



## Bilaga 6.

### Försvarsmaktens tolkning av sitt uppdrag

---

### Försvarsmaktens omställning (RiR 2014:4)



# Bilaga 6

## Försvarsmaktens tolkning av sitt uppdrag

I denna bilaga behandlas Försvarsmaktens tolkning och styrning utifrån regeringens och riksdagens uppdrag.<sup>1</sup>

### *Försvarsmakten och försvarsbeslutsperioden 2002–2004*

#### INTERNATIONELL PRIORITET OCH EN VISS OKLARHET

Av Försvarsmaktens mer övergripande strategiska inriktning framgår att inriktningen börjar ändras, med en ökad betoning av internationella insatser och av en breddad hotbild. Försvarsmaktens förklarar exempelvis i sin doktrin från 2002 att de fyra uppgifter myndigheten fått från riksdagen kan omsättas till fyra militärstrategiska mål, som kan betraktas både nationellt och internationellt. Målen handlar om att förebygga, dämpa, skydda och försvara.<sup>2 3</sup>

Uppgiften att bidra till fred och säkerhet i omvärlden har fått större vikt än tidigare och tillsammans med den breda hotbilden utgör detta grunden för en ominriktning mot mindre men i vissa fall mer kvalificerat försvar som flexibelt ska gå att anpassa – ett insatsförsvar.<sup>4</sup>

I sin perspektivstudie för 2000–01 förklarade Försvarsmakten att myndigheten skiftar fokus<sup>5</sup>, från invasionsförsvar till insatsförsvar, vilket bland annat handlar om en utveckling mot en organisation med ökade krav på internationella insatser och att kunna uppträda i en bredare konfliktskala.<sup>6</sup>

Samtidigt kan utläsas ur perspektivstudien för 2002–2003 att Försvarsmaktens uppgifter var under utveckling. Försvarsmaktens uppgifter, och dess relativa vikt, var inte lika entydiga och självklara som tidigare. Försvarsmakten skrev att hotet från terrorismen tenderar att växa sig starkare.<sup>7</sup> Vidare hade Försvarsmakten tagit fram fyra målbildsinriktningar<sup>8</sup>, med olika betoning av nationell och internationell inriktning, och

---

<sup>1</sup> Framför allt har dokument av central betydelse studerats. Det handlar om styr- och inriktningsdokument på längre sikt i form av Försvarsmaktens perspektivplanering (PERP) och Försvarsmaktens utvecklingsplan (FMUP), liksom underlag med ett kortare tidsperspektiv i form av budgetunderlag. Vi har gått igenom tal och skrifter av nuvarande och tidigare överbefälhavare, som ger uttryck för vilken tolkning och inriktning Försvarsmakten arbetar mot.

<sup>2</sup> Militärstrategisk doktrin 2002, s.55.

<sup>3</sup> Vidare förklarade ÖB i sina förord att kalla krigets slut och den säkerhetspolitiska utvecklingen inneburit stora förändringar för Försvarsmakten. Det hade inneburit att försvarsplaneringen ska utgå från större bredd och för den operativa planeringen ska skapas en teoretisk grund för Försvarsmaktens verksamhet. (Militärstrategisk doktrin 2002).

<sup>4</sup> Militärstrategisk doktrin 2002, s. 67.

<sup>5</sup> Som en följd av Försvarsmaktens förslag 1999-05-19 och därpå följande riksdagsbeslut.

<sup>6</sup> Försvarsmaktens idé och målbild, Årsrapport från Perspektivplaneringen 2000-01.

<sup>7</sup> Årsrapport från perspektivplaneringen 2002-2003; Målbildsinriktningar för Försvarsbeslut 2004 – Rapport 7, 2003-02-28; 23 210:63182, s. 41-42.

<sup>8</sup> Det handlade om en betoning på internationella insatser i höga konfliktnivåer; betoning på internationella insatser i låga konfliktnivåer; betoning på nationell krishantering för att kunna möta ökade hot i vårt närområde och lika stor betoning på internationella insatser som på nationella krishantering.

rekommenderat en utveckling mot en målbild med lika stor betoning på internationella insatser som på nationella insatser.<sup>9</sup>

I myndighetens budgetunderlag ges bland annat bilden av att på kort sikt var internationella insatser av hög prioritet, samtidigt som förmågan till utveckling av insatsorganisationen skulle prioriteras på lång sikt.<sup>10</sup> Huvudsyftet var skapa ett flexibelt insatsförsvar med förmåga till anpassning mot en i framtiden breddad hot- och riskbild.<sup>11</sup> I tidigare års budgetunderlag behandlas bland annat den ekonomiska situationen och ökade internationella ambitioner.

Vidare framgår att Försvarmakten pekar på en i sitt budgetunderlag för 2004 att myndigheten måste ha ett långsiktigt mål att utvecklas mot. Tidigare var hotet från Sovjetunionen dimensionerande för försvarets långsiktiga inriktning. Nu handlar det om att ha förmåga att hantera osäkerhet i det långa perspektivet; Försvarmakten måste ha en grundläggande försvarsförmåga som ger statsmakten handlingsfrihet.<sup>12</sup>

Vikten av den internationella dimensionen framgår tydligt i budgetunderlag för 2005 där Försvarmakten hänvisade till sitt underlag till försvarsbeslutet 2004. I detta hade medvetet skett en nedprioritering av nationell förmåga i intervallet 5–10 år. I stället hade ambitionen att kunna ställa förband till förfogande för internationella insatser varit styrande för alla Försvarmaktens utvecklingsalternativ.<sup>13</sup>

Sammantaget framgår hur Försvarmaktens framhäver en förändring av inriktningen, samtidigt som dess närmare innebörd i viss utsträckning uppfattats som oklar. Även om den internationella inriktningen tydligt hade börjat prioriteras, ger Försvarmakten samtidigt uttryck för att avsaknaden av en tydlig hotbild inneburit en oklarhet kring hur myndigheten ska uppfatta sitt uppdrag.

