

Civil-militära relationer – ett småstatsperspektiv

av Magnus Petersson

TITEL:

Expeditionary Warfare and Changing Patterns of Civil-Military Relations: The Politics of War in the Nordic Countries, 2001–2014.

FÖRFATTARE:

Jannicke Fiskvik

FÖRLAG:

NTNU, Trondheim 2020



I JANUARI DETTA år disputerade Jannicke Fiskvik vid Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU) i Trondheim på en avhandling om de nordiska ländernas deltagande i Afghanistanoperationen. Hennes intresse var dock inte primärt riktat mot operationen i sig utan mot hur operationen påverkade de civil-militära relationerna:

How has the civilian-military balance of authority and influence in the Nordic countries changed between 2001 and 2014, and to what extent has expeditionary warfare influenced these changes?

Resultaten är i högsta grad intressanta då det visade sig att regeringarna i Danmark och Norge stärkte sitt inflytande över militärledningen, medan regeringarna i Finland och Sverige bibehöll en mer autonom militärledning.

Skälet till att Fiskvik studerade operationen i Afghanistan var att krig och krigföring normalt sett, enligt tillgänglig forskning på området, ändrar den civil-militära maktba-

lansen i antingen militär eller civil riktning. Militären kan få mer inflytande därför att det är militären som bedriver operationerna, därför att militära frågor blir relativt sett viktigare under militära operationer (också i utrikespolitiken), därför att befolkningen normalt stöder militären under pågående operationer, därför att militären, med sina specialistkunskaper, har ett informationsövertag gentemot politikerna och därför att en pågående operation (särskilt en långvarig sådan) genererar en stor mängd veteraner som ofta blir en påtryckargrupp gentemot politikerna för ökat stöd och resurser till militären. Men politikerna kan också få mer inflytande därför att de militära frågorna blir viktigare under en pågående operation, vilket öppnar för en ökad grad av styrning och "micro-management" från politiskt håll.

Demokratisk kontroll över militären, civil-militära relationer mer generellt, är ett klassiskt problem, som det forskats allt för lite om, särskilt rörande småstater. Den största

delen av forskningen handlar om stormakter, och speciellt USA där det utvecklats ett eget forskningsfält om ”armed forces and society”, som vilar på klassiska arbeten av Samuel Huntington, Morris Janowitz, Samuel Finer, Peter Feaver, Deborah Avant med flera. Fiskviks avhandlingsämne är därför såväl intressant som relevant utifrån en vetenskaplig synvinkel. Det är också intressant och relevant för praktiker och beslutsfattare (såväl politiker som militärer) i våra nordiska länder.

I avhandlingen kommer Fiskvik med mycket värdefulla teoretiska, metodologiska och empiriska bidrag. Militärteoretiskt utvecklar hon ett nytt begrepp, ”complex lethality”, som fångar det nya stridsfält som karakteriserade insatserna i framför allt Afghanistan och Irak och som skiljer sig från konventionell krigföring på flera sätt. För det första har de intervenerande parterna annorlunda intressen (som samhällsbygge) och konflikterna är inte existentiella. För det andra utspelar sig konflikterna långt från det egna territoriet. För det tredje är det en mångfald av aktörer, såväl militära som civila. För det fjärde är krigföringen irreguljär. Och för det femte är det svårt att tillämpa krigets lagar och regler då kombattanter är svåra att skilja från icke-kombattanter.

Fiskvik menar att complex lethality kan vara högintensiv och lågintensiv och att militärens autonomi borde öka då den är högintensiv, eftersom fokus då är på användning av militära medel vilket är militärens domän. I lågintensiv complex lethality borde militärens autonomi minska, menar hon, eftersom användningen av en mix av civila och militära medel medför ett ökat politiskt engagemang. I den empiriska undersökningen visar det sig att detta inte stämmer. När konflikten i Afghanistan blev mer högintensiv från cirka 2008 började regeringarna, speciellt i Norge och Danmark, att bli rädda för att situatio-

nen riskerade att hamna utom kontroll och stärkte därför den politiska styrningen på den militära autonomins bekostnad. Det fanns tendenser till detta också i de finländska och svenska fallen, men där behöll militären en långt större grad av autonomi.

Fiskvik är också innovativ när hon utvecklar sitt metodologiska batteri. Hon mäter graden av militär autonomi utifrån fyra perspektiv; ett institutionellt, ett organisatoriskt, ett funktionellt och ett sociologiskt. Det institutionella perspektivet handlar om hur starkt kopplad militärledningen är till regeringen, och hon antar att en stark koppling (som i Norge med Forsvarssjefen innanför försvarsdepartementets väggar) leder till minskad militär autonomi. Det organisatoriska perspektivet handlar om hur enhetlig militären är som aktör, och hon antar att om militärledningen är stark och enhetlig så har den en större autonomi i förhållande till politikerna. Det funktionella perspektivet handlar om hur stort militärens ansvarsområde är när det gäller till exempel försvarets inriktning och doktrinutveckling. Ett större ansvarsområde innebär en större grad av militär autonomi. Det sociologiska perspektivet, slutligen, handlar om graden av professionalisering. En stor grad av professionalisering stärker militärens roll som expert och innebär därmed en större grad av militär autonomi.

Fiskvik har använts sig av en mycket stor mängd källor och litteratur, inklusive ett 40-tal intervjuer i de fyra länderna (cirka en handfull anonymiserade topp-politiker, höga chefer inom respektive försvarsdepartement och militärer i vart och ett av länderna), och resultaten är mycket intressanta. Före terrorattentaten i USA den 11 september 2001 och interventionen i Afghanistan hade militären en stor grad av autonomi i alla fyra länder. I Danmark och Norge minskades den gradvis genom politisk styrning under

Afghanistanoperationens förlopp, faktiskt i så stor utsträckning att Fiskvik menar att militären som aktör hade gått från att vara autonom ("autonomous military actor") till att bli (i brist på bättre ord) inspärrad ("confined military actor").

Detta är måhända spetsformulerat, men Fiskviks argumentation och empiriska bevisföring övertygar. Dansk och norsk militär hade en klart större grad av autonomi före interventionen i Afghanistan än år 2014 då undersökningen slutar. Fiskvik spekulerar mot slutet av avhandlingen i om balansen kommer att ändras med ett större fokus på territoriellt försvar och konventionell krigföring efter Ukrainakrisen. Måhända "återerövrar" dansk och norsk militär autonomi under dessa förhållanden.

Hur som helst. Fiskviks avhandling imponerar och fångar en hel epok med nordisk försvarspolitik, försvarstransformation, användning av militär makt för att uppnå politiska målsättningar och, förstås, utvecklingen av de civil-militära relationerna i de fyra länderna. Den utgör ett mycket viktigt bidrag till forskningen, den ger insikter som kan komma praktiker till nytta och den är välstrukturerad och lättläst. Den rekommenderas starkt att läsa för såväl vetenskapare som praktiker.

Författaren är professor.