

En svensk strategi för nationell säkerhet

av Gunnar Magnusson

Resumé

This article is an attempt to form the basics of a Swedish national security strategy. The government will develop one during the year. The security strategy in force since 2017 has had a bad, if any at all, impact, both in the administration and among the public. A prerequisite for a strategy to have an impact is that it is consequential (brief, cannot be misunderstood or interpreted, but well to be translated into concrete action), limited (to the core tasks of the state; defense against external enemies, defense against internal enemies, the rule of law, but also to the cohesive robustness of civil society), indicative (be able to form the basis for how at the authorities and municipal level can, and should, plan and act), possible to convey easily and comprehensibly (concise and easy to understand) and consistent (coherent logic in thoughts and language use from A to Z). The basis of a strategy is that you are aware that it is a path of *action and not manifestations* for those who will execute the strategy, but that it also delimits its scope because aims to predict the future, which is always characterized by genuine uncertainty.

REGERINGEN HAR FÖR avsikt, såvitt kan förstås, att utforma en ny svensk strategi för nationell säkerhet, för att ersätta den från 2017. Gott så. Den fick inget vidare genomslag. I det följande följer ett antal grundläggande överväganden som bör beaktas innan man låter fingrarna alltför snabbt, och möjligen, obetänksamt löpa över tangentbordet, och där allt och alla ska omfattas. Det ska de inte.

En nationell säkerhetsstrategi bör vara fokuserad på det som ytterst gäller nationens säkerhet. Yttre och inre säkerhet och upprätthållande av samhällets robusthet som grund för tillit mellan det allmänna och människorna i landet. Övrigt kan saklöst läggas åt sidan i det här sammanhanget. Det får behandlas i andra fora. Här gäller

det rikets över- och fortlevande som fri och suverän nation, *om så före freden om den annars inte går att uppnå*.

Om strategi i allmänhet

Begreppet strategi (grekiskans *strategi'a*, härlett ur de grekiska orden *stratos* och *a'gein*, som tillsammans betyder att leda en här) har över tiden getts många definitioner; allt ifrån det ursprungliga, rent militära, till dagens flora av management- och IT-strategier.

En strategi avser att i de flesta fall behandla något som ligger i en oviss framtid och kan därför endast bli en avsiktsförklaring, eftersom framtiden inte går att förutse med någon större säkerhet.¹ Men ”förklaringen” får inte bli så nebulös att den i praktiken

blir meningslös. Den måste vara tillräckligt handfast trots det grundläggande dilemmat; att sia om en oviss framtid.

Generiskt, och tidlöst, kan därför sägas att det handlar om att utifrån ett beskrivet *nuläge* överblicka ens resurser (medel), eller brist på sådana, och att sedan beskriva hur dessa resurser ska utnyttjas, eller skapas, för att nå det man vill uppnå (mål) i ett önskvärt *dåläge*. Det är väsentligt att strategin *inte bara* uttrycker mål *utan också* ger tydliga anvisningar för *hur* dessa ska uppnås utifrån tillgängliga eller tillkommande medel.

En strategi syftar därför till att föreslå *en väg framåt*, ett handlande, mellan ett *nu* och ett önskvärt framtida *då*. En strategi ska beskriva vägen på ett övergripande plan, så att de som de facto ska genomföra strategins förverkligande har stöd och vägledning i *hur* medlen ska utnyttjas för att nå målet.

Men inom den av strategin anvisade ramen (målen) ska de som ska förverkliga att strategins mål uppnås, inom rimliga och legala gränser, ha stor handlingsfrihet i val av medel och metoder. Inom strategins ram ska ledarskap för helheten kunna utövas och utkrävas för att ge berättigat förväntade resultat. En nationell strategi ska ge vägledning för svåra och i grunden politiskt betingade prioriteringar och avdömningar.

Om en svensk strategi för nationell säkerhet i synnerhet

En svensk strategi för nationell säkerhet måste bestämmas och utformas inom de ramar som Sveriges åtaganden inom främst Nato, men även EU, ställer upp. Inom ramen för Nato-medlemskapet är det i första hand det Nordatlantiska fördragets artikel 3 som den nationella svenska säkerhetsstrategin bör ta sin utgångspunkt i; att Sverige kontinuerligt och effektivt, genom egen beredskap, upprätthåller och utvecklar sin individuella och

kollektiva förmåga att försvara sig och övriga medlemsstater mot väpnade angrepp.

