

Civilförsvarets betydelse för Sveriges säkerhet

En diskursanalys kring maktfrågan i totalförsvaret

Abstract

The Swedish preparations for war have decreased rapidly since the end of the cold war. The internationalization of the Swedish Armed Forces, together with the phase out of the civilian defence, was a direct measure of a worldwide peace between nations. However, in recent years, the situation has changed, and the nation faces a specific threat yet again. The purpose of this study is to investigate the discourse on the question of power regarding the role of the civil defence and its change over time in 2008 and 2014 defence policy's. A discourse analytic method, based on three questions of the WPR-method by Bacchi, has been chosen for the study. The questions were analysed by the light of Michael Desch and Peter Feaver. The result of the study shows that the issue of power, regarding defence policy, is largely owned by the politicians without influence of the military.

Nyckelord: Diskursanalys, Bacchi, civilförsvar, hotbild, totalförsvar

Antal ord: 9940

Antal bilagor: 1

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	1
1.1	Bakgrund.....	1
1.2	Syfte och forskningsfrågor.....	1
1.3	Definition av civilförsvaret.....	2
1.4	Tidigare forskning.....	2
1.4.1	Civil styrning av militären.....	2
1.4.2	Hotbild.....	3
1.4.3	Samverkan i kris.....	3
1.5	Studiens forskningsbidrag.....	4
2	Teori.....	5
3	Metod.....	8
3.1	Forskningsdesign.....	8
3.2	Urval och avgränsning.....	9
3.3	Diskursanalys som metod.....	9
3.4	WPR-metoden.....	10
3.5	Applicering av WPR-metoden i studien.....	11
3.6	Metodologiska överväganden.....	12
3.7	Reflexivitet, validitet och reliabilitet.....	12
4	Resultat och analys.....	14
4.1	Hur representeras problemen i propositionerna gällande det civila försvaret?.....	14
4.1.1	Empirisk presentation av identifierade problemrepresentationer.....	14
4.1.2	Teoretisk koppling och analys.....	16
4.2	Vilka antaganden ligger till grund för denna representation?.....	17
4.2.1	Empirisk presentation av antaganden till problemrepresentationer.....	17
4.2.2	Teoretisk koppling och analys.....	20
4.3	Vad är fortfarande lämnat oproblematiserat i representationen av problemet?.....	22
4.3.1	Empirisk presentation kring det oproblematiserade.....	22
4.3.2	Teoretisk koppling och analys.....	23
5	Slutsats och diskussion.....	26
5.1	Förslag till fortsatt forskning.....	27
6	Referenser.....	28

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Sedan kalla krigets slut har försvarsanslagen minskat i takt med att det reella hotet mot Sverige bedömts allt lägre. Även konstruktionen av det civila försvaret har minskat parallellt med försvarsanslagen, vilket kan ha medverkat till att den folkliga förankringen delvis har minskat (Wallenius m.fl. 2019). Den tydliga struktur som byggdes upp för att leda det civila försvaret har under de senaste decennierna starkt begränsats. I takt med det försämrade säkerhetsläget i Europa har det skett en omvärdering av svensk säkerhetspolitik, vilket tydliggörs i Försvarsproposition 2014 där bland annat konstruktionen för återuppbyggnaden av civilförsvaret står i fokus. Ovanstående gör det intressant att studera civilförsvarets återuppbyggnad och dess betydelse för Sveriges totalförsvaret.

Föreliggande studie belyser de orsaker som bidragit till att politiker drivit igenom differentierade agendor mellan försvarsproposition 2008 och 2014. Endast sex år skiljer mellan propositionerna och dess helheter har olika inriktning i allmänhet och skiljer sig gällande den civila beredskapen i synnerhet.

Studiens frågeställning är aktuell då den berör en samtida problematik. Området är relevant både för militär såväl som civil kontext. Studiens resultat bidrar till debatten om ett starkare totalförsvaret med fokus på den demokratiska styrningens makt över svenska försvarsförmågan.

1.2 Syfte och forskningsfrågor

Syftet med studien är att undersöka diskursen om maktfrågan kring civilförsvarets roll i totalförsvaret och dess förändring över tid genom två regeringspropositioner från 2008 samt 2014.

Syftet mynnar ut i ett antal forskningsfrågor. För att besvara studiens syfte har tre frågor identifierats:

- Hur representeras problemen i respektive försvarsproposition gällande det civila försvaret?
- Vilka antaganden ligger till grund för denna representation?
- Vad är fortfarande lämnat oproblematiserat i representationen av problemet?

1.3 Definition av civilförsvaret

I studien definieras civilförsvaret enligt följande: Det civila försvaret utgörs av verksamhet som ansvariga aktörer genomför i syfte att göra det möjligt för samhället att hantera situationer då beredskapen höjs. Det civila försvaret är därmed inte en organisation. Verksamheten bedrivs av statliga myndigheter, kommuner, landsting, privata företag och frivilligorganisationer. Det avser skydd av befolkningen, säkerställande av samhällsviktiga funktioner och övriga samhällets stöd till Försvarsmakten. Det samlade totalförsvaret ställer därför krav på ett brett engagemang och förankring i samhället (Prop 2014/15:109, s. 14).

1.4 Tidigare forskning

Det finns rikligt med forskning inom ramen för civil styrning av försvaret samt inom civil-militär samverkan. Flera har en krigsvetenskaplig kärna, andra inriktar sig mot ekonomi eller juridik. De flesta diskursanalyser inom ämnet utgår ofta från sociologin. I den här studien ligger fokus på maktfördelningen ur ett statsvetenskapligt perspektiv. Studien tar avstamp i Sveriges demokratiska system, där folkvalda politiker styr i frågor som rör skydd av landets civilbefolkning.

1.4.1 Civil styrning av militären

Österdahl (2009, s. 95) beskriver hur den demokratiska styrningen över det svenska försvaret påverkas genom yttre faktorer, vilka härrörs till den europeiska säkerhets- och försvarspolitik. Studien belyser den dramatiska transformationen av svenska försvarspropositioner, vilka har gått från huvuduppgiften att försvara svenskt territorium till att göra världen till en bättre plats. Österdahl (2009, s.101) visar hur svenska regeringen belyser klimatkrisen som ett hot mot mänskligheten. Hon menar att Försvarsmakten endast kan hantera följderna av klimatkrisen i form av internationella insatser samt flyktingmottagande. Klimatkrisen i sig passar inte in i en traditionell försvarsproposition utan denna ska istället beröra andra myndigheter.

Regan (2014, s. 1) beskriver i sin fallstudie den civila kontrollen av militär strategi i USA under Operation Iraqi Freedom. Resultatet pekar på att hitta jämvikt i balansen i den civil-militära relationen. Att dela maktfrågan kan inte i sig självt säkerställa kvaliteten på kritisk dialog och debatt som bidrar till optimalt beslutsfattande, men det kan åtminstone uppmuntra till ett aktivt och ömsesidigt deltagande mellan civila politiska beslutsfattare och militära ledare, vilket är en nödvändig grund för en effektiv strategi som involverar ständig försoning av politiska mål.

I sin studie kring civil-militär kontroll över den militära professionen visar Hedlund (2013, s.135) hur den svenska Försvarsmakten har påverkats av objektiv

och subjektiv civil kontroll. Hedlund (2013, s. 148–150) menar att civil-militär kontroll inte enbart är avhängig yttre hot mot landet, utan även beror på bl.a. uppror, mellanstatliga konflikter och globalisering av militär verksamhet. Den svenska Försvarsmakten har påverkats av dessa nya militära och politiska scenarier på så sätt att de militära uppgifterna blivit mer generaliserade än under kalla kriget. Studien visar att balansen mellan subjektiv och objektiv civil kontroll omdefinieras när interna och externa politiska och militära förhållanden förändras (Hedlund, 2013, s. 135).

Kenwick (2020, s.72) menar att den civila kontrollen av militären är ett mätbart fenomen. Författaren visar i sin studie att militären varit ansvariga för cirka tre av fyra fall av demokratiska regimkollaps sedan andra världskriget. Kenwick (2020, s. 73f) menar att ju längre de väpnade styrkorna har avstått från politiken, desto mer troligt är det att militär personal kommer tolka detta beteende som normaliserat och önskvärt. Den civila kontrollen av militären blir således starkare över tid. När militärer får politiskt inflytande på lägre nivåer inom staten kan den civila politiska kontrollen kvarhålla makten, men den kommer inte stärkas över tid utan stabiliseras tillsammans militärt engagemang i beslutsprocessen.

1.4.2 Hotbild

Axelsson m.fl. (2016, s. 455) introducerar mervärdet av strategisk teori för att förstå svensk säkerhet och försvarspolitik. Författarna pekar på att förändringen mellan studerade tidsepoker handlar om att Sverige gått från avskräckning i form av en mur, vilken skulle avvärja en invasion, till en liten mobil sköld, med vilken man kan försvara olika delar av landet, men aldrig samtidigt. Axelsson m.fl. (2016, s. 462) anser att om regeringen finner sköldstrategin som trovärdig, genom att en eventuell angripare skulle tillåtas få fotfäste på svensk mark, bör civilförsvaret ha en större och tydligare roll än under kalla kriget. Detta på grund av att samhället därmed skulle befinna sig i en mer utsatt situation.

Westerlund (2017, s. 137) beskriver vad som hindrar Ryssland från att påverka det svenska nationella intresset och vilka konsekvenser det har för svensk politik. Svensk avskräckningspolitik bygger i den studerade tidsperioden på tröskeleffekt, vilket innebär att samhället har en viktig del i motståndskraften. Westerlund (2017, s. 149–153) belyser betydelsen av robusthet, folklig förankring och vilja till motstånd vara centrala i förmågan att motstå rysk påverkan mot Sverige. Författaren belyser även det internationella samarbetet som en avgörande faktor.