#### FÖRSVARSMAKTEN SKA GÅ MOT EN NY INRIKTNING

Av tal av dåvarande ÖB vid Folk & Försvars konferens 2003 framgår att Försvarmaktens uppdrag delvis uppfattas som otydligt. ÖB menade att försvarets uppgifter var ganska tidlöst formulerade, men att den närmare innebörden behövde ses över. Internationella åtaganden ställde mest omedelbara krav och ”kraven på förmåga att delta i fredsframtvängande insatser blir i stor utsträckning kvalitativt styrande. Detta kan översättas till krav på kvalificerad förmåga till väpnad strid.”<sup>14</sup> Här används alltså begreppet kvalificerad i samband med internationella insatser och inte mer mot en nationell dimension. ÖB hänvisade till grundläggande frågor om försvarets långsiktiga inriktning i avsaknad av en tydlig hotbild. Det handlade om avvägningen mellan å ena sidan omedelbara och konkreta behov av internationell förmåga, och å andra sidan långsiktig kompetens och

<sup>9</sup> Årsrapport från perspektivplaneringen 2002-2003; Målbildsinriktningar för Försvarsbeslut 2004 – Rapport 7, 2003-02-28; 23 210:63182, s. 12-14.

<sup>10</sup> Försvarmaktens budgetunderlag för år 2003 med särskilda redovisningar, 2002-03-01, 23 383:62418

<sup>11</sup> I processen skulle nätverksbaserat försvar var en av grundstenarna.

<sup>12</sup> Försvarmaktens budgetunderlag för år 2004 med särskilda redovisningar, 2003-02-28, 23 383:63305, s. 2.

<sup>13</sup> Försvarmaktens budgetunderlag för år 2005 med särskilda redovisningar, 2004-02-27, 23 383:62995

<sup>14</sup> Inför försvarsbeslutet 2004, General Johan Hederstedt, Överbefälhavare, Centralförbundet Folk och Försvars rikskonferens, Sälen, 21 januari 2003.

utvecklingsförmåga.<sup>15</sup> ÖB förklarade att växande internationella uppgifter och de nya hoten (exempelvis storskalig terrorism) får stor betydelse för de krav som ställs på Försvarsmaktens omedelbara förmåga och tillgänglighet. Samtidigt var kraven på mångsidighet, kompetens och utvecklingsbarhet långsiktigt styrande.<sup>16 17</sup>

Året dessförinnan hänvisade ÖB till omfattningen av pågående förändringsarbete.<sup>18</sup> Invasionsförsvaret, som tagit 50 år att bygga, höll på att omvandlas till ett mer flexibelt och effektivt insatsförsvaret.<sup>19</sup>

ÖB konstaterade att avvecklingen handlade om närmast ofattbara dimensioner. Det rörde sig exempelvis om 4 000 bandvagnar, 2 500 terrängbilar och praktiskt taget alla kustartillerianläggningar som sprängts ned i berggrunden i skärgården. Parallellt med detta skedde en förnyelse och modernisering av Försvarsmakten, liksom en internationalisering och utveckling.<sup>20</sup>

#### FÖRSVARSMAKTEN FRÅN 2005 FRAM TILL INRIKTNINGSBESLUTET 2009

Av styrande underlag för försvarsbeslutsperioden 2005–2007 framgår att Försvarsmaktens uppfattar att uppdraget har förtydligats.

Försvarsmakten konstaterade i sitt budgetunderlag för år 2006 att riksdagens försvarsbeslut 2004 förstärker den tidigare inriktningen mot ett insatsförsvaret. De internationella ambitionerna hade, enligt Försvarsmakten, ökat ytterligare och försvarsmaktsutvecklingen följer en tydlig inriktning mot att skapa ett tillgängligt insatsförsvaret.<sup>21 22</sup>

Även i Försvarsmaktens budgetunderlag för 2007 konstateras att de ökade kraven på internationell förmåga i många stycken varit dimensionerade för reformeringen och försvarsmaktsplaneringen. Försvarsmakten uttryckte den nationella dimensionen på följande vis: ”Försvarsmaktens reformarbete tar

---

<sup>15</sup> Inför försvarsbeslutet 2004, General Johan Hederstedt, Överbefälhavare, Centralförbundet Folk och Försvars rikskonferens, Sälen, 21 januari 2003.

<sup>16</sup> Inför försvarsbeslutet 2004, General Johan Hederstedt, Överbefälhavare, Centralförbundet Folk och Försvars rikskonferens, Sälen, 21 januari 2003.

<sup>17</sup> Hederstedt konstaterade att det förut fanns en hotbild som var styrande på både kort och lång sikt. Nu måste denna hotstyrda planering ersättas av en förmågestyrning. Anpassningsförmåga handlade, enligt Hederstedt, inte om att blicka bakåt utan istället om att säkerställa möjligheten att kunna anpassa försvaret till verklighetens nya krav. Försvarsmakten borde, enligt Hederstedt, utvecklas mot en struktur där internationell insatsförmåga utvecklas hand i hand med den grundläggande försvarsförmågan. Vidare måste tillgängligheten för olika typer av insatser ökas. Hederstedt pekade även på vikten av folklig förankring och avslutande med att efterlysa en bred och saklig genomlysning av Försvarsmaktens uppgifter och förutsättningar på kort och lång sikt. (Inför försvarsbeslutet 2004, General Johan Hederstedt, Överbefälhavare, Centralförbundet Folk och Försvars rikskonferens, Sälen, 21 januari 2003.)

