

# Långräckviddig bekämpningsförmåga

Ett trendbrott på den försvarspolitiska agendan

Johannes Kristofersson

# Abstract

In December 2020, the Swedish parliament accepted a proposition from the government, stipulating cruise missiles for the Gripen fighter jet should be acquired. This could be seen as a turn in Swedish defence policy since cruise missiles would enable airstrikes inside enemy territory in a conceivable conflict. Furthermore, this capability has not existed before and acquiring it has been criticised as an arms race. The aim of this study is to analyse the process leading to cruise missiles becoming an item of decision. Material has been collected from official documents, media and interviews. Multiple Streams Framework is used as the theoretical tool to analyse cruise missiles as an idea rising on the political agenda. This study is pointing out spring 2014 as a time when the neglected state of Swedish military defence, the conflict in Ukraine, the domestic political situation with an upcoming election, the presence of industrious advocates pushing the idea and the readiness of the idea itself led to cruise missiles getting serious attention from politicians and acceptance from public opinion. Since then, the path has led to a parliamentary decision implying cruise missiles should be acquired in the period 2026-2030.

*Nyckelord:* Kryssningsrobot, långräckviddig bekämpningsförmåga, försvarsbeslut, försvarspolitik, Multiple Streams Framework

*Antal ord:* 9 989

# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Inledning</b> .....	<b>1</b>
1.1	Beskrivning av ämnet och bakgrund.....	1
1.2	Problemställning.....	1
1.3	Tidigare forskning.....	2
1.4	Frågeställning.....	3
1.4.1	Definition.....	3
1.4.2	Validitet.....	3
1.4.3	Avgränsningar.....	4
1.4.4	Syfte och frågeställning.....	5
1.5	Disposition.....	5
<b>2</b>	<b>Metod</b> .....	<b>6</b>
2.1	Källor.....	6
2.2	Tillvägagångssätt.....	7
<b>3</b>	<b>Teori</b> .....	<b>9</b>
3.1	Multiple Streams Framework.....	9
3.2	Operationalisering.....	12
<b>4</b>	<b>Analys</b> .....	<b>14</b>
4.1	Problems.....	14
4.2	Policies.....	16
4.3	Political Streams.....	20
4.4	Policy Window.....	22
4.5	Policy Entrepreneurs.....	25
<b>5</b>	<b>Slutsatser och diskussion</b> .....	<b>28</b>
<b>6</b>	<b>Referenser</b> .....	<b>30</b>
	<b>Bilaga 1. Intervjufrågor</b> .....	<b>33</b>

# 1 Inledning

I försvarsbeslutet som fattades i december 2020 framgår en vilja att anskaffa kryssningsrobotar i perioden 2026 till 2030. En fråga skulle kunna vara varför Sverige ska ha kryssningsrobotar och hur kryssningsrobotar kom upp på den politiska agendan. Frågan är intressant eftersom kryssningsrobotar har varit omdiskuterade och det har funnits röster som talat emot. Enligt dåvarande utrikesministern har ”Kryssningsrobotar aldrig varit aktuellt för Sverige. Vårt försvar är ett försvar.” (Bildt 2013). Ett halvår senare uttalade sig dåvarande försvarsminister Enström för en införskaffning av kryssningsrobotar (Sveriges Radio 2014a). Dessa ministrar tillhörde vid tillfället samma regering och samma politiska parti, Moderaterna. Mot bakgrund av den korta tidsperiod som åtskiljer dessa uttalanden skulle man kunna se detta som ett intressant trendbrott inom försvarspolitiken.

## 1.1 Beskrivning av ämnet och bakgrund

Beskrivningen av ämnet följer en omvänd kronologisk ordning. Ett försvarsbeslut fattades 15 december 2020 (bet. 2020/21: FöU4) genom att riksdagen sade ja till regeringens proposition *Totalförsvaret 2021–2025* (prop. 2020/21:30). Propositionen berör bland annat säkerhetspolitik och Försvarmaktens framtida organisation (prop. 2020/21:30, s. 1). Vidare innehåller propositionen och de arbeten som föregått propositionen formuleringar som inte förekommit ditintills inom försvarspolitiken. Tillförsel av nya till synes offensiva vapen nämns, vapen som Sveriges militära försvar tidigare inte förfogat över. I april 2014 tog en politisk diskussion fart och kryssningsrobotar fick medial uppmärksamhet. Kort därefter, i maj 2014, lämnade försvarsberedningen sin rapport *Försvaret av Sverige - Starkare försvar för en osäker tid*. Rapporten förordar att Sverige ska ha dessa vapen (Ds 2014:20, s. 56). Detta upprepas sedan i de officiella dokument från riksdag, regering och myndigheter som föregått regeringens proposition *Totalförsvaret 2021–2025* (prop. 2020/21:30).

## 1.2 Problemställning

Genom att utgå från säkerhetspolitiska förhållande skulle ämnet kunna anses intressant. Ryssland har visat en ökande vilja att använda militär makt, likt i

Georgien 2008 och i Ukraina 2014. Upplevelsen av ett tilltagande yttre hot kombinerat med ett delvis nedmonterat svenskt nationellt försvar kan förklara åsikten att Sverige ska rusta. Men i den svenska politiska debatten har frågan inte bara varit om Sverige ska rusta det militära försvaret och hur mycket det ska rustas. En fråga har varit på vilket sätt Sverige ska rusta. En specifik sådan fråga har varit om Sverige ska anskaffa kryssningsrobotar. Detta har väckt diskussioner. Kryssningsrobotar kan nå mål på längre avstånd än de vapen som Sveriges militära försvar hitintills förfogat över och skulle i teorin kunna användas för vedergällning (Hellström 2021). Man skulle sålunda kunna argumentera för att det finns en utomvetenskaplig relevans, ett samhälleligt intresse, i att förklara viljan att anskaffa kryssningsrobotar.

Ur ett annat perspektiv är ämnet intressant för att det handlar om en idé som hamnat på den politiska agendan. Idén har därefter fått så starkt stöd att det togs ett försvarsbeslut med intentionen att idén ska realiseras. Varför realiseras vissa försvarspolitiska idéer och hur kan det förklaras? Denna retoriska fråga får motivera en studie utifrån en agenda-fokuserad, politisk infallsvinkel. Kingdons *Agendas, Alternatives, and Public Policies* (2011) ger det teoretiska ramverket för denna analys av en till synes trendbrytande idéns väg upp på den politiska agendan, de aktörer som haft betydelse, de problem som idén anses vara en lösning på och den politiska bakgrund som idén ska ses mot. Kortfattat skulle man kunna se viljan att anskaffa kryssningsrobotar som ett fall av *Agenda Setting*, som är ett begrepp för den process som leder till att något blir en politisk fråga (Kingdon 2011, s. 3, 197). Förklaringar av den tekniska utveckling eller den diskussion om exempelvis militär doktrin och taktik som föregått *Totalförsvaret 2021–2025* (prop. 2020/21:30) är mindre viktiga i denna studie men tas upp där det kan hjälpa till att förstå det politiska sammanhanget. Ämnet tycks inte vara tidigare beforskat från denna uppsatsens infallsvinkel och på så vis motiveras en studie i ämnet (Esaiasson m.fl. 2017, s. 33).

### 1.3 Tidigare forskning

Det finns tidigare forskning som berör hur kryssningsrobotar kan användas i konflikter, till exempel Totalförsvarets Forskningsinstituts *Västliga fjärrstridskrafter - En operationsanalytisk studie av kapaciteten för markmålsbekämpning vid krig i närområdet* (Dalsjö 2019). Denna studie avhandlar i vilken mån europeiska och amerikanska flygstridskrafter med precisionsvapen kan uppväga rysk överlägsenhet på marken i en tänkt konflikt i Europa. Denna typ av tidigare forskning berör ämnet på andra sätt än vad som är intressant i denna studie.

Det finns tidigare forskning som berör försvarsbeslut, till exempel masteruppsatsen *Försvarspolitikens drivkrafter – en fallstudie av beslutsprocessen och kompromisserna när ett försvarsbeslut ska formuleras*.

(Wiklund 2020). Denna studie har ett visst intresse eftersom den tar upp ekonomiska aspekter av försvarsbeslut 2015, vilket berörs nedan i 4.2.

Totalförsvarets Forskningsinstituts rapport *Krigsavhållande tröskelförmåga - Det svenska försvarets glömda huvuduppgift?* (Andrén 2014) har ett resonemang kring tröskelförmåga som ett skäl att anskaffa kryssningsrobotar, därför används rapporten i denna studie. Tröskelförmåga berörs nedan i 4.5.

Min ambition är att med denna uppsats bidra med kunskap inom området genom att se kryssningsrobotar som ett fall av *Agenda Setting*.

## 1.4 Frågeställning

För göra ämnet hanterbart utgår denna studie från en rad förtydliganden och ställningstaganden.

### 1.4.1 Definition

Det finns olika definitioner av ordet kryssningsrobot. Dessa definitioner är till synes samstämmiga, eller åtminstone inte motsägelsefulla. För att kringgå problemet med att jämföra likartade definitioner och försöka hitta vilken definition som skulle vara bäst lämpad använder jag beskrivningen i *Försvarmaktens långsiktiga materielbehov* (SOU 2018:7). Detta betänkande är en av grunderna för regeringens proposition *Totalförsvaret 2021-2025* (prop. 2020/21:30) och får därför anses ge en relevant definition för denna studie.

Kryssningsrobotar är ett samlingsbegrepp för långräckviddiga, precisionsstyrda vapen med egen framdrivning. En kryssningsrobot avlossas på ett antal hundra kilometers avstånd från målet från fordon, flygplan, fartyg eller ubåtar och navigerar därefter själv fram till målet genom anflygning på låg höjd för att undvika radar och luftvärn. Vapensystemet bär i regel en stor stridsdel och lämpar sig för att slå mot välförsvarade mål med högt värde, t ex flygbaser, viktig infrastruktur, ledningssystem och stabsplatser. (SOU 2018:7, s. 185-186)

### 1.4.2 Validitet

Validitet innebär att man undersöker det man vill undersöka (Thurén 2019, s 49). En brist på validitet skulle kunna vara ett problem eftersom jag i denna studie undersöker viljan att anskaffa kryssningsrobotar, trots att dessa vapen inte omnämns i *Totalförsvaret 2021-2025*. ”Regeringen anser vidare att långräckviddig bekämpningsförmåga bör anskaffas och tillförsel till

stridsflygdivisionerna påbörjas i perioden 2026–2030.” (prop. 2020/21:30, s 105). Jag menar att *långräckviddig bekämpningsförmåga* åsyftar kryssningsrobotar. Detta ställningstagande baseras på följande resonemang: A) Rapporten *Värnkraft - Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025*, som ligger till grund för propositionen, förordar att: ”Långräckviddig bekämpningsförmåga tillförs flygvapnet genom anskaffning av robotar för att bekämpa markmål på långa avstånd.” (Ds 2019:8, s. 200). Genom att jämföra detta ordval med Försvarsutredningens definition av kryssningsrobotar kan man se att det finns flera likheter. Det rör sig i bägge formuleringar om robotar, med lång räckvidd, avsedda för markmål. B) Försvarsutredningen nämner kryssningsrobot som ett exempel (SOU 2018:7, s. 104). Inga andra exempel nämns. C) Att *långräckviddig bekämpningsförmåga* skulle kunna avse vapen avsedda för sjösmål kan på goda grunder uteslutas då dessa vapen omnämns separat (prop. 2020/21:30, s 105). Även vapen avsedda för luftmål kan på goda grunder uteslutas då dessa omnämns separat och därtill redan är anskaffade i form av jaktrobot Meteor (SOU 2018:7, s. 187). Då återstår långräckviddiga vapen avsedda för markmål. D) Av media och politiker, till exempel dåvarande försvarsministern, används ordet kryssningsrobot oemotsagt (Sveriges Radio 2014a).