1.4.3 Samverkan i kris

I studien kring krisförberedelser visar Boin (2009, s. 371) vad och hur regeringar kan göra för att förbereda nationen i händelse av en kris. Författaren pekar bl.a. på utbildning och övningar. Det är av vikt att motivera denna förberedelse då finansiellt stöd reduceras från andra viktiga samhällsfunktioner och omfördelas till något som eventuellt kommer hända. Vidare betonar Boin (2009, s. 371f) att

krisförberedelser är fyllda med politisk spänning då motiveringen till vem som kommer att skyddas mot vad, när och var kommer att ifrågasättas av befolkningen.

Oscarsson och Danielsson (2018, s. 225) tydliggör den svenska krishanteringsförmågan under flyktingkrisen. Oscarsson och Danielsson (2018, s. 234f) menar att flyktingläget innebar en kris för kommuner eftersom resurser saknades för att lösa problemet. Socialstyrelsen, som har till uppgift att förbereda myndigheten för en kris, upplevde inte flyktingläget som en kris utan fortsatte sitt arbete inom ordinarie rutin. Informationen om krisläget gick inte fram till ledningen av myndigheten på rätt sätt och kunde således inte behandlas korrekt. Ansvaret föll tillbaka till personal på plats för att göra det bästa av situationen. Studien belyser att en strukturell förändring i krishanteringen kan vara behjälplig för att nå bästa effekt, vilket innebär att bättre ta tillvara på personalens observationer på plats. Liknande resultat återfinns hos Bharosa m.fl. (2009, s. 63) som förordar att krisledningssystem konstrueras i syfte att effektivisera informationsdelning mellan olika aktörer.

1.5 Studiens forskningsbidrag

Den inomvetenskapliga relevans som föreliggande studie ger är främst ett bidrag till den statsvetenskapliga forskningen. Den är även relevant för sociologer som studerar processer på makronivå. Vidare är studiens inomvetenskapliga bidrag till forskningen med statsvetenskaplig kärna, nyttjandet av diskursanalys enligt Bacchi's (2009) analysverktyg kring maktfrågan i försvarspropositioner. Det utomvetenskapliga bidraget leder till vidare forskning inom området med problematiseringar kring själva rollen som civilförsvaret kan tänkas ha. Den praktiska implikationen som studien ger är att den kan utgöra underlag för politiska debatter och användas i utbildning. Genom ett nutida fall ger studien även ett utomvetenskapligt bidrag i form av en beskrivning hur civilförsvarets framtida roll och plats i totalförsvaret kan påverkas av framtida förändringar i hotmiljön. Detta kan vara till nytta för att kasta ljus på debatten för sakkunniga representanter inom respektive område samt mot att enbart folkvalda politiker står bakom beslut kring frågor som rör rikets säkerhet.

2 Teori

Teorier kring hot, kontroll och styrning i civil-militära relationer kan vara behjälpliga för att förstå den förändrade synen på civilförsvarets roll.

Desch's (1999, s. 11) teori kring civil-militära relationer ”*A Structural Theory of Civil-Military Relations*” förutsäger till vilken grad det civila ledarskapet hos riksdag och regering kontrollerar och påverkar den militära förmågan samt hur den varierar baserat på vilken intern och extern hotnivå som finns mot samhället i stort.

Det centrala argumentet kring teorin bygger på kombinationen mellan interna och externa hot mot samhället och dess kvalitet. Den civila kontrollen över militären fungerar bäst när det finns en hög extern hotnivå tillsammans med en låg intern hotnivå. Den civila kontrollen över militären fungerar dock sämst när det finns en låg extern hotnivå och samtidigt en hög intern nivå av hot. I de fall där både den externa och den interna hotnivån är hög eller låg är den civila kontrollen över militären mer svårbedömd (Desch 1999, s. 12–14).

Desch (1999, s. 2) anser att den civila kontrollen över militären historiskt sett varit mest intressant att studera i tider då den internationella säkerheten varit under förändring. Författaren har främst studerat den civil-militära relationen i USA inom tre tidpunkter: kalla kriget, i slutet av kalla kriget och efter kalla kriget. Här belyses hur en varierad hotmiljö formar relationen mellan militärt och civilt ledarskap. Desch (1999, s. 37f) har hittat stöd för sina hypoteser. Under kalla kriget, med ett högt externt och ett lågt internt hot, var den civila kontrollen över militären solid och högkvalitativ. Efter kalla kriget, då med ett lågt externt och internt hot, var kvaliteten varierande. Den civila kontrollen försämrades dock kvalitetsmässigt över tid efter kalla krigets slut på grund av den mindre utmanande hotmiljö som då rådde.

Vidare beskriver Desch (1999, s. 3) den civil-militära relationen som ett komplicerat område där inte enbart hotmiljön påvisar hur väl relationen fungerar utan även andra faktorer, som problemområden inom samhället i stort och interna problem inom militären. Det civila förtroendet för militären är också en faktor att ta hänsyn till.

I föreliggande studie kommer tyngdpunkten i teorin betrakta hotmiljö som en avgörande faktor då det är relevant till det empiriska urvalet och studiens syfte. Studien kommer att belysa Desch's (1999, s. 16) tankar kring låg och hög extern hotnivå tillsammans med en låg intern hotnivå. Den låga externa hotnivån behandlas främst i proposition 2008 och den höga externa hotnivån i proposition 2014:

- Genom en låg extern hotnivå tenderar den politiska ledningens intresse för militära frågor att minska. Även policys som reglerar den militära förmågan förefaller mindre objektiva. Den politiska ledningens sammansättning har ofta låg erfarenhet och kunskapsnivå kring militära frågor. Militären har ofta svårt med den egna identiteten och vilken roll den ska ha gentemot en otydlig hotbild

tillsammans med den politik som bedrivs. Motsättningar mellan den civila styrningen och militären blir allt mer förekommande då det finns divergerande uppfattningar om hur militären ska styras. Uppdelningen mellan staten, samhället och militären blir allt tydligare.

- Vid en utmanande internationell hotnivå kombinerat med en låg intern hotnivå skapas förutsättningar för att en erfaren och kunnig civil styrning över militären växer fram. Civila myndigheter liksom civilbefolkningen tenderar att bli mer stödjande mot den civila ledningen inom ramen för det ökande hotet mot nationen. Ett externt hot kan även verka förenande mellan olika försvarsgrenar och försvaret minskar sin fokusering på den nationella politiken. Detta kan bero på att staten ger tillräckliga medel för att militären ska klara ställda uppgifter. Slutligen beskriver författaren hur den civila styrningen och den militära ledningen blir mer harmoniserad i frågor som rör nationens säkerhet (Desch 1999, s. 13f).

För att förstå maktfrågan och den civila styrningen över militären utifrån ett modernare perspektiv utgör Feaver (1996, s.149) en del av studiens teori. Feaver baserar sin teori på Huntington och Janowitz tidigare teoretiska modeller inom ämnet.

I en demokrati ges makten till den civila styrningen över militären genom folkomröstningar. Feaver (1996, s. 153f) behandlar demokratisk teori genom att belysa att de folkvalda äger rätten att styra nationen. Befolkningen väljer de politiker de vill ha vid makten för att företräda dem på bästa sätt. Detta innebär att den politiska styrningen måste ta hänsyn till befolkningens vilja i samtliga frågor som rör samhället, militären inkluderad. I förlängningen leder detta till en hierarkisk miljö där generella samhällsfrågor rörande civilbefolkningen väger tyngre jämfört med militära frågor. Den indirekta betydelsen blir att civilbefolkningen styr i vilken omfattning statens resurser ska gå till militären, oavsett de behov som är analyserade av militären själva. Militären kvantifierar riskerna och politikerna bedömer dem, oberoende hur överlägsen den militära analysen av en situation förhåller sig. Den civila styrningen har rätten att göra fel. Debatter kring militär förmåga och strategier handlar om hur samhället på bästa sätt ska skyddas. Debatter kring personal och organisation handlar om hur man på bästa sätt behåller militären underdånig den civila styrningen (Feaver 1996, s. 155).

Vidare beskriver Feaver (1996, s. 155f) att militären som från början skapats för att skydda nationen mot externt hot, tenderar att bli ett allmänt verktyg för olika samhälleliga målsättningar. Militären har förmågan att hjälpa samhället när det behövs mankraft i samband med exempelvis olika former av katastrofer. Detta gör att militärens primära användningsområde blir irrelevant när det inte finns något externt hot mot samhället. Samtidigt finns risken att hela identifikationen av militären överskuggas av dessa sekundära användningsområden. I perioder av låg hotnivå formas militären efter samhällets normer. Det som gäller samhället i stort ska även återspeglas inom militären.

Feaver (1996, s. 150) påvisar den utmaning som civil styrning över militären står inför. Det innebär att militären ska vara stark nog att lösa militära uppgifter och

svag nog att endast göra det den civila kontrollen beslutar. Författaren belyser en paradox vilken beskrivs som "*The civil-military problematique*", som innebär att en stat skapar sin militära förmåga på grund av rädsla för angrepp, men fruktar därefter själva institutionen man har skapat för skydd. Feaver (1996, s. 151f) tar upp två centrala principer som härleder från paradoxen:

- Militären ska vara stark nog att försvara eller attackera en motståndare vid ett eventuellt krig, vilket är syftet för att skapa en militär förmåga från första början. Den militära förmågan är inte ett verktyg för politikerna att använda i första hand, utan ses mer som den sista utvägen vid en konflikt. Dock måste den militära förmågan ständigt vara förberedd att användas, även om den aldrig används. Dess styrka ska vara proportionerligt tilltagen gentemot den analyserade hotbilden.
- Militären har till uppgift att skydda samhället från hot, men måste samtidigt bevaka dess intressen för att inte förinta det man skyddar genom att dränera samhället på dess resurser. Militären måste ha en tydlig fiende att handla mot. Det värsta tänkbara scenariot, det som oroar mest kring civil styrning av militären, är att militären vänder sig mot samhället och tar över den politiska kontrollen. Ett annat scenario är att militären inte lyder den civila styrningen utan handlar efter egna intressen (Feaver 1996, s. 151f).