Vid väpnat angrepp mot eget eller annan medlemsstats territorium, då Nordatlantiska fördragets artikel 5 blir tillämplig ("en för alla, alla för en"), gäller den nationella strategin fortsatt rörande verksamheten på svenskt territorium, men där de militära stridskrafterna och de delar av det civila försvaret som har att understödja dessa verkar inom ramen för Natos operativa planering och beslut om hur försvaret ska föras.

Det försvaret kommer med stor sannolikhet inte att vara begränsat till svenskt territorium. Betydande delar, kanske huvuddelen, av de svenska stridskrafterna kommer med stor sannolikhet att sättas in i Finland (i första hand mark- och flygstridskrafter), Baltikum (i första hand sjö- och flygstridskrafter) och i de danska sunden och Västerhavet (i första hand sjö- och flygstridskrafter). Dessa stridskrafter måste kunna understödjas av det civila försvaret utanför rikets gränser.

Inledningsvis bör, för att man ska utmejsla en "svensk strategi för nationell säkerhet", de grundläggande begreppen definieras och fastslås. Det är alldeles uppenbart inte vilken strategi som helst som det är frågan om. Det är inte en strategi för att leda ett företag eller en fotbollsklubb. Det är en strategi för att säkerställa nationell säkerhet och därmed ytterst nationalstaten Sveriges överlevnad. I korthet således: vad handlar det om egentligen?

"Svensk"

Svensk innebär att de som omfattas är dels de statliga och kommunala myndigheterna ("det allmänna"), dels det som sammantaget benämns som "civilsamhället", d v s rikets inbyggare² och de aktiviteter som dessa bedriver utanför "det allmänna" i form av ett

otal sammanslutningar och föreningar där människor möts och samverkar dagligdags.

Sveriges (statens) omfång bestäms av de territoriella gränser som internationell rätt dragit upp och inom vilka Sverige åtnjuter suveränitet enligt samma rätt.³

”Strategi”

Strategi för svensk del, utgående från begreppets generiska innebörd som det tecknats ovan, är att med statens samlade resurser, militära och civila, säkerställa att Sverige för sina legala inbyggare över tiden kan tillhandahålla en rättsordning som så långt möjligt tillförsäkras dessa rättssäkerhet och rättstrygghet,⁴ frihet till liv, lem och gods och rätt att självständigt eller tillsammans med andra forma sin vardag och sin framtid.

”Nationell”

Nationell är att ytterst fokusera på Sverige och dess legala inbyggare. Ett sådant fokus utesluter emellertid inte att blicka över nationsgränsen för att i samverkan med andra åstadkomma det som till syvende och sist gynnar Sverige och dess säkerhet. De främsta uttrycken för detta är medlemskapen i Nato och EU.

En nationell strategi för säkerhet kan inte omfatta allt utan måste fokusera på det som verkligen kan hota rikets överlevnad. Andra, från tid till annan, angelägna mål att uppnå, som regel kortsiktiga och ibland något av dagsländor, får behandlas i andra fora. Kort sagt. Sådant som inte har med rikets säkerhet eller överlevnad per se att göra.

Ytterst, och därmed den givna utgångspunkten, handlar det om att staten måste värna rikets frihet och oberoende om *så före freden om målet annars inte går att uppnå*. Detta är statens viktigaste uppgift. Kärnuppgiften.

”Säkerhet”

Säkerhet innebär att skapa en trygghet i och tilltro till att staten gör sitt yttersta för att säkerställa rikets överlevnad som vi nu känner det; en fri, demokratisk stat som fritt kan forma sin nutid och framtid på ett sätt som den själv bestämmer med de begränsningar som ingångna mellanstatliga avtal och tillträdna internationella konventioner från tid till annan innebär.

Säkerhet innebär också att landets inbyggare känner säkerhet till liv och lem när de rör sig på gator och torg i vardagen. Polisen ska säkerställa ordning och säkerhet i alla delar av landet. Utgångspunkten för ett sådant arbete ska vara hög närvaro av uniformerad polis i främst de områden där många människor upprätthåller och rör sig. Den s k broken windows-teorin ska tillämpas, särskilt mot minderåriga och kriminella.⁵

En helt avgörande betydelse för trygghet och tillit hos den enskilde och näringslivet i vid bemärkelse gentemot det ”allmänna” är en fungerande och säker energiförsörjning. Ett modernt samhälle kan inte fungera utan en tryggad energiförsörjning. Den måste vara stabil och planerbar och oberoende av nyckfulla väder och vindförhållanden.