Mot bakgrund av argumenten ovan kan andra möjliga tolkningar av *långräckviddig bekämpningsförmåga* än *kryssningsrobot* uteslutas med en intill visshet gränsande sannolikhet. Därför är det kryssningsrobotar burna av JAS 39 Gripen som jag åsyftar när formuleringen *långräckviddig bekämpningsförmåga* används i denna uppsats. Men bägge formuleringar används eftersom kryssningsrobotar är ett vidare begrepp som behövs i denna studie för att till exempel beskriva debatten i media. En skillnad är att kryssningsrobotar inte bara lämpar sig för att avlossas från flygplan, de kan även avlossas från plattformar till havs eller på marken (SOU 2018:7, s. 185-186).

Denna studie har inga ambitioner att förklara varför regeringens proposition *Totalförsvaret 2021–2025* använder formuleringen *långräckviddig bekämpningsförmåga* istället för kryssningsrobot (prop. 2020/21:30, s. 105).

### 1.4.3 Avgränsningar

*Långräckviddig bekämpningsförmåga* avser i denna text enbart den förmåga som är planerad att tillföras stridsflygdivisionerna, det vill säga kryssningsrobot. Det finns andra långräckviddiga förmågor som har förts upp på den politiska agendan, till exempel raketartilleri (SOU 2018:7, s. 185), men dessa förmågor lämnas därhän i denna studie. Det finns som sagt även kryssningsrobotar som kan avlossas från plattformar till havs eller på marken. Dessa förmågor berörs i denna text i jämförande syfte och för att beskriva hur ämnet framställts, och då används ordet kryssningsrobot.

Regeringen anser att *långräckviddig bekämpningsförmåga* bör anskaffas (prop. 2020/21:30, s. 105). Det är sålunda inte säkert att det kommer att bli så, vilket också påpekas från de positioner i politiken, exempelvis Miljöpartiet, som vanligtvis inte förespråkar dyra försvarssatsningar på avancerade vapensystem (Rådberg 2021). Denna studie har inga ambitioner att diskutera huruvida försvarsbeslut 2020 kommer att realiseras eller i vilken utsträckning beslutet kommer att realiseras. Därför kommer diskussionen att röra sig kring *viljan* att anskaffa *långräckviddig bekämpningsförmåga*.

#### 1.4.4 Syfte och frågeställning

Denna uppsats har till syfte att med hjälp av *Multiple Streams Framework* analysera hur *långräckviddig bekämpningsförmåga* blev en politisk agenda. Syftet är också att bidra till ökad förståelse för hur svensk försvarspolitik såg ut efter 00-talets nedrustning av det militära försvaret och hur politiken förändrades med det försämrade omvärldsläget som följde på konflikterna i Georgien 2008 och Ukraina 2014. Mot bakgrund av avgränsningarna, förtydligandena och ställningstagandena lyder forskningsfrågan:

Hur kan man förklara viljan att tillföra långräckviddig bekämpningsförmåga till stridsflygdivisionerna i perioden 2026-2030?

### 1.5 Disposition

I kapitel två redogörs för metoden och empirin i denna studie. Kapitlet är uppdelat i en genomgång av de källor som används samt tillvägagångssätt i insamlingen av information. Kapitel tre beskriver teorin som ligger till grund för analysen. Kapitel tre redogör även för operationaliseringen, det vill säga hur teorin appliceras i just denna studie. Kapitel fyra innehåller en analys. I kapitel fem följer slutsatser samt diskussion kring resultatet av studien.



## 2 Metod

### 2.1 Källor

Materialet i denna studie består av tre typer av källor, nämligen officiella dokument, media och muntliga källor. Officiella dokument är propositioner, betänkande och rapporter från regering, riksdag och myndigheter. Media är artiklar från etablerad dagspress men även material från Sveriges Radio. Muntliga källor är informantintervjuer med två riksdagsledamöter, en före detta riksdagsledamot, två ämnesexperter samt en företrädare från en intresseorganisation. Intervjuerna är genomförda på telefon.

Med *äkthet* menas att en källa inte är förfalskad (Esaiasson m.fl. 2017, s. 291). Utifrån äkthet kan nämnas att dåvarande utrikesministerns uttalande på Twitter (Bildt 2013) är flitigt återgivet, bland annat av Sveriges Radio (2014). Här är det inte orimligt att förlita sig på Sveriges Radios bedömning av äktheten. I övrigt är källorna primära eller så väletablerade att det inte finns skäl att ifrågasätta äktheten.

Med *oberoende* menas att en källa går att lita på utifrån tre aspekter. 1) Möjligheten en läsare har att bekräfta berättelsen, 2) *centralitet*, det vill säga berättarens närhet till händelsen som återges och 3) graden av påverkan berättaren kan anses vara utsatt för (Esaiasson m.fl. 2017, s. 292). Utifrån oberoende kan det påpekas att de källor som är officiella dokument går att bekräfta. I fråga om de muntliga källorna är centraliteten god, eftersom informanterna i intervjuerna är utvalda utifrån att de på ett eller annat sätt var eller är engagerade i diskussionen kring *långräckviddig bekämpningsförmåga*. Att en berättare utsatts för påverkan går inte att utesluta avseende media och muntliga källor. Därför används i dessa fall flera olika källor för att bekräfta varandra.

Vad gäller *samtidighet*, det vill säga hur lång tid som passerat mellan en händelse och återberättandet (Esaiasson m.fl. 2017, s. 294), så kan det vara upp till sju år mellan de händelser som informanterna beskriver och intervjun. Här är ett skäl att låta flera källor tala eller låta källor med god samtidighet, som en tidningsartikel eller ett officiellt dokument, bekräfta fakta.

*Tendens* innebär att en berättare avsiktligt vill vinkla en berättelse (Esaiasson m.fl. 2017, s. 294). Att det kan finnas tendenser hos källorna, främst media och muntliga källor, är naturligt och förutsätts i denna studie eftersom det finns åsikter om kryssningsrobotar. Dessa åsikter kan hjälpa till att förklara hur *långräckviddig bekämpningsförmåga* blev en politisk agenda. För att verifiera fakta i dessa källor används dock andra oberoende källor.

## 2.2 Tillvägagångssätt

Till grund för att förklara viljan att anskaffa *långräckviddig bekämpningsförmåga* innefattar denna studie en kartläggning av basala sakförhållanden, se bland annat figur 2. Denna kartläggning har jag gjort genom en textanalys av officiella dokument. De officiella dokument som härrör från riksdag och regering inleds med en redogörelse av ärendets beredning. Denna redogörelse gör det lätt att förstå dokumentens inbördes ordning eftersom det i redogörelsen anges vad som föranlett att ett dokument upprättats och vilka tidigare dokument som ligger till grund för det aktuella dokumentet. Försvarsmaktens dokument innehåller inte alltid en redogörelse av ärendets beredning. Då kan det framgå i ett regeringsuppdrag vad som ligger till grund för ett dokument från Försvarsmakten, se till exempel Regeringsbeslut 12 (Fö2014/1179/MFI). Dokumenten är lättillgängliga genom att de är officiella och utmaningen ligger snarare i att göra bakgrunden överskådlig. Syftet är främst att skapa en förförståelse, men även att hitta sätt att se viljan att anskaffa *långräckviddig bekämpningsförmåga* som ett fall av *Agenda Setting*. Detta vidareutvecklas sedan genom en analys av den debatt som förekommit kring kryssningsrobotar.

För att kunna analysera debatten kring kryssningsrobotar har jag gjort två informationssökningar i mediearkivet Retriever Research. Dessa sökningar har, förutom att möjliggöra en textanalys, även bidragit till att kunna bekräfta och komplettera kartläggningen av de basala sakförhållandena. En sökning efter artiklar med sökordet ”långräckviddig bekämpningsförmåga” från år 2010 till år 2021 genomfördes, och ytterligare en sökning efter artiklar med sökordet ”kryssningsrobot” från samma tidsspann genomfördes. Därvidlag har samtliga sökträffar kategoriserats utifrån sin rubrik som ”intressant” eller ”ovidkommande”. Grunden för kategoriseringen har varit den förförståelse som skapats genom den tidigare beskrivna kartläggningen av de basala sakförhållandena. ”Ovidkommande” träffar har lämnats därhän. ”Intressanta” träffar har fortsatt att kategoriserats men nu utifrån sökord, datum, typ av media och innehåll. Därefter har en textanalys av träffarna i kategorin ”intressant” gjorts.

För att kunna analysera debatten kring *långräckviddig bekämpningsförmåga* har jag även gjort samtalsintervjuer med informanter. Momentet med intervjuer har, förutom att ha möjliggjort en analys, även tjänat till att kunna bekräfta och komplettera kartläggningen av de basala sakförhållandena och till att kunna

vidareutveckla textanalysen baserad på informationssökningarna. Innan intervjuerna påbörjades sammanställdes den dåvarande förförståelsen i ämnet, för att på så vis skapa en referenspunkt för att kunna tydliggöra vad intervjuerna kunskapsmässigt tillför. Informanterna har valts dels utifrån kriteriet centralitet och dels utifrån principen att sprida urvalet i en strävan att kunna kartlägga de olika uppfattningar som kan tänkas finnas (Esaiasson m.fl. 2017, s. 237, 266, 292). Strävan att sprida urvalet omfattar dels vilken ståndpunkt informantens organisation har i den politiska debatten och dels vilken kategori av aktörer som informanten kan anses tillhöra. Två intervjuer – Moderaterna och Försvarsmakten – är gjorda som snöbollsurval vilket innebär att en informant pekar vidare på en annan informant som då också intervjuas (Esaiasson m.fl. 2017, s. 267). Se tabell 1.

	<i>Makthavare</i> <sup>1</sup>	<i>Outside of Government, but Not Just Looking In.</i> <sup>2</sup>
Anser att kryssningsrobot ska anskaffas	Liberalerna Moderaterna	Totalförsvarets Forskningsinstitut Försvarsmakten
Anser att kryssningsrobot ej ska anskaffas	Miljöpartiet	Svenska freds- och skiljedomsföreningen

Tabell 1

Kontakt med informanterna etablerades via e-post, där också ämnet presenterades. Intervjun skedde via telefon. Intervjuerna hade ett frågeformulär till grund, se bilaga 1, men själva intervjun fördes i samtliga fall som ett samtal om ämnet. Formuläret användes i slutet av intervjun för att kontrollera att ingen aspekt av ämnet missats. Intervjuerna spelades in för att därefter transkriberas. Informanterna gav skriftligt eller muntligt samtycke till att bli inspelade.

<sup>1</sup> *Makthavare* kan ses som riksdagsledamöter och ministrar. För en förklaring, se 3.1.

<sup>2</sup> *Outside of Government, but Not Just Looking In* kan ses som ämnesexperter, media, allmänheten mm. För en förklaring se 3.1.

## 3 Teori

Detta kapitel är indelat i ett avsnitt som beskriver teorin som ligger till grund för analysen samt ett avsnitt som beskriver operationaliseringen av teorin.

### 3.1 Multiple Streams Framework

Kingdon utvecklade teorin *Multiple Streams Framework* på sjuttio- och åttiotalet för att kunna förklara hur idéer förs upp på den politiska agendan i USA. Tack vare sin intuitiva tillämpning och sin lätthet att anpassa till nya kontexter är *Multiple Streams Framework* det teoretiska verktyget i denna studie. Kingdon själv får fånga essensen i teorin:

The phrase "an idea whose time has come" captures a fundamental reality about an irresistible movement that sweeps over our politics and our society, pushing aside everything that might stand in its path. [...] But what makes an idea's time come? That question is actually part of a larger puzzle: What makes people in and around government attend, at any given time, to some subjects and not to others? (Kingdon 2011, s. 1)

*Multiple Streams Framework* är sålunda inte primärt en förklaringsmodell som hjälper oss att förstå hur eller varför ett politiskt beslut fattas. Vad teorin verkligen kan hjälpa till att förklara är *Agenda Setting*, det vill säga varför vissa förslag kan segla upp på den politiska agendan och bli föremål för beslut, när andra förslag lämnas därhän, även om de är till synes bra alternativ.