<sup>18</sup> Hederstedt påpekade även att det nog var få utanför Försvarsmakten som riktigt hade insett den fulla vidden av de förändringar som pågick. Förändringen handlade om att snabbt avveckla de delar av det gamla invasionsförsvaret som inte hade någon plats i det framtida försvaret, samt om att organisera om ledning och förband; utveckla nya doktriner, system och förband för ett framtida nätverksbaserat försvaret (målet var att förverkliga detta inom tio år). Slutligen handlade förändringarna om att utveckla förmågan att delta i multinationella insatser.

<sup>19</sup> ”Det handlar om ett insatsförsvaret som skall kunna användas för att förebygga och dämpa kriser och konflikter, som skall kunna skydda och försvara vårt land, som skall kunna anpassas till förändrade framtida behov och som sist men inte minst ska kunna ta sig an vidgade internationella uppgifter.” (På väg mot ett nytt försvaret, General Johan Hederstedt, Överbefälhavare, Centralförbundet Folk och Försvars rikskonferens, Sälen, 20 januari 2002.)

<sup>20</sup> På väg mot ett nytt försvaret, General Johan Hederstedt, Överbefälhavare, Centralförbundet Folk och Försvars rikskonferens, Sälen, 20 januari 2002.

<sup>21</sup> Försvarsmakten framhävde även senare års utgiftstak och limiter som allvarliga då de inneburit tvära kast i planeringförutsättningarna.

<sup>22</sup> Försvarsmaktens budgetunderlag för år 2006 med särskilda redovisningar, BU 06/SR, 2005-02-28, 23 383:63848.

också utgångspunkt i det stöd Försvarmakten skall kunna lämna i händelse av nationella krig och i hävdandet av nationell integritet.” Samtidigt framhölls bland annat vikten av balans mellan insatsförmåga och långsiktig utveckling – både insatsförmåga i dag och långsiktig utveckling skulle säkerställas.<sup>23</sup>

Den internationella inriktningen har fått ökad tyngd. Försvarmakten skriver i sin utvecklingsplan för 2007 att myndigheten ska sträva efter att skapa en flexibel insatsförmåga som är ändamålsenlig internationellt, samtidigt som den också bidrar till nationell försvarsförmåga. (Den internationella förmågan skulle alltså tjäna som en utgångspunkt). I dokumentet behandlas myndighetens militärstrategiska inriktning, i form av flera olika delområden.<sup>24</sup> Nationell förmåga behandlas i en mindre skala som en delmängd av så kallad grundläggande försvarsförmåga med ett mer långsiktigt perspektiv.<sup>25</sup>

Försvarmaktens internationella förmåga skulle öka såväl kvalitativt som kvantitativt. Enligt Försvarmakten skulle denna ambition på ett avgörande sätt dimensionera Försvarmaktens utformning, dess förmåga till väpnad strid på kort och medellång sikt samt förutsättningarna för fortsatt utveckling.<sup>26 27</sup>

På samma sätt präglas Försvarmaktens perspektivstudie för 2007 av att den internationella inriktningen står i centrum. Försvarmakten skriver att huvuddelen av alla förband behöver vara användbara för insatser globalt, i Europa och dess närområden *samt* på och i anslutning till vårt territorium. Därför måste förbanden dimensioneras för att klara insatser både i mer avlägsna delar av världen och för att göra insatser i vårt närområde.

Försvarmakten hänvisar till Gotland och skriver att förband med så kallad expeditionär förmåga inte endast är väsentliga för internationella insatser på stora avstånd utan även för insatser i närheten av eget territorium.<sup>28</sup> Huvuddelen av Försvarmaktens förmåga kan i dagsläget prioriteras mot internationella insatser.<sup>29</sup> Huvuddelen av förbanden ska vara användbara för internationella insatser och att samtliga förband även ska vara användbara på eller i närheten av det egna territoriet.<sup>30</sup> I

---

<sup>23</sup> Försvarmaktens budgetunderlag för år 2007 med särskilda redovisningar, BU 07/SR, 2006-04-25, 23383:66586.

<sup>24</sup> Omvärld, hot och utmaningar, Grundläggande försvarsförmåga, Internationell förmåga och Fortsatt utveckling inom Försvarmakten.

<sup>25</sup> På lång sikt, i händelse av allvarlig och varaktig säkerhetspolitisk förändring och därav följande successiva politiska beslut, ska kunna utvecklas och användas för mer omfattande operationer samtidigt som det har ett värde för förmågan att genomföra internationella insatser. Försvarmaktens utvecklingsplan 2007-2016 (FMUP 2007), 2006-04-27, 23 320:66929, s. 12.

<sup>26</sup> Försvarmaktens utvecklingsplan 2007-2016 (FMUP 2007), 2006-04-27, 23 320:66929, s. 12.

<sup>27</sup> Av Försvarmaktens övningsverksamhet uttryckt i 2007 års FMUP framgår att övningsverksamheten skulle utvecklas mot att vara bi- och multilateral, samtidigt som också påpekas att kvalificerade övningar i närområdet ska eftersträvas. Möjligheten att ersätta nationell övning med internationell ska eftersträvas om det är rationellt och utvecklar insatsorganisationen. Försvarmaktens utvecklingsplan 2007-2016 (FMUP 2007), 2006-04-27, 23 320:66929, s. 53 f.

<sup>28</sup> Rapport från perspektivstudien hösten 2007 – Ett hållbart försvar för framtida säkerhet, 2007-12-20, 23 382:63862, s. 15-16.

<sup>29</sup> Eftersom i dagens läge är kraven på militär effekt på och nära svenskt territorium relativt små. Rapport från perspektivstudien hösten 2007 – Ett hållbart försvar för framtida säkerhet, 2007-12-20, 23 382:63862, s. 19.

Försvarmakten skriver även att den dimensionerande metoden är väpnad strid i hela konfliktskalan.