Stabilitet och planerbarhet kan uppnås genom utnyttjande av vattenkraft, oljekraftverk och kärnkraftverk. Sol- och vindkraft kan aldrig skapa den stabilitet och planerbarhet som krävs dygnets alla timmar; varje dag, varje vecka, varje år. Det ligger i sakens natur. De är beroende av nyckfulla väderbetingelser. Sol- och vindkraft är möjliga komplement men aldrig ersättningar för den stabilitet och säkerhet i energiförsörjningen som krävs; varje dag, varje vecka, varje år.

Grunden för energiförsörjningen bör därför vara en kombination av vatten- och kärnkraft. Det är i praktiken utsläppsfritt och påverkar därmed inte klimatet. Det är, för att

använda ett begrepp som alltmera används, ”klimartsmart”. Vi bör med andra ord återta den energimix vi hade före Barsebäcks nedläggning. Den var stabil, planerbar och ”klimatsmart”.

Närmare om grunderna för en svensk strategi

Sverige, liksom andra stater, behöver ett noggrant genomtänkt tillvägagångssätt för hur staten ska upprätthålla sin suveränitet – idag och imorgon. Suveräniteten ska förstås som att staten inom de av internationell rätt definierade territoriella gränserna *och* inom ramen för sitt medlemskap i Nato, EU och FN, och de rättigheter och skyldigheter som dessa medlemskap medför för Sverige, ensidigt (suveränt) bestämmer hur staten och dess legala inbyggare ömsesidigt ska bestämma och sinsemellan fördela sina rättigheter och skyldigheter gentemot varandra och hur det offentliga (”det allmänna”) ska förhålla sig till det privata (”civilsamhället”).

Ett sådant bestämmande får emellertid inte inskränka de internationella reglerna för mänskliga rättigheter som de dels framgår av FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna, antagna av generalförsamlingen 1948, och som Sverige biträtt, dels av den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EMKR) från 1950, vilken gäller som lag här i landet sedan den 1 januari 1995.

Men mänskliga rättigheter och medborgerliga rättigheter är olika rättigheter. Mänskliga rättigheter enligt FN-stadgan och EMKR är *universella och generella*, medborgerliga rättigheter är *nationella och instrumentella* enligt varje stats bestämmande. De förra träffar alla, de senare den som innehar ett svenskt medborgarskap och inga andra.

Det finns härutöver ett omfattande och komplext regelverk som reglerar ett stort antal rättsliga förhållanden, dels mellan stater, dels mellan enskilda, dels mellan enskilda och det offentliga.

Staten är vad gäller dess suveränitet beroende av hur omgivande stater kan tänkas agera; politiskt eller militärt. Syftet kan vara att stärka (mera sällan) eller att undergräva (vanligare) statens suveränitet. Det är emellertid om statens suveränitet allvarligt hotas att undergrävas – politiskt eller militärt – som det finns särskild anledning att ha en väl utmejslad strategi för att motverka, och så långt möjligt omintetgöra, en sådan utveckling. Aningslöshet och naivitet är då aldrig en strategi, fromma förhoppningar än mindre. Varje stat bör därför utgå från att dess suveränitet kontinuerligt är, om inte akut hotad, så i vart fall satt under mer eller mindre stark påverkan.

Den omvärld som ytterst bestämmer Sveriges förhållanden till sina grannar är emellertid varken Nato, EU eller FN (1900-tals institutioner) utan den inbäddade, och, på djupet sedan länge (århundranden), efterhand formativa process, som präglat vårt land sedan 1100-talet grundat på judiskt-kristna värderingar i den västerländska kultursfären.

Efter en genom de senaste nio seklernas kontinuerliga utveckling, präglad i mångt och mycket av långvariga krig och konflikter, men också av fredliga intellektuella och vetenskapliga framsteg, ytterst manifesterade genom renässansen och reformationen på 1500 och 1600-talen, genom upplysningen på 1700-talet och genom demokratins genombrott på 1900-talet samt erfarenheter av det förödande andra världskriget, så har den västerländska kultursfären, i vilken Sverige är en integrerad del, funnit att dess överlevnad bäst bestäms av dess medlemmars gemensamma ansträngningar för att

försvara dess grundläggande värden. Det är i en omvärld präglad av dessa värden, grundade på judisk-kristen etik, vi finns, och det är där vi tillsammans med likasinnade vill, kan och ska forma vårt lands öde framgent.