Det kan uppmärksammas att en svensk översättning av *Agendas, Alternatives, and Public Policies* saknas. Därför använder jag Kingdons (2011) begrepp på engelska. Detta eliminerar också risken för en förskjutning av begreppens innebörd på grund av en dålig översättning eller nyanser i språket. Ett undantag är begreppet *Participants on the Inside of Government*, som inte passar i en svensk kontext<sup>3</sup>. Begreppet har följaktligen ersatts med det svenska ordet *maktbavare*. Begreppen skrivs i denna text i kursivt för att undvika sammanblandning med svenska ord, exempelvis "agenda" och "Agenda Setting".

---

<sup>3</sup> En beskrivning av *Partisipants on the Inside of Government* finns under 3.1.

I denna studie används *Multiple Streams Framework* i en förenklad variant, där vissa aspekter utelämnats för att göra analysen mer hanterbar. Förenklingarna består i att vissa resonemang kortats ner och vissa fördjupande aspekter utelämnats, såsom skillnaden mellan *Conditions* och *Problems*. *Conditions* kan ses som förhållanden. *Problems* kan ses som förhållanden som är önskvärda att förändra (Kingdon 2011, s. 109-110). I ett hänseende är förklaringskraften i den ursprungliga varianten av *Multiple Streams Framework* svag för just denna studie, eftersom flera olika *Policy Entrepreneurs* med olika roller identifieras i analysen. Här används en av Herweg m.fl. vidareutvecklade variant (2015), se avsnittet om *Political Entrepreneurs* i detta kapitel. I övrigt och i allt väsentligt är dock ambitionen att vara Kingdons ursprungliga teori trogen.

Kingdon delar in aktörer som har betydelse för *Agenda Setting* i två kategorier. A) *Participants on the Inside of Government*. Detta är den verkställande makten inklusive presidenten. Därtill kongressen och vissa tjänstemän med koppling till den verkställande makten och kongressen. B) *Outside of Government, but Not Just Looking In*. Exempel på dessa är akademiker, forskare, media, politiska partier och allmänheten (Kingdon 2011, s. 21-67). I denna studie används den första definitionerna av aktörer på ett till svenska förhållande anpassat sätt. *Participants on the Inside of Government* ses som regering och riksdag och benämns hädanefter istället *makthavare*. Den andra kategorin, *Outside of Government, but Not Just Looking In*, står sig fint utan anpassning eller ytterligare förklaring. Vilken betydelse dessa två typer av aktörer har framgår i den fortsatta beskrivningen av teorin.

*Multiple Streams Framework* utgår från att det finns strömmar inom i samhället. Dessa flyter fram slumpmässigt och oberoende av varandra. Strömmarna benämns *Problems*, *Policies* och *Political Streams*. Detta är en del i förklaringen till varför vissa idéer kommer upp på den politiska agendan.

*Problems* är samhällsliga problem som kan uppmärksammas av *makthavare*. Här kan *Focusing Events* bidra till att ett problem får uppmärksamhet. *Focusing Events* kan vara en kris, en katastrof eller en symbol som gör att ett *Problem* får en skjuts uppåt på den politiska agendan (Kingdon 2011, s. 90). Ett förklarande exempel: de smältande isarna på nordpolen kan ses som en symbol för miljöförstöring och därmed leda till att miljöförstöringen hamnar på den politiska agendan.

*Policies* är idéer och förslag på lösningar som finns hos specialister och sammanslutningar av specialister såsom forskare, ekonomer och analytiker. Idéerna har sina egna liv, de stöts och blöts i en *Policy Primeval Soup* (Kingdon 2011, s. 116). Vissa idéer förkastas men vissa idéer kan växa sig starka för att spridas utanför sammanslutningarna av specialister. Ett exempel på *Policy*: reducering av utsläpp av växthusgaser genom att förbränning ersätts med solenergi.

*Political Streams* är politiska och samhällsliga strömningar som ändras med tiden. Maktskifte, intressegrupper som utövar påtryckningar och *National Mood* är faktorer som påverkar *the Political Stream*. *National Mood* kan ses som opinionen (Kingdon 2011, s. 145-146) och kan uppfattas av *makthavare* bland annat under resor, vid besök och i media (Kingdon 2011, s. 162-163). *Political Streams* påverkar huruvida det finns en mottaglighet bland *makthavare* att acceptera en viss *Policy* på den politiska agendan, och kanske också besluta att denna *Policy* ska användas som lösning på ett *Problem*. Ett fenomen är *Tipping* (Kingdon 2011, s. 161), vilket förklaras med att en *Policy* inledningsvis vunnit stöd bland vissa av *makthavarna*. Med tiden ansluter sig fler *makthavare* och till slut kommer alla *makthavare* att ge sitt stöd, eftersom det skulle innebära ett alltför högt pris att inte ansluta sig. Ett exempel: Efter att Miljöpartiet gjort sitt inträde i politiken hade snart nog samtliga riksdagspartier någon form av miljöpolitik i sitt partiogram.

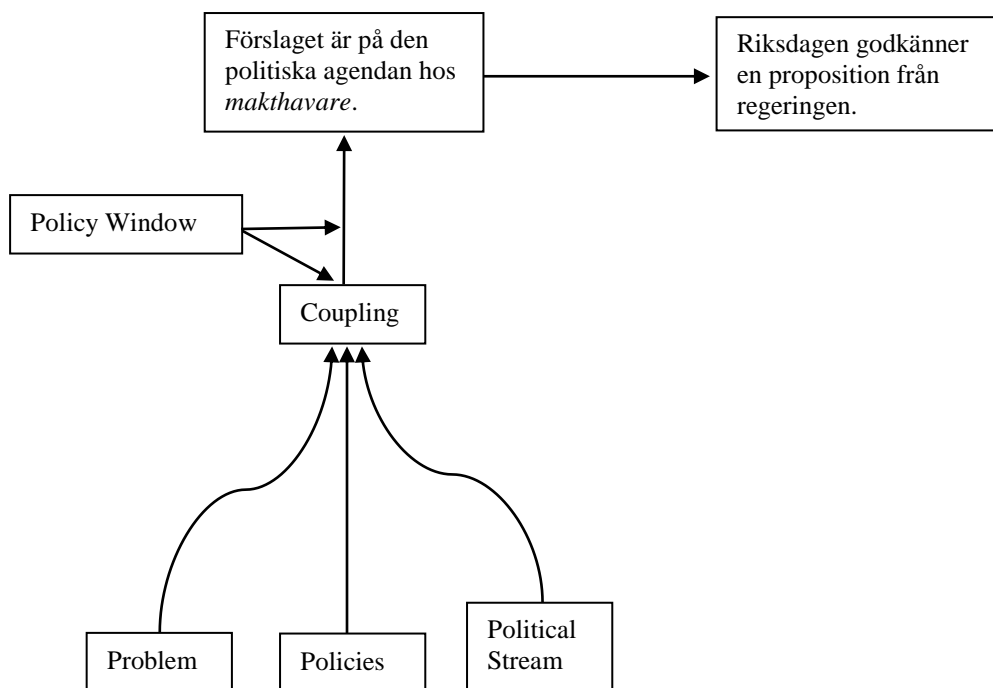
*Problems, Policies* och *Political Streams* kan vid ett givet tillfälle komma att korsa varandra i ett *Policy Window* (Kingdon 2011, s. 166), vilket kan öppnas på ett förutsägbart men också ett oförutsägbart sätt. Om dessa strömmar då länkas ihop, vilket Kingdon benämner *Coupling* (2011, s. 172), kan detta bli en agenda som kan få *makthavares* uppmärksamhet. Det blir helt enkelt en politisk fråga, som det kanske också kommer att beslutas i av *makthavare*. Ett exempel: Efter reaktorhaveriet i Fukushima fick kärnkraftsfrågan i Tyskland hög prioritet. Man beslutade att tidigarelägga stängningen (vilket det redan fanns en plan, en *Policy*, för) av landets reaktorer. *Problem* (aktualiserat av en katastrof), *Policy* och *Political Stream* sammanföll i ett *Policy Window*.

*Policy Entrepreneurs* är aktörer som strävar efter att koppla ihop *Problems, Policies* och *Political Streams* för att på så vis föra upp en fråga på den politiska agendan. *Policy Entrepreneurs* är villiga att satsa resurser såsom tid, pengar eller rykte. De talar för sin sak av olika intressen, det kan vara någon form av avkastning eller av egenintresse i sakfrågan. *Policy Entrepreneurs* kan vara men måste inte vara *makthavare*, de kan återfinnas även i kategorin aktörer *Outside of Government, but Not Just Looking In*. När ett *Policy Window* öppnas är *the Policy Entrepreneur* redo att gripa tillfället. Förberedelser är gjorda, idén är torgförd hos allmänheten och *makthavare*. Det som behövs är att någon pekar ut problemet och föreslår en lösning för att det ska bli en politisk agenda (Kingdon 2011, s. 179-183).

*Political Entrepreneurs* introduceras av Herweg m.fl. som en nyansering av den roll Kingdon tillmäter *Policy Entrepreneurs*. Herweg m.fl. menar att en *Policy Entrepreneur* i praktiken skulle kunna ha svårt att få upp en *Policy* på den politiska agendan, i alla fall om *the Policy Entrepreneur* tillhör kategorin *Outside of Government, but Not Just Looking In*. *The Political Entrepreneur* är då en aktör i gruppen *makthavare* som tar vid där *the Policy Entrepreneur* inte längre förmår driva sin *Policy*. Med sin närhet till beslutsfattandet har *the Political Entrepreneur* möjligheten att driva en *Policy* mot att kunna bli ett beslut. Ett exempel på en

metod som *Political Entrepreneurs* använder är *Package Deals*. Genom att baka ihop sin *Policy* med andra *Policies* i ett *Package Deal* blir det lättare att vinna över en opposition och på så vis få stöd för sin *Policy* (Herweg m.fl. 2015, s. 446). Sammanfattningsvis kan alltså förekomsten av flera *Policy Entrepreneurs* bättre förklara hur en *Policy* kommer upp på den politiska beslutsagendan och *Political Entrepreneurs* är då en variant av *Policy Entrepreneurs*. *Political Entrepreneurs'* specialitet är att koppla *Political Streams* till ett tidigare sammanlänkat *Problem* och *Policy*.

*Multiple Streams Framework* gör inte anspråk på att vara en rigid struktur. Variationer förekommer, till exempel fann Kingdon att i vissa fall av *Agenda Setting* spelade *Policy Entrepreneurs* ingen framträdande roll. Kingdon framför även att ibland korsas och sammankopplas *Problem* och *Policy* tidigt i processen. Senare kommer en acceptans - exempelvis efter ett regeringsskifte – och då kopplas även *the Political Stream* samman, (2011, s. 180, 201). En sammanfattande skiss av den uttolkning av *Multiple Streams Framework* som ligger till grund för denna studie följer i figur 1.



Figur 1

## 3.2 Operationalisering

Med operationalisering menas att teoretiska definitioner tilldelas indikatorer (Esaiasson m.fl. 2017, s. 56). Här redogörs för hur teorin appliceras på det valda ämnet i just denna studie. De teoretiska definitioner som behöver

operationaliseras i denna studie är begreppen i *Multiple Streams Framework*. Valet av indikatorer är gjort utifrån kriterierna: A) vara teorin trogen, det vill säga ha begreppsvaliditet (Esaiasson m.fl. 2017, s. 59) och B) vara relevanta för ämnet i studien.