<sup>30</sup> Rapport från perspektivstudien hösten 2007 – Ett hållbart försvar för framtida säkerhet, 2007-12-20, 23 382:63862, s. 20.

perspektivplanens rapport 2009 konstaterar Försvarsmakten att 2009 års försvarspolitiska inriktningsbeslut på två punkter innebär väsentligt förändrade uppgifter för Försvarsmakten. Dels handlar det om en ökad betoning på att kunna agera med andra, dels handlar det om ökade krav på användbarhet och tillgänglighet.<sup>31</sup>

I 2008 års budgetunderlag påpekas att även om det i första hand är kraven på internationell insatsförmåga som är drivande för utvecklingen stärker detta även den nationella förmågan i motsvarande grad.<sup>32</sup> Försvarsmakten hänvisar även till regeringens försvarspolitiska inriktning och syftar på en utökning av internationella insatser och beredskap.<sup>33</sup> Försvarsmakten hänvisar till regeringens höjda internationella ambition, uttryckt i planeringsanvisningarna för budgetunderlaget för 2008 respektive budgetpropositionen för 2007.

I nästföljande års budgetunderlag återopas budgetpropositionen för 2008, eftersom regeringen inte hade lämnat några planeringsanvisningar. Försvarsmakten skriver att det internationella engagemanget ska öka med en dubbling, och att internationella insatser ska vara grundläggande vid utvecklingen av insatsförbanden.<sup>34</sup>

#### FÖRSVARSMAKTEN SKA KLARA BÅDE OCH

Håkan Syrén skrev under sin tid som ÖB tre böcker<sup>35</sup>, och i den första konstaterades att tidigare var internationella uppgifter en bonusförmåga. Det skilde sig från det mindre och mer flexibla insatsförsvaret, som ska kunna användas för uppgifter utomlands och hemma.<sup>36</sup>

I sin efterföljande skrift konstaterade ÖB att Försvarsmakten tidigare hade en tydlig uppgift med en helt dominerande nationell uppgift, och framförde följande: ”Förutsättningarna för säkerhet var nu förändrade och Försvarsmaktens viktigaste uppgift hade förändrats till att handla om att arbeta för fred, säkerhet och frihet gemensamt med andra utanför Sveriges gränser – på platser där oro eller konflikter uppstår och i den globala världsordningen som påverkar oss alla.” Försvarsmakten ska naturligtvis fortsätta ha förmåga att hävda och försvara Sveriges territorium, men denna uppgift har i frånvaro av militära angreppshot av tidigare slag inte en lika framträdande plats.<sup>37</sup>

I den tredje skriften behandlades frågan om Försvarsmaktens uppgifter ytterligare. Försvarsmakten ska kunna verka både nationellt och internationellt och ha förmåga både nu och i framtiden.<sup>38 39 40 41</sup>

<sup>31</sup> Rapport från perspektivstudien 2009 – Det militärstrategiska utfallsrummet, 2010-01-29, 23382:51673.

<sup>32</sup> Här kan jämföras med ÖB:s skrift.

<sup>33</sup> BU 08/SR, 2007-02-27, 23 383:63650, s. 4.

<sup>34</sup> BU 09/SR, 2008-02-29, 23 383:64128, s. 3.

<sup>35</sup> ... där han vände sig till Försvarsmaktens personal, med ambitionen att förklara vad omställningen av Försvarsmakten handlade om.

<sup>36</sup> Vägen framåt – en liten bok om en stor förändring, Håkan Syrén, Överbefälhavare.

<sup>37</sup> Vägen framåt – en liten bok om en stor förändring, Håkan Syrén, Överbefälhavare.

<sup>38</sup> Både och – en liten bok om dubbla uppgifter och framtidens krav, Håkan Syrén, Överbefälhavare, s. 1.

<sup>39</sup> Skriften tar upp prestationer av det insatta insatsförsvaret i form av insatser för att hävda territoriell integritet, ge stöd till samhället och internationella insatser; Både och – en liten bok om dubbla uppgifter och framtidens krav, Håkan Syrén, Överbefälhavare, s. 18-20.

<sup>40</sup> Internationella insatser är det sista ledet i en lång förberedelsekedja, och övningsverksamheten har fått allt fler internationella inslag; Både och – en liten bok om dubbla uppgifter och framtidens krav, Håkan Syrén, Överbefälhavare, s.25-26.

Vidare tas upp att avvägningen mellan nationell och internationell inriktning är styrande för utvecklingen av Försvarsmakten. Försvarsmakten ska kunna ge bidrag som ger respekt och inflytande i det internationella samfundet.<sup>42</sup>

I sitt anförande 2005 förklarade ÖB sig nöjd med försvarsbeslutet och sade sig var nöjd med "...den tydliga principiella inriktningen mot ett internationellt användbart insatsförsvar".<sup>43</sup>

Samtidigt efterfrågade ÖB mer långsiktighet i beslutet och hänvisade till vikten av nationell civil och militär samverkan. ÖB påpekade att det ibland kunde upplevas som svårare med nationell interoperabilitet än med nationell sådan.<sup>44</sup> ÖB förklarade bland annat att statsmakternas mål saknar koppling till militära angreppshot i vårt närområde och att målen bör vara långsiktigt stabila, så länge den säkerhetspolitiska situationen i Europa ställer krav på en omprövning av försvarspolitik.<sup>45</sup>

I sitt tal 2009 behandlade ÖB utmaningar inför ett nytt försvarsbeslut. ÖB tog upp omställningen av försvaret och påpekade att sedan en lång tid hade försvarsekonomi varit i fokus. Försvarsmaktens uppgift, konstaterade ÖB, var på ett övergripande plan tydlig och handlar om förmåga till väpnad strid. Här förklarade även ÖB att krav som kan kopplas till det direkta försvaret av Sverige inte hade diskuterats sedan länge.<sup>46</sup>

### *Återgång till nationell inriktning*

Av Försvarsmaktens styrdokument framgår att under de senaste fem åren har fokus förändrats så att den nationella inriktningen numera står i centrum. Den internationella dimensionen finns kvar, fast är mer nedtonad. Detta framgår på olika sätt enligt nedan.