I föreliggande studie kommer teorin används för att belysa problematiken kring maktfrågan i totalförsvaret då det är relevant till det empiriska urvalet och studiens syfte. Studien kommer att belysa Feaver's (1996, s. 153) tankar kring militärens roll som ett verktyg för samhällsliga målsättningar och politikernas tolkningsföreträdare i debatten om totalförsvaret.

3 Metod

3.1 Forskningsdesign

Studien syftar till att blottlägga problemrepresentationer som ligger till grund för regeringspropositioner och därav visar sig kvalitativ textanalys som lämplig metod. Textanalysen möjliggör att med hjälp av intensiv närläsning och analytiska verktyg få fram vad som ligger dolt under ytan (Esaiasson m.fl. 2017, s. 211). Bergström & Boréus (2012, s. 25–27) menar att en inriktning inom textanalysen som är vanlig inom samhällsvetenskapen är diskursanalys. Den ger tillfälle för textanalysen att bli specifik och breddad. En diskursanalys är användbar för att studera debatter och kan även nyttjas vid studier av förändringar i politikens synsätt över tid (Bergström & Boréus 2012, s. 410) varför den visar sig särskilt lämplig i föreskrivande studie. En viktig aspekt i studiens karaktär är dess ontologi och epistemologi. Det tidigare syftar till världens beskaffenhet och det senare handlar om synen på kunskap. Studiens epistemologi är tolkande med vilket menas att empirin infinner sig i samspelet mellan forskaren och det beforskade fenomenet och leder till ny kunskap (Della Porta & Keating 2008, s. 23). Studien har sin utgångspunkt i socialkonstruktivistisk ontologi där kunskapen skapas genom att sociala konstruktioner fångar de betydelser, egenskaper och attribut som tillskrivs olika fenomen (Biström 2007, s. 94).

För att ytterligare problematisera och blottlägga rådande strukturer kommer analysen utgå från Bacchis (2009) diskursanalytiska frågor för policyanalys, även kallad "What's the problem represented to be?" (WPR). Det som skrivs eller sägs är en del av en diskurs där forskningen försöker se kopplingar genom att skifta fokus mellan delar och helhet (Schwartz-Shea och Yanow 2012, s. 111). Att med hjälp av Bacchi's analysfrågor skapa en bild över maktfrågan av civilförsvarets roll i totalförsvaret med dess relationer och eventuellt dolda agenda är det en central del i den tolkande forskningsdesignen. För att tydliggöra skillnaderna av de representerade problemen kommer studien även analysera förändringen över tid mellan de olika propositionerna.

3.2 Urval och avgränsning

Det material som utgör underlag för den analytiska delen av studien är följande:

- Regeringens proposition 2014/15:109 Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020.
- Regeringens proposition 2008/09:140 Ett användbart försvar.

Ovanstående dokument är primärkällor, vilket förordas då materialet är fritt från andras tolkning (Esaiasson m.fl. 2017, s. 292). Dock bör det medvetandegöras att primärkällor till trots, finns i regeringspropositioner ett officiellt förmedlande narrativ, vilket tas i beaktande men även ligger till grund för hela studiens metod.

Då studiens forskningsidé bygger på att analysera de problematiseringar som finns kring civilförsvarets roll i totalförsvaret blir de båda propositionerna aktuella då de är styrande dokument för Sveriges försvarsförmåga. Dokumenten är nutida, tidsmässigt nära varandra och samtidigt har de skilda perspektiv. De speglar hur den demokratiska styrningen problematiserar området försvarsförmåga i förhållandet till övriga samhället. Empirin utgörs främst av officiella myndighetsdokument och i synnerhet försvarspropositioner, men kompletteras även till viss del med andra myndighetsdokument för att särskilt belysa valda delar som är av särskilt betydande grad för analysen, enligt Bacchi (2009 s. 54). Den tidsmässiga avgränsningen innefattar sex år och kommer att belysa den diskursiva skillnaden och vilka brytpunkter som har skett inom det politiska området under denna tid.

Enligt Winther Jörgensen & Phillips (2000, s. 123) ska det material som inte passar in i den diskursanalytiska analysen undvikas för att öka dess trovärdighet och de påståenden som görs ska stärka diskursens sammanhang. I enlighet med det har enbart de två regeringspropositionerna valts ut som huvudmaterial för att undvika en alltför spretig analys. Därmed har statens offentliga utredningar (SOU) gällande totalförsvaret och riksdagens försvarspolitiska debatter valts bort som underlag för studien. Mediedebatten kring området finns inte heller med i studiens kontext. Ytterligare ett urval som skett kring studiens analytiska omfång är att endast tre av Bacchi's (2009) sex diskursanalytiska frågor används för att uppnå studiens syfte.

3.3 Diskursanalys som metod

Diskursanalys innebär "talad kommunikation" eller "formell debatt". Enligt Wreder (2005, s. 21) är diskursanalys ett metodologiskt verktyg som är relativt odefinierbart inom den samhällsvetenskapliga arenan, eftersom det finns olika inriktningar. På grund av denna definitionsångfald blir begreppets innebörd om "vad är en diskurs?" och "hur gör man en diskursanalys?" svårdefinierat.

Diskursanalysen inbegriper begrepp som tankar, språk, verkligheter, möjligheter och begränsningar, vilket gör området relativt diffust och komplicerat. Boréus och Bergström (2018, s. 253) motsätter sig dock detta resonemang och menar att en mängd studier inom flertalet beteendevetenskapliga och samhällsvetenskapliga discipliner har sin grund i diskursanalysen, som teori eller som i föreliggande studie som analytiskt verktyg.

Det som utgör kärnan i diskursanalytisk metod är på vilket sätt man talar eller tänker kring ett ämne eller fenomen. Det som fokuseras är det outtalade (Winther Jørgensen & Phillips, 2000, s. 128). Wreder (2005 s. 21) skriver att flera forskare pekar på utgångspunkter att världen endast är möjlig att förklara, förstå och förhålla sig till genom språkliga kategoriseringar, vilka är godtyckliga och sociala i grunden. Världen blir mer greppbar och tydlig genom att medvetandegöra dessa kategoriseringar med språkets hjälp. Diskurser uppstår genom att procedurer som ordnar världen sätts samman och utesluter andra. Den diskurs som växer fram i denna studie är diskursen kring maktfrågan. Boréus & Bergström (2018 s. 256) tydliggör dock att synen på språk och språkanvändning inte uppfattas som ett opartiskt instrument. Den givna verkligheten, vilken framställs i språket, tar diskursanalysen avstånd ifrån och försöker istället hitta de former och vilken grund språket innefattar. Språket formar kunskap som grundar sig av olika tolkningar kring ett fenomen. I föreliggande studie är diskursanalysen behjälplig för att belysa dolda strukturer i regeringspropositionerna och lyfta fram olika typer av maktförhållanden i ljuset.

Den diskursanalytiska maktfrågan handlar om att få en viss tolkning av ett fenomen erkänd som den rätta. Den som har makt över en viss fråga eller ett fenomen har även tolkningsföreträde (Boréus & Bergström 2018, s. 255). Makten i sig kan skapa förståelser, kategorier och förslag och är av naturen produktiv. Effekterna av olika diskurser samt vilka som gynnas eller missgynnas av den kan vara av intresse att studera. För att teoretisera diskursen hämtas influenser från ett brett spektrum av teoretiska begrepp (Wreder 2005, s. 22). I föreliggande studie används teorier kring hot, kontroll och styrning i civil-militära relationer för att teoretisera diskursen om maktfrågan kring civilförsvarets roll i totalförsvaret och dess förändring över tid.

3.4 WPR-metoden

WPR-metoden (What's the Problem Represented to be) av Carol Lee Bacchi (2009) är ett analysverktyg med sex frågor som lämpar sig att använda när man vill undersöka policydokument med tolkningsbara problemformuleringar vilka inte är givna i samhället. Det är av yttersta vikt att förstå policyns kontext och göra en korrekt analys för att kunna gå vidare och arbeta baklänges genom att undersöka orsaker till problempresentationen. (Esaiasson m.fl. 2017, s. 217). Bacchi (2009, s. 47) menar att vi är styrda genom själva problematiseringen i olika policydokument och anser att vi därför måste granska förutsättningarna och effekterna av innehållet i givna problempresentationer. Genom att ifrågasätta det givna problemet och

studera på vilka grunder problemet vilar öppnas möjligheter att belysa problemet från en annan vinkel.

WPR-ansatsen används vid studier då kritisk granskning av föreställningar om sociala och politiska problem ska genomföras, samt vilka maktrelationer dessa föreställningar skapar eller upprätthåller (Bergström och Boréus 2012, s. 271).

Föreliggande studie använder WPR-ansatsen som analysverktyg och diskursen som studien framställer grundar sig på tre element inom den svenska försvarspolitiska sfären – *Problematiseringar, normaliseringar och antaganden* samt *det som lämnas oproblematiserat*. Elementen utgör diskursen inom ramen för maktkampen om tolkningsföreträde till civilförsvaret och hur denna erkänns som den rätta.

3.5 Applicering av WPR-metoden i studien

Nedan beskrivs syftet med de tre analysfrågor som studien bearbetar och hur de används för att svara på studiens syfte. Bacchi's (2009 s. 48) samtliga sex frågor enligt WPR-metoden återfinns i Bilaga 1.

Bacchi's fråga: *What's the problem represented to be?* har som mål att identifiera problempresentationer för att få förståelse för de orsaker som ligger till grund för politiska dokument. Frågan är enligt WPR-metoden central, inte minst då problematisering styr hela det politiska systemet (Bacchi 2009, s. 25). Politikens strävan är således att lösa olika samhällsproblem. På grund av detta är det relevant att studera vilka synliga såväl som osynliga och inbäddade problem som målas upp i de båda propositionerna, vilket är syftet med frågan i föreliggande studie.

