige, men inte i Finland utan att bryta mot lagen.

Det är viktigt att förstå att det finsk-svenska samarbetet inte är en avgörande fråga för Finland. Man ser nyttan av samarbetet och bidrar gärna ömsesidigt med resurser, men det är det. I Sverige kan det däremot finnas ett större inrikespolitiskt tryck att få försvarssamarbeten utanför Nato att framstå som robustare än de egentligen är.

Under större delen av Finlands självständighet har svenska politiker haft insikten att deras agerande påverkar säkerheten för Finland, som i sexhundra år var en del av samma rike. Under Kalla kriget agerade Sverige, både på politisk och militär nivå, som *de facto* stöd för finsk självständighet och försvar. Med det i åtanke kanske Försvarsberedningen kan öppna för en ny fras, 'försvaret av Sverige och andra, tillsammans'? I så fall torde Försvarsberedningen se till att alla, i och utanför Sverige, som läser rapporten ser det som trovärdigt att:

- Sverige finansierar sitt försvar trovärdigt för att kompensera över ett decennium av ignorerat nationellt försvar (det vill säga långt över 2% av BNP).
- Sverige bygger upp förmågor som dess partners kan ha behov och som realistiskt kan användas i kris och krig.