#### NÄROMRÅDET STÄLLS I CENTRUM

Precis som i andra dokument av central betydelse ingår i budgetunderlagen mål och inriktning för Försvarsmaktens verksamhetsgrenar. Av en jämförelse över tiden framgår att från budgetunderlagen för 2011 och framåt anger Försvarsmaktens att marina förband och flygförband i första hand är dimensionerade för närområdet. För arméförband anges som mål att kunna verka i brigad-, bataljons- och kompaninivå, utan någon närmare koppling

---

<sup>41</sup> ÖB:s skrift hänvisar till svårigheten att identifiera nationella intressen i en allt mer internationaliserad värld, och till vikten av en fördjupad analys och konkretisering av våra nationella intressen; Både och – en liten bok om dubbla uppgifter och framtidens krav, Håkan Syrén, Överbefälhavare, s. 44.

<sup>42</sup> Fyra exempel nämns som skulle kunna vara styrande för den politiska inriktningen och hur Försvarsmakten bör utvecklas. Det handlar om att möjliggöra nationell hantering av fredstida krissituationer som berör svenskt territorium. Det handlar om att utforma Försvarsmaktens ått myndigheten kan agera med andra länder i regionen på internationellt vatten eller lufrum. För det tredje handlar det om att utforma Försvarsmakten så att Sverige får inflytande vid gemensamma insatser i närområdet och om att utforma möjligheter till medverkan i multinationella underrättelse- och ledningsorgan.

<sup>43</sup> Försvarsmakten i framtiden, General Håkan Syrén, Överbefälhavare, Anförande vid Folk och Försvars rikskonferens, Sälen, 18 januari 2005, s. 8.

<sup>44</sup> Försvarsmakten i framtiden, General Håkan Syrén, Överbefälhavare, Anförande vid Folk och Försvars rikskonferens, Sälen, 18 januari 2005, s. 8.

<sup>45</sup> Försvarsmakten i framtiden, General Håkan Syrén, Överbefälhavare, Anförande vid Folk och Försvars rikskonferens, Sälen, 18 januari 2005.

<sup>46</sup> Operativa krav och behov hade hamnat i bakgrunden till följd av att omvärldsläget inneburit att det varit svårt att konkretisera militära hot.

till om det är nationellt eller internationellt.<sup>47</sup> Dessförinnan, exempelvis i budgetunderlaget för 2010, uttrycktes inte en prioritering på detta sätt. I stället förklarades att marina förband<sup>48</sup> och flygförband skulle inriktas både mot nationella och internationella insatser. För arméförband kan jämföras med budgetunderlaget för 2009 i vilket angavs att dessa skulle utvecklas för att kunna verka i strid upp till bataljonsgrupper, och med lägre prioritet i brigadsstridsgrupp.

Av budgetunderlagen för 2013 och 2014 framgår bland annat att för arméförbanden ska från 2016 Försvarsmakten prioritera förmåga att verka i brigads ram. Verkansförmågan ska utvecklas genom tillförsel av artillerisystem, och att stridsvagn 122 och stridsfordon 90 med varianter ska livstidsförlängas. För marina resurser uttrycks att dess primära uppgift är att i och utanför närområdet skydda svenska intressen. Flygstridskrafter ska primärt utveckla förmåga att verka i Sverige och i vårt närområde.<sup>49</sup>

På samma sätt förklarar Försvarsmakten i sin utvecklingsplan för 2013 att marinstridskrafterna liksom flygstridskrafterna ska utvecklas primärt för att kunna verka i vårt närområde. Inriktningen för arméstridskrafter handlar om att sätta upp användbara, tillgängliga och flexibla bataljonsgrupper.<sup>50</sup> Detta kan jämföras med utvecklingsplanen för 2007 i vilken i stället förklarades att marinens insatsförband ska ha förmåga och högt stridsvärde för att snabbt kunna sättas in i såväl internationella som nationella insatser. I utvecklingsplanen uppgavs att flygstridskrafterna ska kunna användas behovsstyrt, såväl internationellt som nationellt.<sup>51</sup>

I 2014 års utvecklingsplan anges att övningsverksamheten ska dimensioneras utifrån ett antal kriterier. Här framgår en tydligare nationell dimension, samtidigt som internationella krav ska fortsätta att vara dimensionerande. Försvarsmakten skriver att ”i kommande period fokuseras mot ett återtagande av nationell förmåga till väpnad strid inom ramen för dimensionerande typfall.”<sup>52</sup>

Samtidigt kvarstår den internationella ambitionen och Försvarsmakten skriver att internationella övningar är grundläggande för att kunna genomföra kvalificerade internationella uppdrag.<sup>53</sup> <sup>54</sup> I utvecklingsplanen för 2014 har tillförts ett antal planeringsscenarioer i syfte att ”utgöra en grund för en övergripande beskrivning av krav på Försvarsmaktens operativa förmåga på kort och medellång sikt.”<sup>55</sup>

---

<sup>47</sup> BU /SR, 2008-02-29, 23 383:64128, s. 3.

<sup>48</sup> Här kan noteras att kapacitet för luftförsvar vid amfibieförbandet skulle ambitionssänkas, genom att luftvärnsplutonen inom den amfibiska tilläggsförmågan avvecklas och det förbandsbundna luftväret begränsas till truppvärn.

<sup>49</sup> Försvarsmaktens budgetunderlag för 2014 med särskilda redovisningar, 2013-02-28, 23383:53446, s. 11-15.; Försvarsmaktens budgetunderlag för 2013 med särskilda redovisningar, 2012-02-29, 23383:53071, s. 27-32

<sup>50</sup> FMUP 13 – del 1, Politisk strategisk inriktning, 2012-02-29, 23 320:53070, s.13.