Begrepp	Indikator
<i>Makthavare</i>	Riksdagsledamot, minister.
<i>Outside of Government, but Not Just Looking In Problem</i>	Ämnesexperter, media, politiska partier och allmänheten. Upplevelse av yttre hot, upplevelse av ett otillräckligt försvar. Det som kryssningsrobotar ses som en lösning på.
<i>Policy</i>	<i>Långräckviddig</i> <i>bekämpningsförmåga</i> , kryssningsrobot.
<i>Focusing Event</i>	Kris.
<i>Political Stream</i>	Acceptans eller mottaglighet för en <i>Policy</i> .
<i>National Mood</i>	Allmän opinion, tankegång som delas av många i Sverige.
<i>Policy Window</i>	Tillfälle då <i>Problems</i> , <i>Policies</i> och <i>Political Streams</i> möts och kan föras upp på den politiska agendan.
<i>Policy Entrepreneur</i>	Förespråkare av en <i>Policy</i> .
<i>Political Entrepreneur</i>	<i>Policy Entrepreneur</i> med närhet till beslutsfattandet.

Denna studie är kvalitativ snarare än en kvantitativ och därför finns inte någon ambition att påvisa hur ofta olika företeelser förekommer. Det primära syftet i analysen är att påvisa förekomst av företeelser som kan beskrivas med begreppen i *Multiple Streams Framework* för att med hjälp av teorins förklaringskraft kunna förstå viljan att tillföra *långräckviddig bekämpningsförmåga*.



## 4 Analys

Analysen är indelad i fem avdelningsrubriker baserade på begreppen *Problems*, *Policies*, *Political Streams*, *Policy Window* och *Policy Entrepreneurs*. Varje avdelning börjar med en problematisering och därefter följer en analys. Några resonemang i analysen passar under flera av avdelningsrubrikerna. De flesta av dessa resonemang tas upp tidigt i analysen för att inte lämna oförklarade luckor som fylls igen först under en senare avdelningsrubrik. Därför är de tidiga avdelningsrubrikerna något mer omfattande och även något mer generella än de senare avdelningsrubrikerna.

### 4.1 Problems

Vilka företeelser kan sättas in i *the Problem Stream* för att därmed kunna förklara viljan att tillföra *långräckviddig bekämpningsförmåga*? Som en bakgrund pekar Rådberg (2021) på det som kan tyckas uppenbart men ändå viktigt att belysa: Ryssland och konflikten i Ukraina. Även Widman (2021) nämner konflikten i Ukraina och en förhöjd spänning mellan öst och väst. Att se detta nya säkerhetspolitiska läge som *the Problem Stream* skulle vara möjligt men är inte tillräckligt precist eller väldefinierat för att kunna förklara viljan att anskaffa just *långräckviddig bekämpningsförmåga*. Det förändrade omvärldsläget kan ses som en bakgrund med betydelse för *the Political Stream* vilket tas upp i 4.3. En ökad upplevelse av yttre hot kombinerat med upplevelsen av ett otillräckligt försvar är en vanlig förklaring till varför ett land vill rusta upp.

För att kasta ljus över *the Problem Stream* tar denna studie fasta på några karakteristika som kan förknippas med kryssningsrobotar. Enligt försvarsutredningens definition (SOU 2018:7, s. 185-186) är dessa vapen långräckviddiga och precisionsstyrda. De kan nå mål inne i länder som omger Sverige och Östersjön. Svensk Ordboks förklaring av ordet vedergällning lyder "egenmäktig bestraffning som utförs som svar på oförrätt" (Svenska Akademien 2021). I teorin kan dessa vapen användas för vedergällning, eftersom de inte är begränsade till att användas mot en angripares anfallande förband utan även kan bestraffa en angripare genom att de avlossas mot angriparens eget territorium. Förmågan medger att den som besitter dessa vapen kan te sig avskräckande i en potentiell angripares ögon, bara genom vetskapen att angriparen kan drabbas av vedergällning på sitt eget territorium i en konflikt. Svensk ordboks förklaring av ordet avskräcka lyder "verka avhållande på (ngn) genom hot" (Svenska

Akademien, 2021). Resonemangen om att kunna vedergälla, avskräcka och verka avhållande skulle kunna ge ett möjligt svar på frågan om vilka företeelser som kan sättas in i *the Problem Stream* för att därmed kunna förklara viljan att tillföra *långräckviddig bekämpningsförmåga*. Om man inte kan vedergälla, avskräcka och verka avhållande och det finns ett behov av det, så kan det vara ett *Problem*.

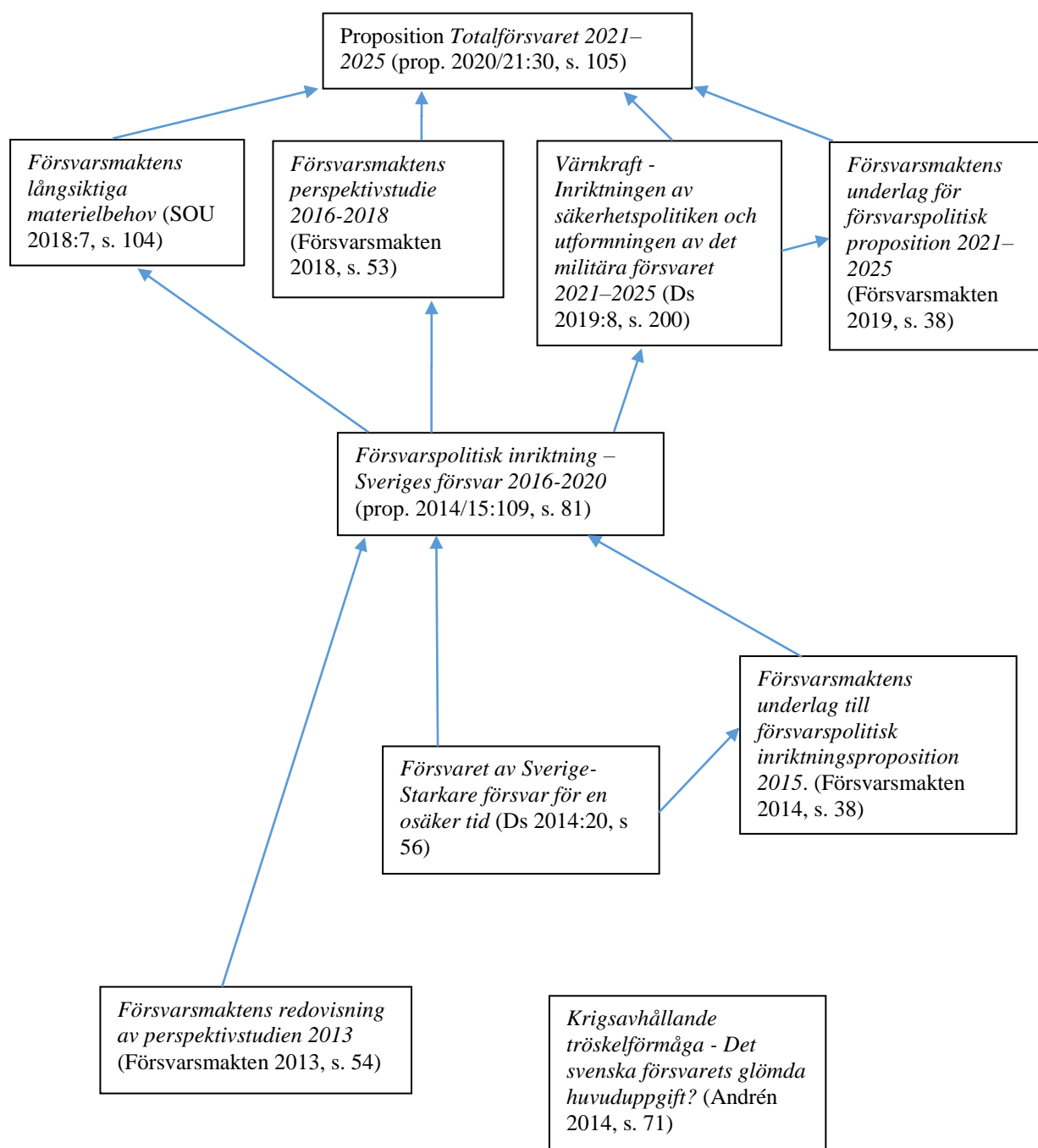
Begreppet tröskelförmåga – i flera källor även benämnt tröskeleffekt eller bara tröskel – dyker upp i *Krigsavhållande tröskelförmåga - Det svenska försvarets glömda huvuduppgift?* (Andrén 2014). Här delas tröskelförmåga in i två kategorier: A) *Deterrence by denial* (defensiv avhållande tröskelförmåga), vilket innebär att blockera ett angrepp och en angripares möjligheter (Andrén 2014, s 12, 49) och B) *Deterrence by punishment* – Andrén uppger här inget svenskt begrepp – vilket innebär att kunna tillfoga ”angriparen strategiskt kännbara uppoffringar i en vidare ram” (Andrén 2014, s 12). Enligt Andrén gör den allmänna utvecklingen av offensiv militär förmåga kombinerat med det moderna svenska samhällets sårbarhet det svårt att blockera ett angrepp från en modern stormakt (Andrén 2014, s. 40, 47, 58). Sveriges militära försvar, som traditionellt byggt på *Deterrence by denial*, behöver alltså även ett mått av *Deterrence by punishment* för att uppnå en krigsavhållande tröskelförmåga (Andrén 2014, s 51). För att uppnå *Deterrence by punishment* skulle en anskaffning av kryssningsrobotar vara ett alternativ, vilket Andrén förespråkar (2014, s 57). I rapportens definition av tröskelförmåga skulle det också vara möjligt att inrymma förmåga att vedergälla, avskräcka och verka avhållande, eftersom det har ungefär samma innebörd som *Deterrence by punishment*. Resonemanget om tröskelförmåga skulle kunna ge ett möjligt svar på frågan vilka företeelser som kan sättas in i *the Problem Stream* för att därmed kunna förklara viljan att tillföra *långräckviddig bekämpningsförmåga*. Om man inte har tröskelförmåga och det finns ett behov av det, så kan det vara ett *Problem*.

Det skulle också gå att resonera kring *the Problem Stream* ur ett ekonomiskt perspektiv. Det har funnits en uppfattning att det svenska stridsflygplanet JAS 39 Gripen har en otillräcklig beväpning (*P1-morgon* 2014). *Långräckviddig bekämpningsförmåga* skulle vara ett sätt att förbättra beväpningen, i alla fall mot mål på marken. Men att anskaffa dessa vapen skulle dra med sig en kostnad. Försvarsmaktens dåvarande inställning till denna kostnad var att se reducering av existerande förmågor och möjligtvis även personalreduceringar som alternativ för att finansiera en eventuell anskaffning (Försvarsmakten 2013, s. 54). Hansson, projektledare för *Perspektivstudien 2013*, menar att Försvarsmakten där och då inte hade utrymmet att föreslå kostnadsökningar i det militära försvaret. Friheten att komma med sådana förslag var större inom Totalförsvarets Forskningsinstitut. Inom Försvarsmakten kunde man alltså inte lika fritt argumentera för att införskaffa exempelvis kryssningsrobotar (Hansson 2021). Andrén tar upp den ekonomiska aspekten och menar att i jämförelse med alla andra kostnader förknippade med JAS 39 Gripen är kryssningsrobotar ett billigt sätt att höja tröskelförmågan (2014, s. 71). Från år 2014 låter det också annorlunda i media. En finansiering av *långräckviddig bekämpningsförmåga* genom att reducera andra

delar av Försvarsmakten verkar inte nämnas. Det talas istället om en politisk vilja att ge mer pengar till försvaret (Hansson 2014). I Göteborgsposten görs en jämförelse mellan JAS 39 Gripen, själva plattformen för vapnet, och kryssningsrobotarna. Utifrån denna jämförelse menar man att kryssningsrobotarna är billiga (Göteborgsposten 2014). Samma ståndpunkt framförs i Svenska Dagbladet. Här framförs att det är mer kostsamt att ha en dyr plattform utan ändamålsenliga vapen än att köpa in kryssningsrobotar, som uppges ha ett pris på cirka tio miljoner kronor per styck (Jonsson 2018). Ekonomisk irrationalitet skulle kunna vara en företeelse som kan sättas in i *the Problem Stream* för att därmed kunna förklara viljan att tillföra *långräckviddig bekämpningsförmåga*.