Våra likasinnade har, med några få undantag, valt att bland annat genom den Nordatlantiska fördragsorganisationen, Nato, förverkliga dessa ansträngningar; att gemensamt – en för alla, alla för en – vid behov försvara de grundläggande västerländska värdena.

Sverige inträder nu i denna gemenskap genom sin ansökan om medlemskap i Nato, där vi i grunden alltid har hört hemma, och tar sin plats som fullvärdig medlem med alla de förpliktelser och skyldigheter som detta innebär, men också alla de fördelar det innebär; ett kollektiv försvar, ytterst uppbackat av kärnvapen, för de grundläggande principer på vilket vårt land och likasinnade formar staten och samhället; principer om frihet, demokrati, rättsstat och en fri handel och samfärdsel i syfte att åstadkomma största möjliga välfärd för vårt folk. En allians i fred för överlevnad i krig för fortsatt frihet och oberoende.

Riksdagen, regeringen och förvaltningen måste nu utmejsla grunderna för Sveriges inträde i Nato. Det är en allt överskuggande uppgift de närmaste åren och måste bygga på: vad kan vi bidra med för att på bästa sätt stärka alliansen? Det är då viktigt att inse att det inte är en fråga om ”vi” (Sverige) och ”dom” (Nato). Utan de tu är förenade i en gemenskap – Sverige är Nato och Nato är Sverige.

Ett medlemskap i Nato förtar dock inte behovet av en nationell säkerhetsstrategi. Ingen annan kommer att vid en väpnad konflikt, eller hot om en sådan, inledningsvis att säkra vårt territorium eller skyddet av vår befolkning. Det faller entydigt på oss själva inom ramen för Nordatlantiska fördragets

artikel 3; att försvara och skydda vårt territorium och vår befolkning.

Vi behöver därför skickliga diplomater som larmklockor och snubbeltrådar, ett militärt försvar (en krigsmakt) som med inre och, inte minst, yttre trovärdighet kan hantera yttre hot, en kompetent säkerhetstjänst och polis som kan hantera inre hot och, slutligen, och sannerligen inte minst, ett robust civilsamhälle, präglat av ett kitt⁶ av tillit mellan dels inbyggarna sinsemellan, dels mellan dessa och det offentliga, samt präglat av grundläggande värderingar om vad som formar ett gott samhälle; ett samhälle fritt från förtryck och ojämlikhet, med hög tilltro till varandra och till offentliga institutioner (”det allmänna”), och som genom sina valda representanter till statens och kommunernas styre låter dessa värderingar komma till uttryck genom lagstiftningen och kommunala bestämmelser. ”Land ska med lag byggas”, nu liksom förr.

Det är på dessa grunder som den nationella säkerhetsstrategin måste vila för att säkerställa statens kärnuppgifter – militär och politisk allians med likasinnade, det militära försvaret, säkerhetstjänsten och polisen samt, inte minst, civilsamhällets robusthet. Medlemskapet i Nato, EU och FN förtar på intet sätt behovet av en väl utmejslad strategi för nationell säkerhet. Att den utformas inom ramen för dessa medlemskap är däremot en självklarhet så länge medlemskapen består. Men själv är ändå bäste dräng och Gud hjälper den som hjälper sig själv. Svårare än så är det inte.

Strategins omfång

En avgörande fråga att ta ställning till rörande strategins omfång är vilka som är strategins målgrupper. För vem ska den vara vägledande: Det internationella samfundet upplysningsvis? Allians- och andra

samarbetspartner? Potentiella antagonister? Statsförvaltningen? Det offentliga ("det allmänna")? Den stora allmänheten?

För att strategin ska få ett konkret och meningsfullt genomslag, och inte bara vara ett underlag för högtidstalen, bör den i första hand vara en vägledning för hur de offentliga organen ska förstå sin roll i att säkerställa att Sverige fortsatt förblir en fri och oberoende stat, grundad på rättsstatliga principer och tillit mellan dess inbyggare och deras tillit till det offentliga. Den ska vara, pregnant uttryckt, kortfattad (tre-fem A4-sidor) och ha ett språkbruk som i Nials saga. Kort, kärnfullt och som inte går att missförstå eller tolka.