<sup>51</sup> Försvarsmaktens utvecklingsplan 2007-2016 (FMUP 2007), 2006-04-27, 23 320:66929, s. 26-31.

<sup>52</sup> FMUP 14 – del 2, Plan för verksamhetsgrenar och övrig verksamhet, 2013-02-28, 23 320:52821, s. 34-35.

<sup>53</sup> FMUP 14 – del 2, Plan för verksamhetsgrenar och övrig verksamhet, 2013-02-28, 23 320:52821, s. 34-35.

<sup>54</sup> I 2014 års FMUP förklaras att utgångsvärden för planeringen har reducerats mot bakgrund av och med utgångspunkt från det som i stället tas upp i Försvarsmaktens strategiska inriktning (FMSI). Det handlar om specifikt inriktade delar har utgått, liksom stora delar av kapitlet krav på insatsorganisationen.

<sup>55</sup> FMUP 14 – del 1, Utgångsvärden för planeringen, 2013-02-28, 23 320:52821, s.10.



Utan inbördes prioritering presenteras sex typscenarier som handlar om territoriell integritet (normalt eller försämrat omvärldsläge), internationell insats (normalt eller försämrat omvärldsläge), upprätthållande av regional stabilitet (nationellt eller internationellt) och slutligen anges försvar mot väpnat angrepp i begränsad omfattning.<sup>56</sup>

Vidare förklaras i perspektivplanering 2013 att närområdet bör vara dimensionerande för Försvarsmakten<sup>57</sup>. För att säkerställa den nationella suveräniteten bör framtida förmågor utgå från att säkerställa bland annat en responsförmåga som kan utöva effekt i närområdet.<sup>58</sup> Här skriver Försvarsmakten även att försvarsplaneringen på ett tydligare sätt understryker vikten av att kunna möta ett allvarligt hot än de analyser som gjordes inför försvarsbeslutet 2009.<sup>59</sup>

Särskilt tydlig blir förändringen av inriktning när man avslutningsvis *som en egen rekommendation till regeringen skriver att närområdet bör vara i fokus*. Försvaret av Sverige bör utgöra geografisk utgångspunkt för utformningen av insatsorganisationen.<sup>60</sup>

#### NY MILITÄRSTRATEGISK DOKTRIN OCH FÖRSVARSMAKTENS STRATEGISKA INRIKTNING

I sin doktrin 2011<sup>61</sup> återknyter Försvarsmakten till kraven på operativ förmåga att genomföra omvärldsbevakning, genomföra insatser och utveckla insatsorganisationen.<sup>62</sup> Bland annat skriver Försvarsmakten att den operativa förmågan ska uppnås enskilt eller tillsammans med andra, och ska kontinuerligt kunna omfatta flera insatser samtidigt. Inom varje insats ska olika stridskrafter kunna utnyttjas samordnat. Dessutom ska Försvarsmakten efter förberedelser kunna kraftsamla hela insatsorganisationen för att enskilt, eller tillsammans med andra, kunna möta ett allvarligt militärt hot.<sup>63</sup>

I fråga om insatser skriver Försvarsmakten att dessa kan äga rum i anslutning till svenskt territorium i syfte att hävda Sveriges territoriella integritet och suveräna rättigheter. Det kan *även* (egen kursivering) handla om internationell konflikthantering<sup>64</sup>. Försvarsmaktens förmåga ska täcka hela skalan från att kontinuerligt upptäcka och hantera kränkningar till att ”genomföra väpnad strid i lågintensiva till högintensiva miljöer”.<sup>65 66</sup>

<sup>56</sup> Försvarsmakten förklarar att dess insatsförmågor prioriteras med hänsyn till behovet av att kunna genomföra insatser inom ramen för ovan angivna planeringsscenarier. FMUP 14 – del 1, Utgångsvärden för planeringen, 2013-02-28, 23 320:52821, s.11.

<sup>57</sup> och att dimensioneringen bör baseras på suveränitetsaspekten i de nationella intressena.

<sup>58</sup> Försvarsmaktens redovisning av perspektivstudien 2013, 2013-10-01, FM2013-276:1.

<sup>59</sup> Försvarsmaktens redovisning av perspektivstudien 2013, 2013-10-01, FM2013-276:1., s.51.

<sup>60</sup> Det innebär, enligt Försvarsmakten, att förmågan och ambitionsnivån att genomföra internationella insatser vid varje given tidpunkt bestäms av vilka förmågor som är operativt tillgängliga. (Försvarsmaktens redovisning av perspektivstudien 2013, 2013-10-01, FM2013-276:1, s.51)

<sup>61</sup> 2011 beslutades om en ny militärstrategisk doktrin (MSD), och i och med denna upphävdes 2002 års militärstrategiska doktrin.

<sup>62</sup> Militärstrategisk doktrin 2011, s. 78.

<sup>63</sup> Militärstrategisk doktrin 2011, s. 78.

<sup>64</sup> Den nationella dimensionen sker i nära samverkan med andra svenska myndigheter; medan internationella insatser sker i samverkan med andra länder.

<sup>65</sup> Militärstrategisk doktrin 2011, s. 79.

<sup>66</sup> Försvarsmakten har också med en punkt i sin militärstrategiska doktrin som kallas Utveckling. Med utveckling avses här att ”det militära försvaret ska ha förmåga att anpassa sin kapacitet till nya hot och utmaningar och även kunna hantera en försämrad omvärldsutveckling. Förmågan till väpnad strid –

## FÖRSVARSMAKTENS STRATEGISKA INRIKTNINGSDOKUMENT (FM SI)

Försvarsmaktens doktrin 2011 kan jämföras med hur Försvarsmakten presenterar sin tolkning av sitt uppdrag i sitt så kallade strategiska inriktningsdokument (FM SI).<sup>67 68</sup>

Försvarsmakten poängterar vikten av anpassning. Förändringar ska vara en naturlig del av myndighetens verksamhet.<sup>69</sup> I tidigare försvarsbesluts krav på anpassning handlade det om att ha potential till förändring medan det numera mer handlar om en pågående löpande förändring. En viktig skillnad är därmed att det inte längre avsätts resurser för att kunna anpassa eller förändra verksamheten till nya krav.