## 4.2 Policies

Som en lösning på de *Problems* som presenterats skulle man kunna tänka sig flera olika *Policies*. Men som det framgår i 1.4 och 4.1 är *långräckviddig bekämpningsförmåga* det valda ämnet i denna studie och därför lämnas andra alternativ därhän. För att åskådliggöra hur *långräckviddig bekämpningsförmåga* varit en politisk agenda presenteras i figur 2 en process-spårning med en följd officiella dokument som föregått försvarsbeslut 2020. Utifrån process-spårningen följer sedan en analys.



Figur 2

Process-spårningen i figur 2 är utformad för att åskådliggöra tidsföljden och den normala kausala ordningen. Normal kausal ordning innebär att något vanligtvis leder vidare till något annat (Esaiasson m.fl. 2017, s. 69, 70). I figuren illustreras detta genom att en pil leder från ett dokument vidare till ett annat dokument. Det första dokumentet ligger till grund för det andra dokumentet, det vill säga det

dokument som pilen leder till. Pilarnas placering baseras dock främst på en textanalys av dokumenten<sup>4</sup>. De dokument som förbinds med pilar anses i denna process-spårning ingå i en logisk följd. Årtalet dokumentet gavs ut framgår i hänvisningen. Sidhänvisningarna hänvisar till en del i det officiella dokumentet som berör *långräckviddig bekämpningsförmåga*. Det kan finnas fler delar i dokumentet som berör *långräckviddig bekämpningsförmåga*, sidhänvisningen är till det mest relevanta avsnittet i dokumentet. *Krigsavhållande tröskelförmåga - Det svenska försvarets glömda huvuduppgift?* (Andrén 2014) ligger utanför den logiska följderna av dokument eftersom denna rapport i sig inte stipulerar att den ligger till grund för något annat dokument. De andra dokumenten i den logiska följderna gör heller inte anspråk på att basera sig på denna rapport. Rapporten tas upp i process-spårningen, trots att den anses ligga utanför den logiska följderna av dokument, eftersom A) tröskelförmåga för första gången definieras på ett tydligt sätt<sup>5</sup> men framför allt B) att *långräckviddig bekämpningsförmåga* avhandlas mer ingående och ur fler aspekter än i övriga dokument i process-spårningen. Andrén omnämner *långräckviddig bekämpningsförmåga* på nio sidor (2014). Motsvarande för övriga dokument i process-spårningen är i regel en sida. Att den bortre avgränsningen i process-spårningen är kring år 2013 beror på att tidigare officiella dokument som berör kryssningsrobotar gör det ur aspekter som är mindre intressanta för denna studie. De kan handla om till exempel hur Sverige kan skydda sig mot angrepp av kryssningsrobotar.

Formativa moment är särskilda händelser som haft avgörande betydelse för resten av den händelsekedja som lett fram till något (Esaiasson m.fl. 2017, s. 130). Av process-spårningen och textanalysen av de dokument som finns i process-spårningen kan inget formativt moment i form av *Policy Window* eller *Tipping* urskiljas. Vad som däremot framträder är en möjlig tidpunkt för *Coupling*. I den logiska följderna av officiella dokument förordas *långräckviddig bekämpningsförmåga* i *Försvaret av Sverige – Starkare försvar för en osäker tid* (Ds 2014:20, s. 56). Denna rapport kom 15 maj 2014 och är utarbetad av försvarsberedningen, som har ledamöter från alla riksdagspartier. Ledamöter kan ha avvikande uppfattning men i frågan om *långräckviddig bekämpningsförmåga* finns ingen som uttalat sig mot rapportens formulering, som är kortfattad och precis. JAS 39 Gripen, version E, uppges vara den tilltänka vapenbäraren (Ds 2014:20, s. 56). Wallmark, som satt med i försvarsberedningen 2014, bekräftar att det aldrig var oenigheter i just denna fråga (2021). På dessa grunder skulle man kunna säga att senast 15 maj 2014 hade *Problems*, *Policy* och *Political Streams* sammanförts, det vill säga *Coupling*, och *långräckviddig bekämpningsförmåga* blivit en politisk agenda. Men detta utesluter inte att *Coupling* ägt rum före 15 maj 2014. För att försöka svara på om *långräckviddig bekämpningsförmåga* blivit en politisk agenda före 15 maj 2014 följer en diskussion om två dokument i process-spårningen.

---

<sup>4</sup> Se 2.2 för en beskrivning av upplägget i textanalysen.

<sup>5</sup> Se 4.5 för en diskussion kring tröskelförmåga.

Det första offentliga dokumentet i process-spårningen som omnämner kryssningsrobotar är *Försvarmaktens redovisning av perspektivstudien 2013* (Försvarmakten 2013, s. 54). Att denna rapport är först ut är betydelsefullt eftersom det skulle kunna ses som en bidragande faktor till att en *Policy* i *the Policy Primeval Soup* kunnat växa sig tillräckligt stark för att kunna sprida sig utanför en sammanslutning av specialister. Det är dock diskutabelt i vilken utsträckning denna rapport ensamt haft en avgörande betydelse för att *långräckviddig bekämpningsförmåga* blev en politisk agenda. För det första omnämns kryssningsrobotar i termer av fjärrstridsmedel, alltså inte formuleringen *långräckviddig bekämpningsförmåga* eller någon annan, snarlik formulering som vunnit genklang i senare officiella dokument. Det preciseras inte att kryssningsrobotarna ska anskaffas till flygvapnet. Markburna och sjöburna system ses som lika goda. Hansson, ansvarig för projektgruppen som tog fram rapporten, pekar på att detta också var ett medvetet ställningstagande för att inte begränsa sig. Det var vid denna tidpunkt viktigare att argumentera för behovet av kryssningsrobotar än att ha åsikter huruvida JAS 39 Gripen eller någon annan plattform var lämpligast som vapenbärare (Hansson 2021). För det andra saknar formuleringen kring finansiering av kryssningsrobotar ett tydligt förslag för att kunna realisera en anskaffning (Försvarmakten 2013, s. 54). Hanson pekar på att det i Försvarmakten fanns grundläggande områden som var eftersatta. Den långsiktiga planeringen av tillförsel av nya förmågor fick stå tillbaka eftersom pengarna behövdes för att åtgärda mer kortsiktiga tillkortakommanden (Hansson 2021). Dessa förhållanden får i denna studie anses peka på att *Försvarmaktens redovisning av perspektivstudien 2013* (Försvarmakten 2013) inte ensamt gett upphov till att *långräckviddig bekämpningsförmåga* blivit en politisk agenda. Men det ska understrykas att denna rapport var först ut och därför skulle det gå att argumentera för att ett formativt moment tog sin början 1 oktober 2013, då detta dokument är daterat.

En annan möjlig början på ett formativt moment är februari 2014, då *Krigsavhållande tröskelförmåga - Det svenska försvarets glömda huvuduppgift?* (Andrén 2014) publicerades. Med sin tydliga definition av tröskelförmåga och argumentation för JAS 39 Gripen som en möjlig bärare av kryssningsrobotar skulle detta kunna vara ursprunget till ett formativt moment. *Problem* och *Policy* presenteras och sammanlänkas i en *Coupling*, till synes för första gången och på ett väl underbyggt sätt. Det som dock talar emot är att denna rapport utifrån process-spårningen inte kan inordnas i den logiska följd av dokument. *Krigsavhållande tröskelförmåga - Det svenska försvarets glömda huvuduppgift?* (Andrén 2014) kan alltså inte utifrån detta resonemang anses ligga till grund för de övriga dokument som lett fram till *Totalförsvaret 2021-2025* (prop. 2020/21:30).

Vad som möjligen också skulle gå att sluta sig till utifrån process-spårningen i 4.2 är att *långräckviddig bekämpningsförmåga* som politisk agenda har blommat ut. Inledningsvis har denna agenda fått gehör i *Försvaret av Sverige - Starkare försvar för en osäker tid* (Ds 2014:20) och möjligtvis även tidigare, antingen

genom *Försvarsmaktens redovisning av perspektivstudien 2013* (Försvarsmakten 2013) eller genom *Krigsavhållande tröskelförmåga - Det svenska försvarets glömda huvuduppgift?* (Andrén 2014). Från år 2014 och framåt har *långräckviddig bekämpningsförmåga* omnämnts och fått stöd av Försvarsmakten, försvarsutredningen och två försvarsberedningar. Därtill av tre regeringar – en borgerlig och två rödgröna – och i två olika propositioner. Under denna utblomning verkar *långräckviddig bekämpningsförmåga* ha haft tillräckligt brett stöd inom gruppen *makthavare* för att komma högt upp på den politiska agendan. Vägen till ett försvarsbeslut har under utblomningen varit jämförelsevis okomplicerad och spårbunden (Esaiasson m.fl. 2017, s. 130). Wallmark påpekar att det enda som skulle kunna vara ett hinder är om pengar för en anskaffning saknas. Han menar också att om ekonomiska förutsättningar funnits kunde en anskaffning av *långräckviddig bekämpningsförmåga* ha kommit tidigare (Wallmark 2021). Även Wiklund menar att en anskaffning av *långräckviddig bekämpningsförmåga* har påverkats av ekonomiska aspekter, eftersom försvarsbeslutet som togs 2015 var underfinansierat (Wiklund 2020).

### 4.3 Political Streams

I följande stycke följer en beskrivning av samhällets och politikens acceptans av kryssningsrobotar som en politisk agenda. Därefter följer en diskussion om acceptansen har ändrats och i så fall hur och varför den har ändrats. Slutligen kommer ett resonemang om hur acceptansen kan ha påverkat *långräckviddig bekämpningsförmåga* som en politisk agenda.

Det är svårt att förklara en acceptans av kryssningsrobotar som politisk agenda kring år 2014 utifrån att det skulle ha skett ett maktskifte. Efter ett maktskifte kan det vara lättare att sälja in nya idéer (Kingdon 2011, s. 168) men i detta fall skedde det senaste regeringsbytet 2006. Att förklara en acceptans utifrån intressegrupper som utövar påtryckningar (Kingdon 2011, s. 145) skulle kunna bidra i studien. Hellström, ordföranden i Svenska freds- och skiljedomsföreningen, som argumenterar mot kryssningsrobotar, menar att även om det var en debatt om kryssningsrobotar 2014 så har frågan därefter inte fått någon uppmärksamhet av hennes organisation. Ett skäl har varit att organisationen har haft mycket jobb med andra frågor och därför inte uppmärksammat kryssningsrobotar som en politisk agenda. Ett annat skäl har varit att formuleringen *långräckviddig bekämpningsförmåga* inte har uppmärksamats för att den är svår att förstå om man inte är insatt i ämnet (Hellström 2021). Man skulle även kunna hitta förklaringar till en acceptans genom att se till *the National Mood*. *Makthavare* kan uppfatta *the National Mood* till exempel under resor, vid besök och i media (Kingdon 2011, s. 162-163). Media är det som är lämpligt för en analys. Tidningsartiklar och andra typer av media från år 2014 är lättillgängligt i jämförelse med sådant som *makthavare* kan ha förnummit under resor och besök. Eftersom analysen av *the National Mood* görs utifrån vad som framförts i

media riskerar den att bli ensidig eller missa någon viktig aspekt. Därför används även utsagor från informanter för att bekräfta information från media. Även process-spårningen i 4.2 säger en del om acceptansen inom gruppen *makthavare*, men det kommer inte att upprepas här.