Bacchi's fråga: *What presumptions or assumptions underlie this representation of the "problem"?* handlar om att granska problempresentationerna med avseende på vilka föreställningar och antaganden de bygger på (Bacchi 2009, s. 5). För att få en djupare förståelse analyseras frågan i föreliggande studie om vilka antaganden som ligger till grund för representationen av problemen i de olika propositionerna. Genom att belysa faktorer som exempelvis internationalisering och professionalisering inom samhället och hur dessa påverkar civila aktörer, blottläggs de av riksdag och regering förgivettagna föreställningarna. Behovet av att analysera antagandena är därför betydande och handlar om vad som tas för givet och förutsätts i problemrepresentationen. Detta är av vikt då det rör sig om en representation och inte ett objektivet identifierbart problem.

Bacchi's fråga: *What is left unproblematic in this representation of the "problem"? Where are the silences? Can the problem be thought about differently?* har som syfte att reflektera kring frågor och perspektiv som inte finns i problemrepresentationen utan återfinns mellan raderna i studerade propositioner. I föreliggande studie handlar frågan om vilka delar som är lämnade oproblematiserade i propositionerna. Det rör sig främst om den politiska styrningen av Sveriges försvarsförmåga samt vem som äger frågan om civilförsvaret och vilka problem som innefattas som inte är offentliggjorda.

3.6 Metodologiska överväganden

För att undersöka diskursen om maktfrågan kring civilförsvarets roll i totalförsvaret visade sig kvalitativ metod vara mest relevant. Genom att studera dokument från regeringen gjordes det möjligt att besvara studiens syfte, varför diskursanalys med WPR-inriktade frågor passade bäst. Det hade även varit görbart att använda tematisk analys som metod, men då hade analysen inte kunnat bli lika djup och dimensionen kring antaganden och det oproblematiserade hade gått förlorat. Tidigare studier inom samma område som ligger till grund för den här studien har varierande metoder, men företrädesvis fallstudier och textanalyser. Det förekommer även intervjustudier. För att kunna undersöka diskursen och blottlägga rådande strukturer visade sig diskursanalys med WPR-metoden vara bäst lämpad för att svara på den här studiens syfte.

Den induktiva ansats som föreliggande studie baseras på medför en begränsning då val av teori gjordes före analysens genomförande. Konsekvensen i den här studien utföll sig som att vald teori inte helt kunde förklara och problematisera studiens fynd. I de fall där teorin är otillräcklig har istället resultaten diskuterats utifrån tidigare forskning.

3.7 Reflexivitet, validitet och reliabilitet

En studie med tolkande ansats riskerar att påverkas av författarens förförståelse och därför finns det anledning att reflektera kring min påverkan på studiens resultat. Reflexivitet innebär att vara medveten om denna förförståelse och att den kräver både öppenhet och ett systematiskt tillvägagångssätt (Jacobsen 2017, s. 30). Som officer med 20 år i Försvarmakten, är jag relativt nära fältet jag studerar. Min förförståelse kan ha påverkat mig vid urval, bearbetning och tolkning på så sätt att viktiga aspekter kan ha gått förlorade. Dock anser jag att min förförståelse om forskningsfältet har varit behjälplig under studiens process. I min vardag som officer lever jag i besluten som fattas av politikerna, vilket hjälpt mig att förstå detaljer i propositionernas innebörd. För att inte låta min förförståelse påverka resultatet har jag regelbundet reflekterat och ventilerat analysens tolkningar. Jag har även stärkt mina resonemang med citat från det empiriska materialet för att förtydliga på vilken grund jag gjort mina tolkningar. På detta sätt ökar studiens transparens och gör det möjligt för en utomstående läsare att förstå min tolkning.

Validitet handlar om huruvida studien faktiskt studerar och mäter det den ämnar studera och mäta (Bryman 2011, s. 351) Boréus och Bergström (2018, s. 80) menar att bedömning av validiteten i en studie endast kan göras av varje enskild studie för att se hur väl dess uppläggning svarar mot forskningsfrågan. För att säkerställa

validiteten i den här studien utgörs empirin endast av de två propositionerna och det är det enda studien utger sig för att säga någonting om.

Med reliabilitet menas att studien studerar och mäter på ett tillförlitligt sätt och förefaller vara problematisk i vissa diskursanalyser (Boréus & Bergström 2018, s. 294). För att öka reliabiliteten i föreliggande studie läggs stort fokus på att definiera det använda analysverktyget med dess olika begrepp. Samtidigt finns en möjlighet att studien hade fått ett annorlunda urval av material utav en annan författare, som i sin tur lett till en skild tolkning från den i nuvarande analys. Således kan studiens reliabilitet och generaliserbarhet påstås vara relativt låg. Hög reliabilitet har dock sällan har ett egensyfte i kvalitativ forskning, utan en sammanhängande intern trovärdighet eftersträvas istället i studiens analys (Bryman 2011, s. 354).

4 Resultat och analys

Presentation av resultat- och analysdelen sker i tre liknande sektioner efter studiens forskningsfrågor om hur problemen representeras, vilka antaganden som ligger till grund för representationen samt vad som lämnas oproblematiserat. För varje forskningsfråga beskrivs en empirisk presentation av båda propositionerna med utvalda citat och en jämförelse över tid. Därefter följer en teoretisk koppling och analys av det empiriska underlaget. Empirin förklaras och problematiseras med applicerad teori samt diskuteras utifrån tidigare forskning.

4.1 Hur representeras problemen i propositionerna gällande det civila försvaret?

4.1.1 Empirisk presentation av identifierade problemrepresentationer

Analysen av propositionerna identifierade två centrala problemrepresentationer rörande det civila försvarets roll. I proposition 2008 framstår det civila försvaret som passiviserat och indirekt i bemärkelsen att det inte ges någon central roll. Ansvaret förskjuts till en myndighet och läggs på individen själv genom frivilligorganisationerna. I proposition 2014 får den å andra sidan mer aktiv roll till följd av ett försämrat säkerhetsläge i Sveriges närområde. Dessa problemrepresentationer förklaras i det följande stycket.

Civilförsvaret tycks ha ett begränsat utrymme i proposition 2008. Det huvudsakliga ansvaret för den nationella arenan avseende civilförsvaret överlämnas från regeringen till Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap (MSB). Propositionen betonar vikten av att hela samhället är engagerat vid en eventuell kris. Här belyses dessutom vikten av frivilligorganisationernas uppgift att tillvarata den enskilda individens engagemang vid en sådan händelse. Uppgiften är även att på bred front fördela viktig information till allmänheten då ett ideellt engagemang har en positiv påverkan på individer i samhället, vilket i sig beskrivs ha ett stort värde för krisberedskapen (Prop 2008/09:140, s. 101). Det civila försvarets roll blir upp till varje enskild individ att hantera genom eget engagemang. Detta utgör en indirekt roll i relation till den militära uppgiften. Någon samverkan med militär makt är inte aktuell.

Krishantering är ett viktigt område som berör alla i samhället. För att kunna åstadkomma en effektiv krishantering är det angeläget att hela samhället är engagerat.

Frivilligorganisationerna har här en viktig uppgift att ta tillvara den enskilda individens engagemang för att därigenom förbättra samhällets krishanteringsförmåga och att stimulera frivilligarbetet vid svåra olyckor och extraordinära händelser (Prop 2008/09:140, s. 101).

Det framgår även ur propositionen att ett direkt väpnat angrepp mot Sverige är osannolikt, men aldrig kan uteslutas. Här beskrivs att ett brett perspektiv ska forma den säkerhetspolitiska analysen avseende utmaningar och hotbild, vilka beskrivs som föränderliga, gränslösa och komplexa. Här nämns exempelvis regionala konflikter, globalisering, IT-beroende samhälle och klimatförändringar som utmaningar och problem. (Prop 2008/09:140, s. 9). En tydlig inriktning mot internationalisering framgår av propositionen.

Ett enskilt militärt väpnat angrepp direkt mot Sverige är fortsatt osannolikt under överskådlig tid. Kriser eller incidenter som även inbegriper militära maktmedel kan dock inte uteslutas i regionen och på längre sikt kan militära angreppshot likväl aldrig uteslutas. Att förhålla sig till denna osäkerhet är en utmaning som kräver möjlighet att kunna agera, enskilt och tillsammans med andra, med kort varsel (Prop 2008/09:140, s. 9). Regionala väpnade konflikter och dess spridningseffekter kommer även fortsättningsvis att utgöra ett hot mot vår egen säkerhet. Klimatförändringar utgör ett av de allvarligaste hoten mot människors säkerhet och grundläggande levnadsvillkor. (Prop 2008/09:140, s. 28).

Proposition 2014 beskriver i sin inledning att situationen i Europa har försämrats säkerhetspolitiskt. Detta innebär förändrade krav på den svenska försvarsförmågan. Försvarsförmågan ska ytterst syfta till försvar av det egna territoriet, men även bidra till säkerhet och stabilitet i norra Europa. (Prop 2014/15:109, s. 1). Behovet av totalförsvar är enligt regeringen betydande, vilket består av militärt och civilt försvar (Prop 2014/15:109, s. 2). Detta för att garantera Sveriges oberoende och självständighet (Prop 2014/15:109, s. 7).

Totalförsvar är den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. (Prop 2014/15:109, s. 2).

Det enskilt viktigaste under försvarsinriktningsperioden 2016 t.o.m. 2020 är att öka den operativa förmågan i krigsförbanden och att säkerställa den samlade förmågan i totalförsvaret. (Prop 2014/15:109, s. 7)

För att kunna bemöta osäkerheten i världen betonar regeringen i proposition 2014 vikten av att återuppta och genomföra planen för det civila försvaret. Det civila försvaret ses som en aktör som bör agera vid behov samt prioritera uppgifter med planering av stöd till Försvarsmakten vid höjd beredskap. (Prop 2014/15:109, s. 51).