## ANVISNINGAR FÖR FÖRSVARSPLANERING AV STOR STRATEGISK BETYDELSE

Av granskningen framgår att regeringens anvisningar för försvarsplanering haft stor betydelse. Försvarsmakten skriver till exempel i sin FMSI att regeringens anvisningar för försvarsplanering är en styrsignal av stor strategisk betydelse.<sup>70</sup> När Försvarsmakten hänvisar till gällande försvars- och säkerhetspolitiska inriktningar hänvisas bland annat till regeringens anvisningar för försvarsplanering.<sup>71</sup>

FM SI avslutas med ”Överbefälhavarens Beslut i Stort” som är ett internt styrande beslut.<sup>72</sup> ÖB konstaterar att regeringens inriktningar för insatsorganisation 2014 från 2009 och framåt fortsätter att vara utgångspunkten för Försvarsmaktens planering.<sup>73</sup>

---

även för att möta en kvalificerad moståndare – måste därför upprätthållas.” Militärstrategisk doktrin 2011, s. 79.

<sup>67</sup> Försvarsmakten konstaterar att myndigheten utgår från riksdagens och regeringens beslut om uppgifter och tilldelat ekonomiskt anslag. Utifrån detta inriktar Överbefälhavaren verksamheten med ett strategiskt inriktningsdokument för Försvarsmakten och för doktriner. Strategiskt inriktningsdokument (FM SI) redovisar myndighetens verksamhetsidé, vision och värdegrund samt inriktning och strategiska förändringsmål för verksamhet, produkter, organisation och sakområden. (FM SI 2012, Del 1: Grunder och ÖB Beslut i Stort, 2012-06-29, 23 100:60578, s.2.)

<sup>68</sup> I FM SI presenteras inledningsvis en övergripande strategisk grund för verksamheten. Försvarsmakten ska genomföra en beredskapsplanläggning och en operativ planläggning. Beredskapsplanläggningen fastställs i Försvarsmaktens beredskaps- och insatsorder, medan den operativa planläggningen fastställs i försvarsplaner. FM SI 2012, Del 1: Grunder och ÖB Beslut i Stort, 2012-06-29, 23 100:60578, s.2.

<sup>69</sup> Försvarsmakten anger fem strategiska förändringsmål. Det handlar om att öka tillgängligheten, att öka förmågan att verka med andra, effektivisera administrativt stöd och logistik, att vara en attraktiv arbetsplats för nya och befintliga medarbetare och att stärka värdegrunden genom handling. FM SI 2012, Del 1: Grunder och ÖB Beslut i Stort, 2012-06-29, 23 100:60578, s.3.

<sup>70</sup> 2011-03-31, Anvisningar för försvarsplanering, Regeringsbeslut 3.

<sup>71</sup> 2011-09-15, Inriktningsbeslut för Försvarsmakten avseende internationellt samarbete, Regeringsbeslut 4. Försvarsmakten hänvisar vidare till bland annat till Sveriges solidaritetsförklaring, och till regeringens önskan att Sverige bör öka sitt engagemang i fredsfrämjande insatser under EU:s, FN:s och Natos ledning. Förutom detta hänvisar regeringen till regeringens proposition, regleringsbrev 2012 - ”dimensioneringsgrund utgörs av väpnad strid mot kvalificerade moståndare” - samt till försvars- och säkerhetspolitiska inriktningar hämtade ur regeringens proposition och från regeringens inriktningsbeslut för Försvarsmakten avseende internationellt samarbete.

<sup>72</sup> Det ligger till grund för försvarsmaktsplanering i form av FMUP 2014 och budgetunderlaget för 2014 liksom för försvarsplanering och långsiktiga militärstrategiska analyser. På så vis hänvisas till detta beslut i exempelvis Försvarsmaktens budgetunderlag 2014.

<sup>73</sup> I noten till detta hänvisar Försvarsmakten till:

- Inriktningsbeslut för Försvarsmakten 2010-2014, Regeringsbeslut 3, Försvarsdepartementet, Fö2009/1354/MIL
- Inriktningsbeslut för Försvarsmakten avseende internationellt samarbete, Regeringsbeslut 4, 2011-09-15, Fö2011/1381/MFI
- Anvisningar för försvarsplanering 2011, Regeringsbeslut 3, Försvarsdepartementet, Fö2011/569/MFI
- Förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten med ändringar t.o.m. SFS 2012:122.

ÖB:s beslut inleds med att ”Försvarmakten ska kunna försvara Sverige samt främja svensk säkerhet och svenska intressen självständigt, men även i samverkan med andra.” Dessutom anges att ”Sveriges befolkning ska uppfatta Försvarmakten som en garant för nationell säkerhet.”

När det gäller dimensioneringen anges att krigsförbanden ska dimensioneras för väpnad strid mot en kvalificerad motståndare.<sup>74</sup>

När det gäller inriktningen för försvarsplaneringen skriver ÖB att denna ska fullföljas ned till förstahandsuppdrag för krigs- och hemvärnsförband. Vidare ska planeringen breddas genom att det tas fram nya omfall. Nationell planering ska prioriteras till Östersjöområdet, och nya hot såsom cyberhot ska beaktas i större utsträckning än tidigare.