Strategin ska vidare vara uttryckt så att den är:

- Pregnant (kortfattad, går inte att missförstå eller att tolka men väl att omsätta i konkret handling).
- Avgränsad (till statens kärnuppgifter; försvar mot yttre fiender, försvar mot inre fiender, rättsstaten, men också till civilsamhällets sammanhållande robusthet).
- Vägledande (kunna ligga till grund för hur man på myndighets- och kommunal nivå rent konkret kan, och ska, planera och agera).
- Möjlig att enkelt och fattbart förmedla (kortfattad och lättbegriplig).
- Konsistent (sammanhängande logik i tankar och språkbruk från A till Ö).

Mål för strategin för nationell säkerhet

Att med statens samlade resurser, militära och civila, säkerställa nationen Sveriges frihet och oberoende över tid, *om så före freden om målet annars inte går att uppnå*, så att Sverige för sina legala inbyggare över tiden kan upprätthålla en rättsordning som så långt möjligt tillförsäkrar dessa rättssäkerhet och rättstrygghet, frihet till liv, lem och gods och rätt att självständigt eller tillsammans med andra forma sin vardag och sin framtid.

Författaren är överstelöjtnant, jur kand, ledamot av KKrVA och akademiens andre sekreterare.

Noter

1. Tiden inom vilka en strategis mål ska uppnås är helt olika för olika aktörer. En nationalstat har naturligen ett långt tidsperspektiv, där osäkerheterna är stora om hur omvärldsutvecklingen kan komma att te sig. Ett fotbollslag i super-ettan, vars strategi kanske syftar till att nästa år nå allsvenskan, har ett väsentligt kortare tidsperspektiv och sannolikt mindre osäkerheter att brottas med.
2. Med *inbyggare* menas de människor som legalt bebor Sverige från tid till annan; *medborgare* och de som i övrigt *lagligen* vistas i landet.
3. Suveränitet är en term inom statsrätt och internationell rätt som i sin moderna betydelse åsyftar den högsta politiska makten i samhället samt självständighet (autonomi) från yttre kontroll. Suveränitet är emellertid en gradfråga. Inget land är helt suveränt, i dagens värld kanske mindre än någonsin med alla ömsesidiga mellanstatliga beroenden, många av dessa traktats- och konventionsbundna. Men att bevara en så hög grad av suveränitet som möjligt är något de flesta stater strävar efter, men det är samtidigt en avvägningsfråga. Ett medlemskap i EU, eller Nato, innebär att vi medvetet ger upp delar av vår suveränitet för en uppfattad vinst (fördel) i termer av handelsflöden, säkerhet, etc.
4. Det är en mycket svår avvägning mellan att *å ena sidan* upprätthålla rättssäkerheten för de som tilltalas för brott (d v s den misstänkte och dennes skydd mot det allmännas utövande av tvångsmakt) och att *å andra sidan* upprätthålla rättstrygghet för den som utsätts för brott (d v s den drabbades, och andras, intresse av att det allmänna skipar rätt och upprätthåller lag och ordning i samhället). Att få ihop den ekvationen är kanske den största utmaningen rättsväsendet fortlöpande har att hantera och vi bör nog inse att vi inte får ihop den. Det blir fråga om ett val. Och då måste rimligen rättssäkerheten ges företräde. Hög rättssäkerhet är en rättsstats signum. Vi bör inte acceptera ökad rättstrygghet på bekostnad av rättssäkerheten.
5. "Broken Windows", *Wikipedia*, https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKewjmiojz17b8AbVjhosKHRBoAXsQFnoECCgQAQ&url=https%3A%2F%2Fsv.wikipedia.org%2Fwiki%2FBroken_Windows&usg=AOvVaw2fY6UgcRvGaaWVHiGXpABl.
6. "Kitt" är i det här sammanhanget det som håller samhället samman. Det är ogripbart och inte möjligt att definiera, men när man ser det eller upplever det så vet man vad det är; ömsesidigt artigt bemötande, hjälpa en äldre över gatan, lita på att myndigheters besked har fog för sig och inte vill dig något ont, och att man bör rätta sig efter dem, frihet från korruption, detta gissel i drabbade samhällen, gemensamma värderingar om vad som är rätt och vad som är fel, o s v. Exemplet är legio och svåra att konkretisera, klä i ord, men, som sagt, omisskännliga. Man vet vad det är när man ser eller möter det. Likaså när det inte är.