I stället för att MSB ensamt ska bära ansvar, utökar krishanteringssystemet ansvar för ett flertal civila myndigheter. Regeringen pekar på att Försvarsmakten är beroende av stöd från flera civila aktörer för att kunna verka vid krig eller höjd beredskap. Regeringen påvisar att detta inte har planerats eller förberetts för på cirka 15 år (Prop 2014/15:109, s. 52). Resurser som centrallagring av livsmedel har i princip utgått tillsammans med reducerad förmågehållning avseende skyddsrum, elektronisk kommunikation samt elförsörjning. Resursneddragningen skedde till

följd av ökad säkerhet i Sveriges närområde vilket framkom enligt hotbildsanalyserna som genomfördes efter kalla krigets slut (Prop 2014/15:109, s. 59). I proposition 2014 är dock säkerhetsläget försämrat vilket har medfört att civilförsvaret inte ses som en passiv indirekt aktör utan som en aktiv samverkansaktör i nära samarbete med den militära makten. Relationen mellan det civila och det militära systemet beskrivs:

Regeringen konstaterar att interaktionen mellan civila och militära aktörer kan fördjupas ytterligare för att stärka samhällets säkerhet (Prop 2014/15:109, s. 60).

4.1.2 Teoretisk koppling och analys

Den civila rollen i totalförsvaret går från att vara indirekt och passiv till mer aktiv och stödjande för den militära makten.

Regeringens tyngdpunkt i proposition 2008 för att representera problemen rör sig kring den internationella arenan där bland annat regionala konflikter kan påverka Sveriges säkerhet. Till detta hör regeringens bedömning om att ett väpnat angrepp mot Sverige är osannolikt inom överskådlig framtid. Enligt Desch (1999, s. 16) kan proposition 2008 sägas mena att det externa hotet mot Sverige är lågt, vilket innebär att försvarspropositioner förefaller diffusa. Detta tydliggörs i den diffusa problembild som regeringen presenterar som bland annat rör klimatförändringar. Liknande resultat visar Österdahl (2009, s. 101) och pekar på svårigheter för Försvarsmakten att hantera generaliserade hot som inte är specifika för Försvarsmakten. En otydlig uppgift för Försvarsmakten kan leda till att den civila rollen i totalförsvaret indirekt landar på individen och dennes engagemang genom frivilligorganisationerna. Feaver (1996, s. 155) klargör att otydliga hotbilder tycks ge otydliga roller för hela totalförsvaret inklusive relationer mellan militära och civila aktörer. Problematiseringarna angående civilförsvaret kan således tyckas vara få och otydliga. Regeringen konstaterar dock att det är viktigt att samhället är engagerat vid olyckor och kriser. Engagemanget ska kanaliseras genom frivilligorganisationerna som i sin tur ska ledas under MSB, som under 2008 får det största ansvaret i krishanteringssystemet. En myndighet som när propositionen skrevs, ej gått in i verksamhet fullt ut.

Civilförsvarets roll har kommit i skymundan sedan 1990-talet då Försvarsmakten drabbades av nedskärningar. Regeringen lyfter fram brister i förmågor vad avser exempelvis lagerhållning av livsmedel, säkerhetsställande av elektronisk kommunikation samt elförsörjning. Enligt regeringen härrör detta från tidigare försvarspropositioner där fokus låg på nedskärningar och hur Sveriges försvar varit inriktat de senaste 15 åren baserat på hotbildsanalyser efter kalla kriget. Att tidigare regeringar bortsett från detta faller sig naturligt, enligt Desch (1999, s. 16). Vid en låg hotnivå separeras samhället från militären och blir tydligare beroende på hur lång tid den låga hotnivån har infunnit sig. Låg hotbild ger inte bara ett nedtonat och nedbantat försvar, utan den civila rollen i totalförsvaret är obefintlig och som det har konstaterats, passiv.

Regeringen representerar problemen i proposition 2014 med tyngdpunkt på den nationella arenan. Omvärldsläget har kraftigt försämrats och hot mot nationen är

identifierat. Enligt Desch (1999, s. 13f) innebär detta att propositionen blir mer objektiv och tydliggör uppgifterna för Försvarsmakten. Propositionens första stycke innebär att försvarsförmågan ytterst ska syfta till att försvara det egna territoriet. Ett gemensamt hot kan enligt Desch (1999, s. 13f) sägas förena olika nationella aktörer i samverkan. Hotnivån påverkar det civila försvaret från att vara indirekt till att vara mer aktivt och inkluderat i samarbetet med Försvarsmakten.

4.2 Vilka antaganden ligger till grund för denna representation?

4.2.1 Empirisk presentation av antaganden till problemrepresentationer

Civilt försvarets roll i totalförsvaret har varierat över tid. Från en indirekt och passiv funktion till en mer aktiv sådan. Dessa problematiseringar bygger på ett antal identifierade antaganden dvs. föreställningar som har lett till att följande problemrepresentationer kunnat identifieras: Den förändrade hotbilden samt antaganden beträffande individens förmåga och myndigheternas roll i totalförsvaret. Antagandena presenteras var för sig med illustrationer från båda propositionerna.

Antagande I: Den förändrade hotbilden

Svenskarna har alltid varit rädda för två saker, för ryssarna och för drag. (Axel Munthe i Nilsson 1990, s. 223)

I proposition 2008 nämns att Ryssland inte har förmågan att möta en högteknologisk motståndare i en konventionell konflikt. Det framställs även att Sverige har en kvalificerad försvarsförmåga, vilket förstärker antaganden om att Ryssland inte utgör något direkt hot. (Prop. 2008/09:140, s. 25).

Sverige har idag en modern och kvalificerad försvarsmakt som befinner sig i en omfattande reformeringsprocess. (Prop. 2008/09:140, s. 37).

Den politiska utvecklingen i Ryssland beskrivs i proposition 2008 gå mot en tydligare auktoritet och ökad nationalism. Rysslands säkerhetspolitiska arkitektur lägger stor vikt på geopolitiska utgångspunkter. Intresset för före detta sovjetrepubliker är betydande i synnerhet gentemot Vitryssland och Ukraina. Georgienkonflikten påvisar att Ryssland har en stark vilja att skydda politiska intressen och, vid behov, med stöd av militära maktmedel. (Prop. 2008/09:140, s. 25). Dock bedöms inte Ryssland utgöra något hot mot länder inom EU och NATO vilket även förstärker antaganden om minimerad hotbild (Prop. 2008/09:140, s. 24).

President Medvedjev har efter kriget mot Georgien allt mer kommit att använda en realpolitisk retorik innebärande att världen borde vara multipolär och med betoning på skyddet av ryska medborgare oavsett var de befinner sig (Prop 2008/09:140, s. 24). Den ryska benägenheten att ta politiska risker samt viljan och förmågan att agera militärt bedöms vara betydligt större gentemot OSS-länderna än mot stater som är medlemmar i EU och Nato. (Prop 2008/09:140, s. 24).

När ett hot saknas tycks försvarsfrågorna hamna i skymundan på den politiska agendan. Detta är ett antagande som har drivit fram att den civila rollen i totalförsvaret blir mer negligerad.

Säkerhetsläget förändras dock över tid och Ryssland antas utgöra ett större hot mot Sverige. Regeringen beskriver i proposition 2014 den negativa trenden gällande den säkerhetspolitiska utvecklingen i Sveriges närområde. Man belyser framförallt den ryska aggressionen mot Ukraina som betydande. Ett flertal konkreta förslag presenteras för att stärka Sveriges försvarsförmåga, exempelvis planering av ett nytt civilt försvar. Försvarsmakten ska samtidigt gå mot en mer nationell inriktning till skillnad från tidigare insatsförsvar och tillsammans ska de skapa ett modernt totalförsvaret (Prop 2014/15:109, s. 7f).

Försvarsmakten ska, tillsammans med övriga delar av totalförsvaret och jämte politiska, diplomatiska och ekonomiska medel, utgöra en tröskel för den som skulle vilja angripa Sverige eller använda militära maktmedel för att utöva påtryckningar mot Sverige... En trovärdig militär förmåga bidrar till fortsatt fredlig utveckling och politisk handlingsfrihet (Prop 2014/15:109, s. 8).

Att hotbilden ökat bygger på Rysslands handlingar under senare år. En kvalificerad motståndare kommer endast kunna avdela en viss del av dess stridskrafter som med hög intensitet slår mot Sverige under ett snabbt förlopp (Prop 2014/15:109, s. 45–46).

Ett väpnat angrepp mot Sverige från en kvalificerad motståndare skulle troligen vara del i en bredare konflikt (Prop 2014/15:109, s. 46).

Ovanstående förklarar varför Försvarsmaktens uppgift har skiftat från internationella insatser till nationellt fokus samtidigt som civilförsvaret har tilldelats en mer aktiv funktion. Samverkan mellan militära och civila aktörer betonas till följd av den förändrade hotbilden runt Sveriges gränser.

Antagande II: Individens förmåga och myndigheternas roll i totalförsvaret

Antagandet om civilförsvarets roll i totalförsvaret handlar om individens förmåga att agera och om myndigheternas olika funktioner vid uppkomna kriser. Dessa antaganden nyanseras över tid vilket presenteras i den följande texten.

Regeringen antar att MSB ska sköta den civila beredskapen och det som hör därtill, vilket tydliggörs av den begränsade omfattning civilförsvaret får i propositionen.

För att MSB som myndighet ska ges möjlighet till att vara välfungerande och ha mandat att sköta hela den nationella krisberedskapen krävs flertalet

myndigheters nedläggning. Myndigheten för psykologiskt försvar och Krisberedskapsmyndigheten tillsammans med Statens Räddningsverk upplöses och övergår till en gemensam myndighet. Krisberedskap blir en fråga för endast en aktör och resurser besparas. (Prop 2007/08:92, s.1f) Detta antagande ligger också till grund för den passiviserande roll som civilförsvaret får.