Före 2014 har det funnits en uppfattning att Sverige inte ska ha kryssningsrobotar. Det visas här med två citat från 24 april 2014, då försvarsminister Enström i media förordade att Sverige ska ha kryssningsrobotar. Sveriges Radio: ”Men även om införandet kan dröja så är beskedet kontroversiellt. Många av dagens politiker var med på 1980-talet då demonstrationstågen mot kryssningsrobotar i Europa ringlade långa.” (2014). Aftonbladet: ”Den svenske politiker som för ett år sedan hade förordat att Sverige skulle utrusta Jas med kryssningsmissiler hade stämplats som krigshetsare.” (Hansson 2014). Det har inte legat i svenskt DNA att tala om offensiva vapen, som Andréon påpekar (2021). Men i opinionen förekommer också uppfattningen att det är välkommet att Sverige ska ha kryssningsrobotar: ”Gårdagens besked, eller kanske önskemål, från försvarsminister Enström om att utrusta nästa generations Gripen plan med ’långräckviddigt markmålsvapen’ är ytterst välkommet. I klartext handlar det om någon form av ’kryssningsrobot’.” (Norrköpings Tidningar 2014). Vilken uppfattning som varit dominerande går inte att avgöra i denna studie. Det kan dock konstateras att åsikten att Sverige inte ska ha kryssningsrobotar har funnits. Det går också att argumentera för att denna åsikt har försvagats. Stämpeln krigshetsare var inte längre är aktuell, vilket den skulle ha varit ett år tidigare (Hansson 2014). Man skulle kunna tolka detta som att det skedde en förändring i *the National Mood*. Detta kan i sin tur ha påverkat *the Political Stream*. Två andra händelser som sannolikt har påverkat *the Political Stream* kan nämnas. Den första händelsen är den så kallade ryska påsken som blev känd 22 april 2013. Ryska bombflygplan simulerade 29 mars 2013 anfall mot Sverige. Sverige kunde inte uppvisa någon beredskap att skicka upp eget stridsflyg för att möta de ryska flygplanen (Holmström 2014). Den andra händelsen är konflikten mellan Ukraina och Ryssland (Widman 2021), som började med Rysslands annektering av Krim-halvön i februari 2014. Dessa två händelser passar väl in om man ser till att de skedde inom ungefär ett år före försvarsministerns utspel om kryssningsrobotar samt även försvarsberedningens rapport (Ds 2014:20). Om man därtill lägger de tidigare nedskärningarna i försvarsbudgetarna (Rådberg 2021) och den allmänt förhöjda spänningen mellan öst och väst (Widman 2021) framträder en bild av en *Political Stream* där en acceptans för kryssningsrobotar på den politiska agendan kan ha vuxit fram. En del i *the Political Stream* har varit *the National Mood*, som åtminstone i viss utsträckning varit mot kryssningsrobotar för att sedan svänga till att bli mer för en anskaffning av dessa vapen.

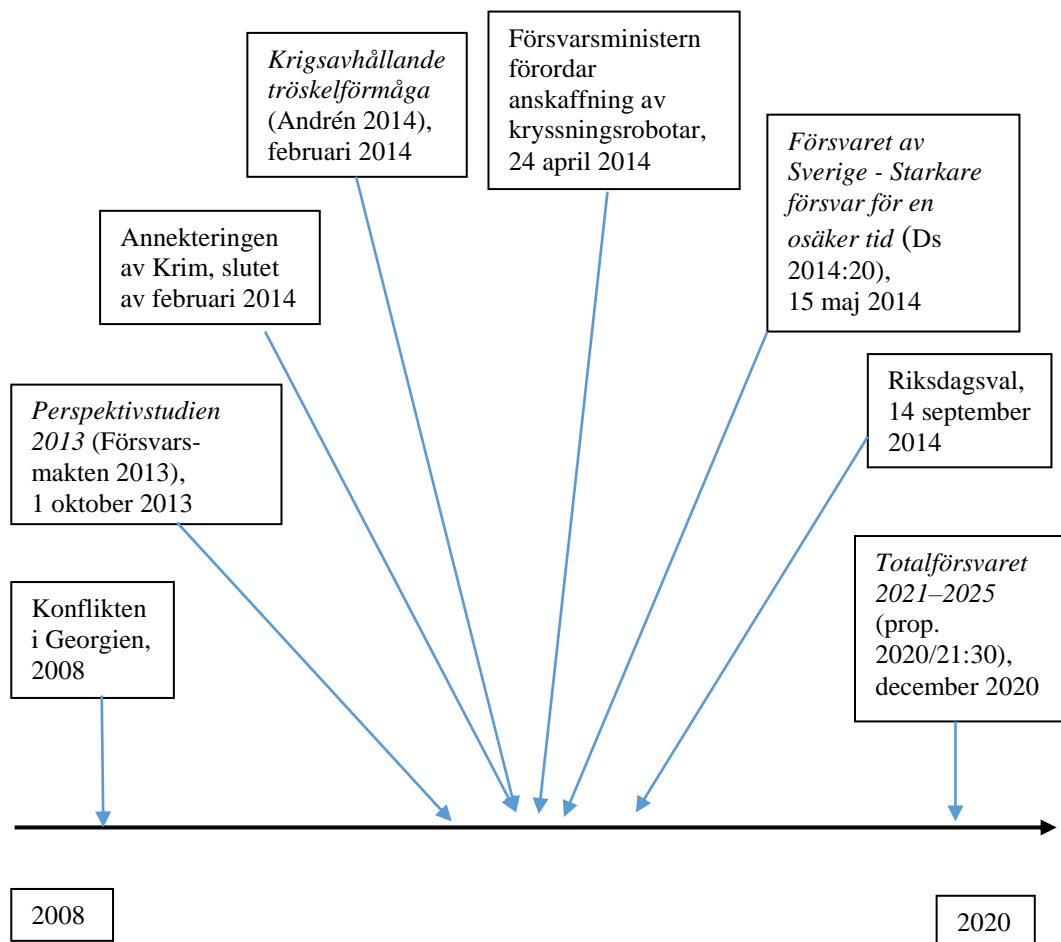
I vissa delar av kategorin *makthavare* verkar acceptansen ha funnits innan 2014. Wallmark pekar på att ända sedan SAAB deltog i ett projekt att utveckla kryssningsroboten Taurus under nittio-talet har dessa vapen på ett eller annat sätt diskuterats, även om Sverige aldrig köpte denna kryssningsrobot (Wallmark 2021). Sålunda skulle det vara intressant att analysera när en befintlig men kanske



inte så utbredd acceptans spred sig inom kategorin *makthavare* för att 15 maj 2014 vara så utbredd att *långräckviddig bekämpningsförmåga* blev en del i försvarsberedningens rapport (Ds 2014:20). En sådan analys följer i 4.4 där olika tidpunkter synliggörs på ett överskådligt sätt. *Tipping* är ett sätt att förstå *the Political Stream* men i denna uppsats passar även resonemanget om *Tipping* bättre i 4.4.

## 4.4 Policy Window

För att kunna förklara när och hur *Problems*, *Policy* och *Political Streams* sammanlänkats vid ett gynnsamt tillfälle följer i figur 3 en tidsaxel med händelser som kan ha haft betydelse. Syftet med tidsaxeln är att sätta händelserna i relation till varandra på ett överskådligt sätt, för att på så vis kunna hitta ett *Policy Window*. Anledningen till att tidsaxeln börjar år 2008 är att åskådliggöra de resonemang som förts tidigare om *Political Streams* och då främst att visa på en förhöjd spänning mellan öst och väst (Widman 2021). Vidare menar Hansson att konflikten i Georgien 2008 var en tidpunkt då omvärldsläget började ändras, även om det skulle dröja innan kryssningsrobotar började diskuteras (Hansson 2021). Anledningen att tidsaxeln slutar år 2020 är att viljan att anskaffa *långräckviddig bekämpningsförmåga* då kommit med i försvarsbeslutet.



Figur 3

Utifrån resonemanget i 4.2 kan man argumentera för att kryssningsrobotar blivit en politisk agenda som fått acceptans hos *maktavare* senast 15 maj 2014, då försvarsberedningen lämnade sin rapport (Ds 2014:20). I tidsaxeln kan man se flera intressanta företeelser månaderna före detta datum.

I februari annekterade Ryssland Krim. I försvarsberedningens rapport utpekas Rysslands aggression mot Ukraina som den mest betydelsefulla utmaningen för Europeisk säkerhet (Ds 2014:20, s. 14). Ukrainakrisen ledde också till att försvarsministern 4 mars 2014 beslutade att försvarsberedningens rapport skulle redovisas en och en halv månad senare än planerat för att en bedömning av händelseutvecklingen i Ukraina skulle kunna inkluderas (Ds 2014:20, s. 6). Ukrainakrisen skulle kunna ses som en kris i den bemärkelse som inryms i begreppet *Focusing Event*. Ukrainakrisen skulle även kunna ses som en symbol i den bemärkelse som inryms i begreppet *Focusing Event*, i detta fall en symbol för behovet av ett starkare svenskt försvar. Med ovanstående resonemang skulle man kunna se ukrainakrisen som en händelse som aktualiserade *the Problem Stream* genom att utgöra ett *Focusing Event*. Ukrainakrisen fick uppmärksamhet i Sverige och man skulle även kunna se ukrainakrisen som ett skäl för att ett *Policy Window* öppnades. För att ge en bild av hur detta kunde beskrivas då det skedde följer ett

citat. ”Att förse nya generationen av spaningsplanet Jas Gripen med kryssningsmissiler hade aldrig varit aktuellt om inte Ryssland annekterat en del av Ukraina. [...] Plötsligt slåss yrvakna svenska politiker om att framstå som mest försvarsvänliga.” (Hansson 2014).

I detta stycke räknas några händelser från tidsaxeln upp. Dessa händelser har, som det argumenterats för i 4.1, 4.2 och 4.3, på olika sätt haft betydelse för att *långräckviddig bekämpningsförmåga* blev en politisk agenda. *Krigsavhållande tröskelförmåga - Det svenska försvarets glömda huvuduppgift?* (Andrén 2014) kom ut samma månad som ukrainakrisen började. Denna rapport tar upp *långräckviddig bekämpningsförmåga* som ett sätt att uppnå tröskelförmåga. I april förordade försvarsministern *långräckviddig bekämpningsförmåga* vilket fick medial uppmärksamhet. Och i maj kom försvarsberedningens rapport (Ds 2014:20) som också förordar *långräckviddig bekämpningsförmåga*. Att dessa händelser blev uppmärksammade och aktuella i samband med ukrainakrisen skulle kunna tyda på att ukrainakrisen öppnade *the Policy Window*. Man kan argumentera för att det därefter funnits en spårbundenhet som utan kontroverser lett till försvarsbeslut 2020. *The Policy Window* skulle kunna ha öppnats då Ryssland annekterade Krim.

*Tipping* är ett sätt att förklara *Political Streams* (Kingdon 2011, s. 161). *Tipping* tas i denna uppsats upp i samband med diskussionen om *Policy Window*, eftersom det då blir lättare att åskådliggöra tidpunkter som kan ha varit viktiga för att förklara *Tipping*. Man skulle kunna tänka sig att vissa *maktthavare* anslöt sig till idén *långräckviddig bekämpningsförmåga* av rädsla för att det skulle medföra ett alltför högt pris att inte ansluta sig. Troligtvis skulle en *maktthavare* då ange ett annat skäl än *Tipping*. Att man följer strömmen är sällan ett skäl som politiker använder i sin argumentation för ett ställningstagande. Att försöka identifiera *Tipping* skulle kunna uppfattas som spekulativt eftersom det skulle gå ut på att hitta ett annat skäl för ett agerande än det skäl som aktören själv uppger. Icke desto mindre är *Tipping* en del av *Multiple Streams Framework*. Därför menar jag att ett resonemang utifrån *Tipping* skulle kunna bidra till att föra studien framåt.