Utöver det faktum att krisberedskap blir en fråga för enskild aktör blir den svenska medborgaren också en del av den nya ordningen. Det antas att den svenska medborgaren gör sin plikt vid kriser och att man ställer upp om det behövs. Staten visar tillit till den enskilda individens förmåga att agera och samtidigt hänvisas individen både till sin egen förmåga och till frivilligorganisationernas organisering. Således betonar propositionen vikten av att hela samhället är engagerat vid en eventuell kris. Betydelsen av frivilligorganisationernas uppgift belyses genom att samla enskilda individens engagemang. Uppgiften är även att på bred front fördela viktig information till allmänheten då ett ideellt engagemang har en positiv påverkan på individen i samhället, vilket i sig är av stort värde för krisberedskapen (Prop 2008/09:140, s. 101). Betydelsen av frivilligt organiserande vittnas det om:

Frivilligorganisationerna har här en viktig uppgift att ta tillvara den enskilda individens engagemang för att därigenom förbättra samhällets krishanteringsförmåga och att stimulera frivilligarbetet vid svåra olyckor och extraordinära händelser (2008/09:140, s. 101).

År 2014 skiftas fokus från individens indirekta roll och frivilliga organisering till att formellt inkludera ett flertal samhällsviktiga aktörer i det gemensamma totalförsvaret. Regeringen gör antaganden om att MSB ska lösa civilförsvaret med en tydligare roll. Dock kvarstår vid tidpunkten dilemmat med att samordna strukturen med länsstyrelserna som också definieras som viktiga krishanteringsaktörer.

MSB är det civila försvarets främsta företrädare och ska göra avvägningar inom vilket område samhällets resurser ska fördelas med avseende på militärt- eller civilt försvar (Prop 2014/15:109, s. 105). Hur dessa avvägningar ska göras är däremot inte klargjort och förmågan bör förbättras genom att tydliggöra mandatet för MSB och dess roll som central samordnare. Även kommuner och landsting har mandat att vidta åtgärder som säkerställer att viss verksamhet upprätthålls under höjd beredskap (Prop 2014/15:109, s. 106). Även om MSB har en tydlig ledande roll inkluderas utöver länsstyrelser även kommuner och landsting i krishanteringssystemet medan individens roll tonas ned. MSB:s roll tydliggörs i nedanstående illustration:

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap anser att myndighetens uppgifter bör förtydligas och utvecklas när det gäller ledning, samordning och planering för det civila försvaret, liksom även uppgiften att företräda det civila försvaret på central nivå (Prop 2014/15:109, s. 106).

Regeringen belyser även att samhällets säkerhet bygger på en regional samverkan, vilken är omfattande i sitt slag med både samverkan mellan länsstyrelser samt samverkan mellan länsstyrelser och Försvarsmakten. Länsstyrelserna är en viktig faktor då de utgör den högsta civila totalförsvarsmyndigheten i respektive län (Prop

2014/15:109, s. 106f). Den aktiva roll de civila myndigheterna får i samverkan med Försvarsmakten tydliggörs:

Regeringen anser också att det finns skäl att bl.a. utveckla samverkan på regional nivå mellan länsstyrelserna och Försvarsmakten och ser därför behov av att närmare överväga strukturen för samverkan mellan länsstyrelserna och Försvarsmaktens regionala staber (Prop 2014/15:109, s. 107).

Över tid tycks myndigheternas och individens roll i relation till det civila försvaret växla något. Vid minskad hotbild och diffusa uppgifter för både Försvarsmakten och för övriga krishanteringssystemet tycks förtroendet flyttas till individen. Var och en ska bära ansvar för sin egen säkerhet. Vid ökad hotbild som identifieras i proposition 2014 tycks Försvarsmakten få ökad betydelse och det civila krishanteringssystemet förflyttas från individen till formaliserad samverkan med ett flertal aktörer; länsstyrelser, kommuner och landsting.

4.2.2 Teoretisk koppling och analys

Hotbilden är en viktig del att ta med i diskursen om civilförsvaret. Som tidigare nämnt i problemrepresentationen bedöms den civila styrningen av militären av den hotbild som framställs. Finns det inget hot mot nationen reduceras försvarsförmågan. En tydlig hotbild mot nationen kräver att politikerna agerar och skapar resurser för att möta det hot som framställs. Hotet skapar således utrymme för den civila styrningen att skapa militära förmågor, men även förmågor inom civilförsvaret.

Feaver (1996, s. 155) beskriver hur folkvalda politiker äger rätten att bestämma över staten och i förlängningen även vilka hot som anses beröra samhället. De antaganden som politiker gör har de rätt att göra eftersom de inte är experter på hotbildsanalysering utan endast är representanter ur befolkningen. Här kan politikerna välja att lyssna på experter eller att låta bli. Militären kvantifierar hotbilden och politikerna bedömer den. Antagandet i proposition 2008 bygger till stor del på den icke-existerande direkta hotbilden mot Sverige. Den faller inom ramen för Desch's (1999, s. 3) teori om att andra problemområden inom samhället kan avgöra hur väl relationen mellan den civila styrningen av militären fungerar. Här kan politikerna prioritera samhällets behov primärt och försvarsförmågan sekundärt.

Den förändrade hotbilden, vilken beskrivs i proposition 2014, faller inom ramen för Desch's (1999, s. 13f) teori om att civila myndigheter liksom civilbefolkning tenderar att bli mer stödjande mot den civila ledningen i försvarsfrågor. På så sätt ökas den sammantagna försvarsviljan indirekt inom nationen genom att tydliggöra det direkta hotet.

Enligt Feaver (1996, s. 153f) innebär den ökade försvarsviljan hos civilbefolkningen att det blir enklare för politikerna att motivera beslut att omfördela en del av samhällets resurser till försvaret av nationen. Antaganden om hotbilder kan på detta vis förändra en hel nations inställning gentemot försvaret av nationen och politikernas prioritering av hela totalförsvaret.

Forskning återfinns kring individens förmåga, organisering genom frivilligorganisationer samt myndigheternas roll i totalförsvaret. Oscarsson & Danielsson (2018, s. 234f) menar att det finns en drivkraft bland den svenska befolkningen att lösa uppgifter vid uppkomna kriser och att göra det som måste göras. Det uppmuntras att civila organiseras i frivilliga organisationer och på det sättet bidrar. Frustration kan dock infinna sig om ledningen över organisationen eller myndigheten har en divergerande uppfattning om hur omfattande den aktuella krisen är eller om frivillig organisering på plats hjälper eller stjälper i arbetet.

Antaganden som regeringen gör i proposition 2008 om att man förlitar sig på befolkningens engagemang behöver inte vara fel, men uthålligheten begränsas med all sannolikhet om det inte finns en organisatorisk ledning som är väl förberedd och övad för en eventuell kris.

Boin (2009, s 371) menar att offentliga ledare måste förbereda sig och sina organisationer för kris eller katastrof. Förberedelserna kan vara utbildning och övningar. Detta motsägs dock av flera parametrar, bland annat att det kräver ekonomiska resurser. I proposition 2008 var en av målsättningarna med det nya försvaret att det skulle vara kostnadseffektivt, vilket tydliggörs med den ansats som beskrivs rörande civilförsvaret.

I proposition 2014 lyfts ambitionen med civilförsvaret och organisationen tydliggörs. Enligt Boin (2009, s. 371) innebär ambitionshöjningen att ekonomiska medel måste flyttas från andra områden inom samhället vilket kan drabba exempelvis vård, skola och omsorg. Effekterna av ambitionshöjningen gällande civilförsvaret i proposition 2014 borde påverka livssituationen hos den svenska befolkningen i någon form. Vid avsaknad eller vid minimal påverkan, trots ambitionshöjning, framställs den enbart som en pappersprodukt som inte folkförankras i tillräcklig mån.

Vidare menar Boin (2009, s. 371) att krisförberedelser är fyllda med politisk spänning då det dels ska bestämmas var, när och vad som ska skyddas, dels på vilket sätt finansieringen ska gå till. I proposition 2008 ska beredskapen skydda svenska samhället vid kris enligt ordinarie ekonomiska beredskapsformer ålagda MSB. I proposition 2014 ska återigen svenska samhället skyddas, ytterst i krig, med en gemensam kraft från flera myndigheter och organisationer. Finansiellt stöd borde således tillkomma, vilket stöds av Bharosa m.fl. (2009, s. 63) som menat att det krävs övning och utbildning för att säkerställa förmågan till regeringens krav. Antaganden om individens förmåga och myndigheters roll har därmed en direkt effekt på den uppskattade försvarsförmågan. Tydliga direktiv behöver inte innebära ett välfungerande civilförsvaret.

4.3 Vad är fortfarande lämnat oproblematiserat i representationen av problemet?

4.3.1 Empirisk presentation kring det oproblematiserade

Det empiriska materialet som frågan bygger på gäller främst relationen mellan olika aktörer i en civil-militär samverkan. Utdrag ur propositionerna kommer att belysa i vilken omfattning regeringen vill att de två parterna ska stödja varandra i kris och krig.

Försvarets stöd till civila samhället

I proposition 2008 rörande samhällsskydd framgår det att Försvaretsmakten, med dess befintliga resurser, har som uppgift att bidra till skydd av det civila samhället samt dess funktioner (Prop 2008/09:140, s. 36).

Försvaretsmakten har i många fall resurser som saknas inom andra samhällssektorer och som ofta är användbara när samhället utsätts för påfrestningar (Prop 2008/09:140, s. 36).

Vidare ska Försvaretsmakten kunna agera i ett diplomatiskt, ekonomiskt och civilt sammanhang vid nationell kris. Förmågan kommer att vara avgörande vid framtida nationella insatser och ska återspeglas i Försvaretsmaktens doktriner samt i uppbyggnaden av Försvaretsmaktens ledningsorganisation (Prop 2008/09:140, s. 56). Propositionen tar även upp ändringar i Hemvärnsberedskapen, med de nationella skyddsstyrkorna i synnerhet, som en viktig del för att stödja samhället i kris. Samarbetet mellan Hemvärdet och den civila krisberedskapen ska öka, dock inom resursramen för de militära uppgifterna (Prop 2008/09:140, s. 64f).

Försvaretsmakten måste i en kris agera i ett sammanhang med diplomatiska, ekonomiska och andra civila aktörer. Förmågan till samverkan mellan civila och militära aktörer kommer att vara avgörande för framgång i framtida insatser (Prop 2008/09:140, s. 56).

En tydlig förändring över tid kan skönjas mellan propositionerna och det civila försvaret får en mer aktiv roll i proposition 2014. Regeringen belyser att förmågan att samutnyttja militära och civila resurser bör öka för att på ett mer effektivt sätt skydda samhället vid kris och krig. Försvaretsmakten har kvalificerade resurser som kan nyttjas inom andra samhällssektorer och genom övningar i civil-militär samverkan kommer förmågan att höjas. Försvaretsmaktens roll ska tydliggöras och analyseras avseende stödet till det civila samhället (Prop 2014/15:109, s. 60).

Stödet till samhället vid allvarliga olyckor och fredstida krissituationer ska inte vara dimensionerande för Försvaretsmakten (Prop 2014/15:109, s. 54).

Civilt stöd till Försvarsmakten

Det civila stödet till Försvarsmakten nämns något diffust och behandlas inom ramen för internationellt samarbete i proposition 2008. Behovet av samverkan mellan militära, fredsbyggande och utvecklingsrelaterade resurser är av vikt för att nå framgång (Prop. 2008/09:140, s. 42). Regeringen föreslår även i propositionen att koordinationen av de militära och civila bidragen inför en fredsfrämjande verksamhet måste utvecklas (Prop. 2008/09:140, s. 110).

De militära resurserna krävs inte sällan för att möjliggöra de civila insatserna, men de civila insatserna är oftast de viktigaste för att uppnå långsiktig stabilitet. En effektiv civil-militär samverkan är viktig i såväl långvariga som kortare insatser (Prop. 2008/09:140, s. 110).

I proposition 2014 ser regeringen återuppbyggandet av totalförsvaret som en av de högst prioriterade frågorna. Det samlade totalförsvaret ställer höga krav på ett brett engagemang ute i samhället med dess olika funktioner (Prop 2014/15:109, s. 51). Regeringen anser i proposition 2014 att det civila stödet till Försvarsmakten bör utvecklas med hänseende till totalförsvarsförmågan. Aktörerna på den civila arenan ska under begränsad tid kunna stötta Försvarsmakten under höjd beredskap alternativt vid ett väpnat angrepp mot Sverige. Stödet kan utgöras av försörjning av livsmedel, elektricitet, drivmedel och telekommunikation samt tillgång till transporter och sjukvårdsresurser. Det kan i vissa fall handla om svåra avvägningar där behovsbilden är diffus då den samlade totalförsvarsförmågan är beroende av att rätt avvägning görs. Kravet på det civila försvaret är att planera för att lösa uppgifter mellan fem och tio dagar i händelse av krig (Prop 2014/15:109, s. 107f).

Den enskilt viktigaste målsättningen i den kommande försvars-inriktningsperioden 2016 t.o.m. 2020 är att öka den operativa förmågan i krigsförbanden och den samlade operativa förmågan i totalförsvaret (Prop 2014/15:109, s. 51).

Kritiska resurser som är gränssättande för det militära och civila försvarets förmågor och för den samlade försvarseffekten vid höjd beredskap behöver hållas samman nationellt. Fördelning av sådana kritiska resurser kan inte utgå från en enskild aktörs behovsbild, utan måste ses i ett större sammanhang (Prop 2014/15:109, s. 107–108).

4.3.2 Teoretisk koppling och analys

I analysen är det frågan om demokrati och styrning av Försvarsmakten från ett politiskt håll som står i fokus. Det som har framkommit beträffande antaganden till problempresentationer måste kompletteras med analys av det som är oproblematiserat. Militär förmåga och förmågan inom civilförsvaret är starkt kopplade till varandra avseende en gemensam hotbildsanalys som presenteras av politiker. Frågan som utgör ett underliggande budskap är vem som har tolkningsföreträde i styrningen av Försvarsmakten. Problematiseringar kring maktfrågan mellan de olika propositionerna blir en faktor att vidare analysera.

Enligt Feaver (1996, 155f) skapar en period av diffusa hotbilder och oklar användning av försvarsförmågan en alternativ identifikation hos militären. I

proposition 2008 tydliggörs det genom vilka användningsområden regeringen avser nyttja Försvarmakten kopplat till det civila samhället. Feaver (1996, 155f) menar att militären tenderar att bli ett allmänt verktyg för olika samhällsliga målsättningar och gå ifrån sitt ursprungliga syfte att skydda den egna nationen mot en yttre fiende, vilken blir irrelevant vid låg hotnivå. Det gör att militären formar sig efter samhällets normer. Försvarmakten får i proposition 2008 tydliga uppgifter för att kunna agera i civilt, diplomatiskt och ekonomiskt sammanhang vid händelser av nationell kris. Detta är ett tydligt steg mot sekundära uppgifter. Att civil-militära relationer varierat över tid kopplat till den externa hotbedömningen stöds av Hedlund (2013, s.135) som menar att den subjektiva kontrollen över militären får konsekvenser. Den funktionella militära förmågan blev en sekundär fråga under perioden av låg hotnivå, som när regeringen tog över en del av kontrollen av den militära organisationen och det officiella utbildningssystemet Hedlund (2013, s. 148f). De kontroversiella reformerna kan spåras till globaliseringen av militära frågor och internationaliseringen av de svenska väpnade styrkorna. Detta konfirmeras av Feaver (1996 s. 153f) som menar att i perioder av låg hotnivå återspeglas samhällets normer på militären, som måste ha en tydlig fiende att förhålla sig mot. I proposition 2008 återfinns fienden i en annan del av världen någonstans i någon konflikt som endast indirekt kan drabba Sverige.

I proposition 2014 tydliggörs Försvarmaktens stöd till civila samhället genom att stödet inte ska vara dimensionerande för huvuduppgiften, att skydda nationen från väpnat angrepp. Förändringen i tid utgörs framförallt i reducerade uppgifter för Försvarmakten att stötta det civila samhället i kris och krig. Försvarmakten ska således ytterst nyttjas till dess ordinarie uppgift. Enligt Feaver (1996 s. 155f) innebär denna konkretisering av uppgifter att Försvarmakten går tillbaka till grundidentifikationen av en Försvarmakt. Civilförsvaret blir en aktör som ska klara kriser inom samhället med främst egna resurser.

Det civila stödet till Försvarmakten bedöms i proposition 2008 som ett icke-existerande fenomen, där endast civil-militär samverkan belyses inom ramen för internationell tjänst. Civila aktörers stöd till Försvarmakten behandlas inte i vidare utsträckning. Det här går dock i linje med det icke-existerade hotet mot Sverige.

I proposition 2014 konkretiseras stödet till Försvarmakten från civila aktörer. Här nämns kritisk infrastruktur såsom kraftförsörjning och lagerhållning av livsmedel som direkta åtgärder som ska stödja Försvarmakten. Regeringens åtgärder innebär att nationen ska förberedas för kris eller krig.

Det är tydligt oproblematiserat att politikerna har makten om försvarsfrågan i proposition 2008 och driver den utan inverkan från Försvarmakten. Försvarmaktens identifikation är i grunden att skydda Sverige mot väpnat angrepp. Om Försvarmakten hade haft makt i försvarsfrågan torde proposition 2008 haft ett tydligare nationellt perspektiv och även civilförsvaret hade fått en tydligare roll. Enligt Feaver (1996, 151f) finns det dock risker med att tillåta militären att få makt i politiska frågor. Politikerna vill inte att militären i slutändan tar över den politiska kontrollen och vänder sig mot samhället, vilket teoretiskt är möjligt. Kenwick (2020, s. 73f) stödjer resonemanget att försvarspolitikerna blir mer subtila med militärer på lägre positioner inom det politiska ramverket, men belyser även att risken finns att militären kan utmana om makten. Att militären skulle ta över den

politiska makten i Sverige förefaller dock osannolikt, men att få inflytande i maktfrågan kring försvarspolitiken förefaller sannolikt. Maktfrågan har troligtvis gjort en förflyttning mot den militära sidan i proposition 2014 på grund av det tydliga nationella perspektiv som den innehåller, vilket i sin tur aktiverar civilförsvarets roll, vilket Regan (2014 s. 159) diskuterar i termer kring att uppdelning i maktfrågan inte säkerställer optimalt beslutsfattande, men det uppmuntrar en aktiv dialog som kan leda till försoning kring politiska mål och en grund för effektivt policyskapande.

Regeringen bedömer i proposition 2014 behovet av att återskapa totalförsvarsförmågan inom ramen för den hotbild som antagits. Regeringen ställer flera uppgifter till civila aktörer för att detta ska bli verklighet. Det som förefaller oproblematiserat är magnituden av civilförsvaret kopplat till övrig försvarsförmåga, vilket får stöd av Axelsson m.fl. (2016, s. 455) som menar att civilförsvarsförmågan borde ha ett större utrymme i den svenska försvarspolitiken då Försvarsmaktens förmåga är begränsad och inte kan försvara hela nationen samtidigt. Även Westerlund (2017, s. 149f) betonar vikten av robusthet, folklig förankring och motståndsvilja i det svenska samhället för att kunna motstå rysk påverkan. Proposition 2014 har en tydligare ambition med civilförsvaret än vad 2008 års proposition har, men den är troligtvis inte tillräcklig, kopplat till Försvarsmaktens förmåga tillsammans med tilldelade uppgifter för civilförsvaret, att försvara Sverige.