Vid tiden för uppmärksamheten och debatten om kryssningsrobotar, det vill säga februari till maj 2014, väntade ett riksdagsval i september samma år. Man skulle kunna ha detta som en utgångspunkt för ett resonemang om *Tipping*, eftersom de politiska partierna vanligtvis positionerar sig i uppmärksammade frågor inför val. Andrén menar att alliansregeringen försökte rehabilitera sig genom att försvarsministern lade fram ett valpaket i maj 2014, där *långräckviddig bekämpningsförmåga* var en del (Andrén 2021). Att Andrén talar om rehabilitering ska förmodligen ses mot en bakgrund av nedrustningen av det militära försvaret under borgerligt styre. Redan 24 april 2014 hade försvarsministern gått ut i media med att regeringen förordar en anskaffning av *långräckviddig bekämpningsförmåga*. Socialdemokraternas Hultqvist, som satt med i försvarsberedningen, kritiserade försvarsministern som enligt Hultqvist föregick försvarsberedningens rapport (Ds 2014:20). Men Hultqvist förklarade

även att Socialdemokraterna ställde sig positiva vilket de också ska ha framfört tidigare i andra sammanhang (Sveriges Radio 2014c). Enligt Rådberg hade Hultqvist och dåvarande partiledaren för Socialdemokraterna Löfven fått med sig Miljöpartiet i frågan. Miljöpartiet var kritiska till kryssningsrobotar men lade sig platt för att man kom in i regeringskansliet (Rådberg 2021). I media kunde detta framställas som i följande citat:

De annars militärkritiska rösterna i politiken, som Miljöpartiet och Vänsterpartiet, ligger påtagligt lågt. Socialdemokraterna brukar enas med de borgerliga i försvarsfrågan och är dessutom angelägna om att inte få en valdebatt om saken. I och med Ukraina-krisen blev det skördetid för försvarslobbyister. Så ska det fattas beslut om dyra, offensiva vapensystem som kryssningsrobotar är tidpunkten väl vald. (Sveriges Radio 2014b)

## 4.5 Policy Entrepreneurs

Genom att identifiera var och när det skett *Couplings* samt vem som gjort dessa *Couplings*, skulle det gå att hitta möjliga *Policy Entrepreneurs*. Kryssningsrobotar och mer specifikt *långräckviddig bekämpningsförmåga* ses som *Policy*. Man kan se avsaknad av att kunna vedergälla, avskräcka och verka avhållande som *Problem*. Även avsaknad av tröskelförmåga kan ses som *Problem*. Sökandet efter *Couplings* görs utifrån dessa utgångspunkter. Sökandet efter *Policy Entrepreneurs* sker såväl i kategorin *maktthavare* som *Outside of Government, but Not Just Looking In*.

Till att börja med följer en diskussion kring avsaknad av tröskeleffekt som *the Problem*. I en informationssökning i mediearkivet Retriever Research förekommer ordet först i en tidningsartikel i februari 2014 (Åhgren 2014). Därefter förekommer orden tröskeleffekt och tröskelförmåga frekvent i svensk media. Begreppet tröskeleffekt används till synes sparsamt inom Försvarsmakten i början på 2010-talet. Ett exempel är *Militärstrategisk doktrin med doktrinära grunder* (Försvarsmakten, 2011, s 142), i denna bok en gång och utan att definieras. Tröskeleffekt verkar dock precis som i media, fast något tidigare, bli ett populärt begrepp. Tröskeleffekt nämns 15 gånger i *Försvarsmaktens redovisning av perspektivstudien 2013*, alltså samma dokument som först tar upp kryssningsrobotar. Två olika definitioner ges. För det första: ”Tröskeleffekt uppnås genom att inneha en jämbördig teknologinivå, en god responsförmåga och förmåga till strid med system i samverkan.” (Försvarsmakten 2013, s 37). För det andra: ”Ytterst definieras tröskeleffekten av förmågan att förebygga att ett allvarligt hot övergår till ett väpnat angrepp på Sverige eller i närområdet.” (Försvarsmakten 2013, s 55). Att utifrån dessa definitioner se ett tydligt samband mellan tröskeleffekt och *långräckviddig bekämpningsförmåga* kan vara svårt annat än i generella termer. Att Sverige, för att uppnå en jämbördig teknologinivå, anskaffar kryssningsrobotar därför att en potentiell motståndare har det skulle kunna vara ett sätt att se det. Men det resonemanget skulle också motivera att

Sverige anskaffar även andra vapen och andra teknologier som den potentielle motståndaren har, för att kunna uppnå en jämbördig teknologinivå. Kryssningsrobotar skulle kunna ge en god responsförmåga och därtill ses som en förmåga för att kunna strida med system i samverkan, men det finns det andra vapen som också gör. Kryssningsrobotar skulle kunna hjälpa till att förebygga att ett hot övergår i väpnat angrepp, men det skulle en rad andra vapen också kunna göra. Även andra medel än vapen skulle kunna förebygga att ett hot övergår i väpnat angrepp, till exempel diplomati. Poängen med problematiseringen kring den definition av tröskeleffekt som fanns år 2013 är att visa att kryssningsrobotar vid denna tidpunkt inte kan förknippas med tröskeleffekt annat än i generella termer. Om man förutsätter att avsaknad av att kunna vedergälla, avskräcka, verka avhållande eller inneha en tröskeleffekt är *the Problem*, fanns det år 2013 ingen tydlig *Coupling* mellan *Policy* och *Problem*. Att Försvarsmakten var först ut med kryssningsrobotar och tröskelförmåga i ett och samma dokument skulle dock kunna motivera att Försvarsmakten kan ses som en *Policy Entrepreneur*. Enligt Hansson hade projektgruppen som låg bakom *Försvarsmaktens redovisning av perspektivstudien 2013* (Försvarsmakten 2013) ett arbetssätt där man bjöd in till seminarier och diskussioner. Projektgruppen tog in utomstående ämnesexperter till vissa delar i studien och samarbetet med Totalförsvarets Forskningsinstitut var ingående. Detta arbetssätt ledde till att de diskussioner som projektgruppen initierade spred sig och vidareutvecklades på ett bra sätt på andra håll (Hansson 2021). Även om *Coupling* mellan *Problem* och *Policy* i *Försvarsmaktens redovisning av perspektivstudien 2013* (Försvarsmakten 2013) är svagt kan man argumentera för att Försvarsmakten och denna projektgrupp är *Policy Entrepreneurs*. Man var tidigt ute i sammanslutningen av specialister, man bidrog till att idéer började stötas och blötas i *the Policy Primeval Soup* och man bidrog även till att idéer började torgföras utanför den egna sammanslutningen av specialister.

Med Andréns definition av tröskelförmåga<sup>6</sup>, *Deterrence by denial* och *Deterrence by punishment* (2014, s 12), skulle det gå att argumentera för att det skett en *Coupling* mellan *Policy* och *Problem*. Enligt *Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov* (SOU 2018:7, s. 185-186) är kryssningsrobotar långräckviddiga och precisionsstyrda. De kan nå mål inne i länder som omger Sverige och Östersjön och passar därmed in i beskrivningen *Deterrence by punishment*. Istället för att bara vara begränsad till att blockera en motståndares angrepp, *Deterrence by denial*, skulle Sverige med *långräckviddig bekämpningsförmåga* kunna straffa en angripare genom att slå mot angriparens eget territorium. Enligt Andréns själv kom han hösten 2012 tillbaka till Sverige efter en tjänstgöring utomlands. Han kände sig vilse i den svenska försvarsdebatten och efter diskussioner med kollegor på Totalförsvarets Forskningsinstitut satte han igång med att skriva *Krigsavhållande tröskelförmåga - Det svenska försvarets glömda huvuduppgift?* (2014), mycket på eget bevåg. I sitt arbete hade han kontakt med andra som också

---

<sup>6</sup> Se 4.1 för en mer ingående genomgång av *Deterrence by denial* och *Deterrence by punishment*.

intresserade sig för dessa frågor och Andrén menar att han mycket väl kan ha inspirerat dem (2021). Totalförsvarets Forskningsinstitut och Andrén skulle kunna vara en *Policy Entrepreneur* i den bemärkelse som begreppet tillmäts i denna studie. Andrén var tidigt ute med att ge begreppet tröskelförmåga en tydlig definition. Han var till synes även den första som beskrev en tydlig koppling mellan tröskelförmåga och *långräckviddig bekämpningsförmåga* genom sin argumentation för JAS 39 Gripen som möjlig bärare av kryssningsrobotar.

Å ena sidan Försvarsmakten och projektgruppen bakom *Försvarsmaktens redovisning av perspektivstudien 2013* (Försvarsmakten 2013) samt å andra sidan Totalförsvarets Forskningsinstitut och Andrén är möjliga *Policy Entrepreneurs*. Bägge har bidragit till att en idé vuxit sig stark och lämnat *the Policy Primeval Soup*. Man kan argumentera för att de på olika sätt bidragit med en *Coupling* mellan *Problem* och *Policy*.

För att hitta en *Coupling* till *the Political Stream* följer en diskussion kring *Political Entrepreneurs* inom gruppen *maktthavare*. Rådberg uppger att de borgerliga men även Socialdemokraternas Hultqvist var för att anskaffa *långräckviddig bekämpningsförmåga* (Rådberg 2021). Liberalernas Widman uppger inte att han hade en framträdande roll även om Liberalerna var för en anskaffning (2021). Moderaternas Wallmark uppger inte att han hade en framträdande roll, även om Moderaterna varit drivande i frågan (2021). Hultqvist, Widman och Wallmark satt alla med i försvarsberedningen som förordade en anskaffning av *långräckviddig bekämpningsförmåga* (Ds 2014:20) och skulle därför gå att se som *Political Entrepreneurs*. Utifrån deras egna utsagor och det material som ligger till grund för denna studie är det svårt att se någon av dem som mer betydelsefull *Political Entrepreneur* än de andra. Dåvarande försvarsminister Enström gick 24 april 2014 ut i media med att regeringen förordar kryssningsrobotar. Här var det alltså inte fråga om att linda in en *Policy* i ett *Package Deal* utan mer rakt på sak. 15 maj 2014, samma datum som försvarsberedningen lade fram sin rapport (Ds 2014:20), hänvisade hon till Andrén *Krigsavhållande tröskelförmåga - Det svenska försvarets glömda huvuduppgift?* (2014) i talet *Military Thinking in the 21st Century* om bland annat att kunna avskräcka en potentiell angripare (Enström 2014). Talet hölls på en konferens arrangerad av Kungliga Krigsvetenskapsakademien och man skulle kunna dra slutsatsen att hon tagit intryck av Andrén. Här skulle man kunna argumentera för att ha en *Political Entrepreneur* som tagit vid och drivit en *Policy* vidare där en *Policy Entrepreneur* inte kunnat fortsätta.

## 5 Slutsatser och diskussion

Här följer en sammanställning av resultaten från de olika delarna av analysen och en diskussion kring dessa resultat. Ambitionen är att svara på frågan ”Hur kan man förklara viljan att tillföra *långräckviddig bekämpningsförmåga* i perioden 2026-2030?”

En avsaknad av att kunna vedergälla, avskräcka och verka avhållande gentemot en potentiell angripare skulle kunna ses som *Problems* och skulle kunna förklara behovet av *långräckviddig bekämpningsförmåga*. Beroende på hur man definierar begreppet tröskelförmåga skulle avsaknad av tröskelförmåga kunna ses som en viktig del i *the Problem Stream*. Även ekonomisk irrationalitet skulle kunna vara en förklaring till varför politiker och experter förespråkade *långräckviddig bekämpningsförmåga*. Resonemanget om ekonomisk irrationalitet kan illustreras med en riddare. Varför låta riddaren, med sin långa träning, värdefulla häst och dyra rustning rida ut med en dolk? Kostnaden för en lans eller ett svärd hade låtit riddaren komma till sin fulla rätt på slagfältet. Samma typ av argument har använts för kryssningsrobotar, som skulle låta Sveriges dyra JAS 39 Gripen komma till sin rätta. Ukrainakrisen skulle kunna ses som ett *Focusing Event* som aktualiserade behovet att rusta Sveriges militära försvar.