5 Slutsats och diskussion

Studiens övergripande problemformulering handlar om civilförsvarets återuppbyggnad och dess betydelse för Sveriges totalförsvaret. Syftet med studien var att undersöka diskursen om maktfrågan kring civilförsvarets roll i totalförsvaret och dess förändring över tid genom två regeringspropositioner. Dessutom avsåg studien förstå hur problemen representerades, vilka antaganden som gjorts samt vad som lämnats oproblematiserat.

Analysen av propositionerna visar att hela den problembild som regeringen framställer i proposition 2008 kring den civila rollen i totalförsvaret förefaller något diffus. Den svenska nationella säkerheten med Försvarsmakten i spetsen och hela civilförsvaret med MSB som ansvarig myndighet verkar ha fått en passiv roll. Hotbilden i Sveriges närområde har över tid förändrats vilket också har aktiverat både den militära makten såväl som ett flertal civila aktörer med utökat ansvar. Problematismen i proposition 2014 kan därför sägas tydliggöra en konkret hotbild och civilförsvaret har således fått en aktiv roll inom Sveriges försvar. Problematismen om den passiva och aktiva rollen som det civila försvaret får över tid tycks bygga på två huvudsakliga antaganden: Den förändrade hotbilden som avser Rysslands ageranden i Sveriges närområde samt antaganden gällande individens förmåga och myndigheternas roll i totalförsvaret som har växlat från individens engagemang och organisering genom frivilligorganisationer; till att krisberedskapssystemet har stärkts med flera myndigheter. Teoretiskt kan det sägas att politikerna äger maktfrågan gällande den svenska försvarsförmågan och sätter agendan för vilka antaganden som ska gälla. Militären kvantifierar hotbilden och politikerna bedömer den. Det som lämnas oproblematiserat rörande civilförsvaret i proposition 2008 är att maktfrågan rörande försvarspolitik till stor del ägs av politikerna. Om maktfrågan varit mer symmetrisk hade ett tydligare definierat civilförsvaret framträtt. Det är en stor skillnad mot vad 2014 års proposition innebär för civilförsvaret. Här lämnas det oproblematiserat till om det är tillräckligt med den ansats som görs med uppbyggnaden av civilförsvaret kopplat till Försvarsmaktens förmåga att försvara Sverige.

Diskursen kring maktfrågan får konsekvenser i flera dimensioner. En konsekvens av ovanstående är beslutens temporalitet. När det snabbt skiftar från ett läge till ett annat blir det svårt att förutsäga nästa tillstånd i försvarsinriktningen. På individuell basis blir konsekvensen tydlig genom att gemene man med allt tätare mellanrum involveras i totalförsvaret och på så sätt tvingas ta ansvar för nationens säkerhet, inte enbart på ideell basis genom frivilligorganisationer, utan även i kris och krig. Ytterligare en konsekvens som framkommer kring maktfrågan återfinns i den demokratiska processen. Vem som tillfälligtvis styr och har tolkningsföreträde i försvarsfrågan är avhängigt om landet befinner sig i fred eller i storskaligt krig.

Rör sig Sverige i en gråzon blir maktfrågan diffus och drabbas av konflikter mellan militärens toppskikt och den politiska eliten.

5.1 Förslag till fortsatt forskning

För att synliggöra och problematisera maktförhållanden mellan den militära och politiska eliten skulle en större intervjustudie kunna göras med representanter från både militärens och politikens toppskikt. Studien skulle kunna kompletteras med intervjuer ur befolkningen samt beslutsfattare från övriga krishanteringsaktörer. En enkätstudie skulle kunna validera studien och folkets uppfattning hade kunnat ge en intressant dimension som komplement. Det vore även intressant att studera medias roll i hur dessa maktstrukturer belyses, förstärks eller försvagas de av medias rapportering? En sådan studie skulle ge ytterligare ett maktperspektiv kring civilförsvarets förändrade roll i totalförsvaret.

6 Referenser

- Axelsson, Jörgen, Karl Sörenson & Jan Ångström 2016. "Strategisk teorisk bidrag till förståelse av svensk säkerhets- och försvarspolitik" *Statsvetenskaplig tidskrift* 118(1) 445–470
- Bacchi, Carol Lee 2009. *Analysing policy: What's the problem represented to be?* Frenchs Forest, N.S.W.: Pearson
- Bergström, Göran & Kristina Boréus 2012. *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Lund: Studentlitteratur.
- Bharosa, Nitesh, JinKyu Lee & Marijn Janssen 2010. "Challenges and obstacles in sharing and coordinating information during multi-agency disaster response: Propositions from field exercises" *Inf Syst Front* 12(2010): 49-65
- Biström, Anna 2007. "Att göra äkthet", *Tidskrift för litteraturvetenskap* 37(4): 94–107
- Boin, Arjen 2009. "The New World of Crises and Crisis Management: Implications for Policymaking and Research" *Review of Policy Research*, 26(4) 367-377
- Boréus, Kristina & Göran Bergström 2018. *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Lund: Studentlitteratur.
- Bryman, Alan 2011. *Samhällsvetenskapliga metoder*. Malmö: Liber.
- Della Porta, D. & Michael Keating 2008. *Approaches and methodologies in the social sciences: a pluralist perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Desch, Michael C. 1999. *Civilian control of the military: the changing security environment*. Baltimore: Johns Hopkins University Press
- Esaiasson, Peter, Mikael Gilljam, Henrik Oscarsson, Ann Towns & Lena Wängnerud 2017. *Metodpraktikan: Konsten att studera samhälle; individ och marknad*. Stockholm: Wolters Kluwer.
- Feaver, Peter 1996. "The Civil Military Problematique: Huntington, Janowitz and the Question of Civilian Control", *Armed forces & Society* 23(2): 149-178.
- Hedlund, Erik 2013. "Civil–Military Control over the Swedish Military Profession: An Analysis from the Perspective of Officer Rank and Officer Education" *Armed Forces & Society* 39(1) 135-157
- Jacobsen, Dag Ingvar 2017. *Hur genomför man undersökningar? Introduktion till samhällsvetenskapliga metoder*. Lund: Studentlitteratur.
- Kenwick, Michael R. 2020. "Self-Reinforcing Civilian Control: A Measurement-Based Analysis of Civil-Military Relations" *International Studies Quarterly* 64(3) 71-84
- Nilsson, Sture 1990. *Ryssskräcken i Sverige – Fördomar och verklighet*. Örebro: Sture Nilsson och Samspråk Förlags AB

- Oscarsson, Olof & Erna Danielsson 2018. "Unrecognized crisis management— Normalizing everyday work" *J Contingencies and Crisis Management* 26(2018) :225-236
- Prop. 2007/08:92 *Stärkt krisberedskap – för säkerhets skull*. Regeringen
- Prop. 2008/09:140 *Ett användbart försvar*. Regeringen.
- Prop. 2014/15:109 *Försvarspolitisk inriktning - Sveriges försvar 2016–2020*. Regeringen.
- Regan, Charlotte L. 2014. *Post-9/11 US civil-military relations and control of military strategy during Operation Iraqi Freedom*. PhD thesis. University of Westminster.
- Schwartz-Shea, Peregrine & Dvora Yanov 2012. *Interpretive research design: concepts and processes*. New York: Routledge.
- Wallenius, Claes, Carina Brandow, Anna Karin Berglund & Emma Jonsson 2019. "Anchoring Sweden's Post-conscript Military: Insights From Elites in the Political and Military Realm", *Armed forces and society* 45(3) 452-471
- Westerlund, Fredrik 2017. "Vad avskräcker Ryssland från angrepp? Rysk syn på svensk avskräckningspolitik" *Kungliga Krigsvetenskaps Akademien* 4(4) 137–156
- Winther Jørgensen, Marianne & Louise Phillips 2000. *Diskursanalys som teori och metod*. Lund: Studentlitteratur.
- Wreder, Malin 2005. *I omsorgens namn – Tre diskurser om äldreomsorg*. Doktorsavhandling. Karlstads universitet.
- Österdahl, Inger 2009. "The Neutral Ally: The European Security and Defence Policy and the Swedish Constitution", *Nordic Journal of International Law* 78(4) 95-132

Samtliga analysfrågor enligt WPR-metoden (Bachhi 2009).

1. *What's the problem represented to be?*
Den första frågan är en del av det centrala begreppet i WPR-metoden. Målet med denna fråga är att identifiera problemrepresentationer i specifika policys och policyförslag.
2. *What presumptions or assumptions underlie this representation of the "problem"?*
I denna fråga identifieras och analyseras logiken omkring begrepp som stödjer specifika representationer av problem. Begreppslogiken hänvisar till betydelser som måste vara på plats och höra ihop med problemrepresentationen. Här finns det behov att undersöka normaliseringar i samhället och kulturella värderingar som ligger bakom representationen av ett visst problem.
3. *How has this representation of the "problem" come about?*
Syftet med denna fråga är att utröna vilka premisser som tillåter en viss representation av ett problem att ta form och anta dominans.
4. *What is left unproblematic in this representation of the "problem"? Where are the silences? Can the problem be thought about differently?*
Syftet med denna fråga är att reflektera med hänsyn tagen till frågor och perspektiv som inte finns i problemrepresentationen.
5. *What effects are produced by this representation of the "problem"?*
Frågan syftar till att undersöka de diskursiva, subjektiva och upplevda effekterna av problemrepresentationen. Det handlar bland annat huruvida dessa gynnar och missgynnar olika parter samt vad som sannolikt kommer att förändras med den här representationen av problemet.
6. *How/where is this representation of the "problem" produced, disseminated and defended? How can it be questioned, disrupted and replaced?*
Frågan bygger på fråga tre och syftet med den är att uppmärksamma hur en problemframställning tillåts bli dominerande och hur möjligheten till förändring ser ut.