*Långräckviddig bekämpningsförmåga* anses i denna studie ha varit ett accepterat sätt att förbättra Sveriges militära försvar, det vill säga en *Policy* på den politiska agendan, 15 maj 2014. Då var stödet så stort att försvarsberedningen var enig. Därefter har stödet fortsatt vara så stort att denna agenda blev en del i försvarsbeslut 2020. *Långräckviddig bekämpningsförmåga* kan ha börjat att bli en politisk agenda då Försvarsmakten utgav *Försvarsmaktens redovisning av perspektivstudien 2013* (Försvarsmakten 2013, s. 54) eller då *Krigsavhållande tröskelförmåga - Det svenska försvarets glömda huvuduppgift?* (Andrén 2014) kom ut.

Det har före våren år 2014 funnits en uppfattning mot att Sverige ska anskaffa kryssningsrobotar, men denna uppfattning verkar ha avtagit eller ändrats till att bli mer tillåtande. Det försämrade omvärldsläget kombinerat med ett nedrustat svenskt försvar kan ha påverkat *the Political Stream* så att det skapats en acceptans för *långräckviddig bekämpningsförmåga*. På våren 2014 sammanföll ett upplevt behov av att rusta upp Sveriges militära försvar med idéerna om att anskaffa kryssningsrobotar. Acceptansen för dessa vapen fanns och därför kunde det bli en politisk agenda. Mot bakgrund av ukrainakrisen och ett förestående riksdagsval kan politiker ha varit måna om att framstå som försvarsvänliga. Den politiska acceptansen har sedan fortsatt att finnas. Varken de *makthavare* eller de

ur kategorin *Outside of Government, but Not Just Looking In* som talade mot kryssningsrobotar före och under våren år 2014 har sedan dess gjort någon ansats att skapa en debatt. När jag fick kontakt med Svenska freds- och skiljedomstolen i samband med att jag gjorde intervjuerna visste de inte att *långräckviddig bekämpningsförmåga* kommit med i försvarsbeslutet 2020 (Hellström 2021). Det ska dock påpekas att föreningens ordförande Hellström, som jag intervjuade, inte var ordförande 2014. Detta kan anses stärka bilden av att våren 2014 var den tidpunkt som var betydelsefull för att *långräckviddig bekämpningsförmåga* skulle kunna ta sig upp på den politiska agendan. I detta *Policy Window* sammanföll *Problems, Policy* och *Political Streams*.

Försvarsmakten kan ha bidragit till att *långräckviddig bekämpningsförmåga* blev en politisk agenda genom att man var tidigt ute med att förordade kryssningsrobotar (Försvarsmakten 2013). Också Andrén (2014) kan ha bidragit genom att tydligt sammanlänka behovet av tröskelfråga och *långräckviddig bekämpningsförmåga*. Dessa skulle kunna ses som *Policy Entrepreneurs*. Dåvarande försvarsminister Enström förordade *långräckviddig bekämpningsförmåga* i media 24 april 2014, och även om hon då bara föregick det som skulle komma att presenteras av försvarsberedningen (Ds 2014:20) skulle hon kunna ses som en *Political Entrepreneur*.

Våren 2014 sammanföll behovet av att rusta upp Sveriges försvar, ukrainakrisen, den politiska situationen med ett förstående riksdagsval, förekomsten av starka förespråkare av kryssningsrobotar och själva idén om att anskaffa kryssningsrobotar. En acceptans för dessa vapen fanns och därför kunde *långräckviddig bekämpningsförmåga* bli en politisk agenda. Detta är ett möjligt svar på frågan i denna uppsats.



## 6 Referenser

Andrén, Krister 2014. *Krigsavhållande tröskelförmåga - Det svenska försvarets glömda huvuduppgift?* Totalförsvarets Forskningsinstitut, rapport FOI-R-3852, februari 2014.

Andrén, Krister, 2021. Ledamot Kungliga Krigsvetenskapsakademien, före detta rådgivare till överbefälhavaren. Telefonintervju 2021-04-02.

Bet. 2020/21:FöU4. *Totalförsvaret 2021-2025*. Förvarsutskottets betänkande.

Bildt, Carl, 2013-09-03.@CBildt, Twitter [Elektronisk]  
<https://twitter.com/cbildt/status/1113680149667557376>. Hämtdatum 2021-03-07.

Dalsjö, Robert 2019. *Västliga fjärrstridskrafter - En operationsanalytisk studie av kapaciteten för markmålsbekämpning vid krig i närområdet*. Totalförsvarets Forskningsinstitut, rapport FOI-R-4798, september 2019.

Ds 2014:20. *Försvaret av Sverige - Starkare försvar för en osäker tid*. Förvarsdepartementets redovisning.

Ds 2019:8. *Värnkraft - Inriktningen av säkerhetspolitiken och utformningen av det militära försvaret 2021–2025*. Förvarsdepartementets slutrapport.

Enström, Karin, 2014. *Military Thinking in the 21st Century*. Tal 2014-05-15. [Elektronisk]  
<https://www.government.se/49b727/contentassets/93582f5b13aa4cc6bb2f80e9fad205f/speeches-2010-2014---karin-enstrom>. Hämtdatum 2021-04-12.

Esaiasson, Peter - Mikael Gilljam - Henrik Oscarsson - Ann Towns - Lena Wägnerud, 2017. *Metodpraktikan. Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Upplaga 5:2. Stockholm: Wolters Kluver Sverige AB.

Fö2014/1179/MFI. *Uppdrag till Förvarsmakten att redovisa underlag till försvarspolitisk inriktningsproposition 2015*. Förvarsdepartementet, regeringsbeslut 2014/12.

Förvarsmakten, 2011. *Militärstrategisk doktrin med doktrinära grunder (MSD12)*. Stockholm: Grafisk produktion.

Försvarsmakten 2013. *Försvarsmaktens redovisning av perspektivstudien 2013*. Rapport FM2013-276:1, oktober 2013.

Försvarsmakten 2014. *Försvarsmaktens underlag till försvarspolitisk inriktningsproposition 2015*. Svar FM2014-5882:31, december 2014.

Försvarsmakten 2018. *Försvarsmaktens perspektivstudie 2016-2018 - Tillväxt för ett starkare försvar*. Rapport FM2015-13192:15, februari 2018.

Försvarsmakten 2019. *Försvarsmaktens underlag för försvarspolitisk proposition 2021– 2025*. Svar FM2019-20164:6, november 2019.

*Göteborgsposten*, 2014. ”Märklig försvarsdebatt”. Ledare. 2014-04-28.

Hansson, Johan, 2021. Officer, före detta projektledare för *Perspektivstudien 2013* (Försvarsmakten 2013). Telefonintervju 2021-04-30.

Hansson, Wolfgang, 2014. ”Hade inte hänt om inte Putin invaderat Ukraina”. *Aftonbladet. Nyheter*. 2014-04-24.

Hellström, Agnes, 2021. Ordförande i Svenska freds- och skiljedomsföreningen. Telefonintervju 2021-05-05.

Herweg, Nicole - Christian Huß - Reimut Zohlhöfer, 2015. ”Straightening the three streams: Theorising extensions of the multiple streams framework”, *European Journal of Political Research*, vol. 54 s. 435–449.

Holmström, Mikael, 2014. ”Ryskt flyg övade anfall mot Sverige”. *Svenska Dagbladet. Nyheter*. 2014-04-22.

Jonsson, Oscar, 2018. ”Sveriges försvar behöver kryssningsrobotar”. *Svenska Dagbladet. Ledare*. 2018-05-20.

Kingdon, John, 2011. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2 uppl. Glenview: Pearson Education.

*Norrköpings Tidningar*, 2014. ”Välkommen men dyr offensiv”. Ledare. 2014-04-24. [Elektronisk] <https://nt.se/asikter/ledare/valkommen-men-dyr-offensiv-9747282.aspx>. Hämtdatum 2021-04-27.

*P1-morgon*, 2014. ”Regeringen vill ha kryssningsrobotar”. Sveriges Radio P1, 24 april. Uttalande av Johan Tunberger 6 minuter och 30 sekunder in i programmet. [Elektronisk] <https://sverigesradio.se/artikel/5844583> . Hämtdatum 2021-05-02.

Prop. 2014/15:109. *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016-2020*. Försvarsdepartementet.

Prop. 2020/21:30. *Totalförsvaret 2021–2025*. Försvarsdepartementet.

Rådberg, Peter, 2021. Före detta riksdagsledamot, Miljöpartiet. Telefonintervju 2021-04-07.

SOU 2018:7. *Försvarsmaktens långsiktiga materielbehov*. Försvarsdepartementets betänkande.

Svenska Akademien, 2021. *Svensk Ordbok*. Svenska Akademiens Ordböcker [Elektronisk] Tillgänglig: <https://svenska.se/>. Hämtdatum 2021-04-21.

Sveriges Radio, 2014-04-24a. *Kryssningsrobotar på Gripen innebär en ny offensiv förmåga*. [Elektronisk] <https://sverigesradio.se/artikel/5844886>. Hämtdatum 2021-03-07.

Sveriges Radio, 2014-04-24b. *Ekots Tomas Ramberg om Gripen: Skördetid för försvarslobbyister*. [Elektronisk] <https://sverigesradio.se/artikel/5844893>. Hämtdatum 2021-03-07.

Sveriges Radio, 2014-04-24c. *Även S vill utrusta JAS med kryssningsmissiler*. [Elektronisk] <https://sverigesradio.se/artikel/5845192>. Hämtdatum 2021-05-01.

Thurén, Torsten, 2019. *Vetenskapsteori för nybörjare*. Stockholm: Liber AB.

Wallmark, Hans, 2021. Riksdagsledamot, Moderaterna. Telefonintervju 2021-04-27.

Widman, Allan, 2021. Riksdagsledamot, Liberalerna. Telefonintervju 2021-03-31.

Wiklund, Niklas, 2020. *Försvarspolitikens drivkrafter – en fallstudie av beslutsprocessen och kompromisserna när ett försvarsbeslut ska formuleras*. Masteruppsats, Försvarshögskolan [Elektronisk] <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1452813/FULLTEXT01.pdf>. Hämtdatum 2021-04-23.

Åhgren, Mats, 2014. ”Därför behöver Sverige ett militärt försvar”. *Vestmanlands Läns Tidning. Debatt*. 2014-02-01.

# Bilaga 1. Intervjufrågor

Jag är anställd i Försvarsmakten och jag studerar på universitet inom ramen för min yrkesroll.

Långräckviddig bekämpningsförmåga medger verkan mot mål på motståndarens eget territorium och förmågan skulle teoretiskt kunna användas för vedergällning. Att Sverige får denna förmåga kan ses som ett trendbrott. Syftet med mitt arbete är att förklara viljan att stridsflygdivisionerna ska tillföras långräckviddig bekämpningsförmåga i perioden 2026-2030, enligt försvarsbeslut 2020. Är det okej att jag spelar in intervjun?

1. Vad är bakgrunden till att stridsflygdivisionerna ämnas tillföras långräckviddig bekämpningsförmåga?
2. Hur skulle du beskriva den debatt och den politik som föregått försvarsbeslutet? Till exempel:
  - Vem eller vilka har varit tongivande avseende långräckviddig bekämpningsförmåga?
  - Vilka har talat för och vilka har talat mot?
  - Vilka har argumenten för och emot varit?
  - Vilka händelser har haft betydelse för den politiska viljan att stridsflygdivisionerna ska tillföras långräckviddig bekämpningsförmåga?