Vidare skriver Försvarmakten i sitt svar på regeringens uppdrag (regeringsbeslut 7<sup>75</sup> 7<sup>76</sup>) att regeringens anvisningar för försvarsplanering innebär en precisering av Försvarmaktens uppgifter och krav på operativ förmåga, som det har uttrycks i övriga centrala styrdokument (instruktion, regleringsbrev och inriktningsbeslut).<sup>77</sup>

#### NATIONELL INRIKTNING

Vidare framgår av Försvarmaktens svar på regeringens begäran hur Försvarmakten väljer att presentera sin tolkning av sitt uppdrag. Försvarmakten skriver: ”Den operativa utgångspunkten för Försvarmakten utgörs av den faktiska förekomsten av militära förmågor i vårt närområde. Dessa förmågor medger att operationer kan genomföras mot svenskt territorium och svenska intressen. Därutöver medför ett deltagande i internationella insatser att också delvis andra hotbilder behöver kunna hanteras. För att kunna möta denna bredd av möjliga hot och faktiska risker krävs att den beslutade reformen fullföljs med bibehållen operativ bredd.”<sup>78</sup>

Hur den nationella dimensionen blivit mer framträdande framgår även tydligt i Försvarmaktens svar till regeringen under rubriken operativa konsekvenser vid en prolongerad ekonomi år 2019. Försvarmakten ger här en utförlig konsekvensbeskrivning ur ett nationellt perspektiv, och tar först i slutet av denna redogörelse upp att även den internationella förmågan riskerar att sjunka.<sup>79</sup> Värt att notera, avseende den betydelse som regeringens anvisningar för försvarsplanering har fått, är också att målet för reformen 2019, enligt Försvarmakten, är att ha ett försvar som utgår från

<sup>74</sup> Det ska finnas förmåga att genomföra insatser mot såväl reguljära som irreguljära styrkor, och dessa insatser kan vara både kortvariga och långvariga. Försvarmaktens verksamhet ska i ökad utsträckning fokusera på insatser, nationellt och internationellt, samt krigs- och hemvärnsförbandens tillgänglighet. (FM SI 2012, Del 1: Grunder och ÖB Beslut i Stort, 2012-06-29, 23 100:60578, s.10.)

<sup>75</sup> Regeringen beslutade den 4 oktober 2012 att ge Försvarmakten i uppdrag att i samband med framtagandet av budgetunderlaget för 2014 redovisa ett kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans.

<sup>76</sup> Regeringsbeslut 7, 2012-10-04, Fö2012/1794/MFI.

<sup>77</sup> Uppdrag att redovisa kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans, 2012-10-04, Fö2012/1794/MFI, Regeringsbeslut 7.

<sup>78</sup> Försvarmaktens kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans, 2013-02-28, 23 381:53871.

<sup>79</sup> Försvarmaktens kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans, 2013-02-28, 23 381:53871. Försvarmakten skriver att förmågan att genomföra en gemensam operation för att möta ett begränsat väpnat angrepp får avgörande begränsningar. Insatsorganisationens förmåga att försvara ett begränsat område accentueras ytterligare. Uthålligheten sjunker och området som kan försvaras blir mindre. En reduktion av antalet krigsförband gör också att uthålligheten att hantera systematiska kränkningar minskar betydligt ”och att det endast kan ske med geografiska begränsningar”. Vidare riskerar ”förmågan att delta i internationella insatser enligt den nivå riksdagen har beslutat nedgår.”

inriktningspropositionen *och* utifrån försvarsplaneringen (egen kursivering).<sup>80</sup>

När det gäller förhållandet mellan internationell och nationell dimension uttalar Försvarsmakten följande: ”Utfallsrummet begränsas därmed inte enbart till vår närmaste omvärld i form av hot och arenor för insatser, även om flera faktorer i vårt närområde återigen tilldrar sig vårt intresse i allt ökande grad.”<sup>81</sup>

I sitt tal i Sälen 2011 konstaterade ÖB att den nationella planeringen återupptagits 2010, efter att ha legat nere i tio år på grund av så kallad operativ time-out. Återtagandet av en högre beredskap kommer att dröja då det tar tid innan alla system är återlagda. ÖB framförde följande. ”När försvarsplaneringen är fullt genomförd ha alla delar av Försvarsmakten tydliga mål för vad som krävs för att kunna lösa sina fördefinierade uppgifter, en nödvändighet för ett insatsförsvar. Det kommer också ge Försvarsmakten en bild av hur vi klarar att lösa uppgifter inom en given resursram.”

ÖB påpekade att den så kallade strategiska time-outen inte var något nytt, utan den har medfört att Försvarsmakten har ett omfattande återtagande att göra. Det är också något Försvarsmakten arbetar med när Försvarsmakten nu genomför nationell försvarsplanering.<sup>82</sup>

#### FÖRHÅLLET MELLAN LÅNG OCH KORT SIKT

I sitt tal på Folk & Försvar i Sälen 2012 konstaterade ÖB att den försvarsmakt som nu utvecklas kommer att ha en förmåga i enlighet med riksdagens beslut som är rimlig i förhållande till det förhållandevis gynnsamma säkerhetspolitiska läge i vårt närområde *just nu*. ”Men den försvarsmakt vi nu bygger ska vara materiellt utrustad med samtliga personalkategorier övade 2019. Inriktningsbeslutet, inklusive den säkerhetspolitiska analysen, sträcker sig till och med 2014. För tidsperioden därefter har det inte gjorts någon säkerhetspolitisk analys.”<sup>83</sup>

ÖB summerade sitt tal med att 2009 års försvarsbeslut skapar militära förutsättningar som behövs på kort sikt, men att det behövs ett mer långsiktigt perspektiv. Det är viktigt med en balans mellan omedelbar tillgänglighet och långsiktig handlingsfrihet.<sup>84</sup>

På samma sätt angav Försvarsmaktens generaldirektör i Sälen även att försvarets uthållighet är rimlig, med utgångspunkt från den omvärldsbeskrivning som låg till grund för den försvarspolitiska inriktningsbeslutet 2009 och en potentiell motståndares resurser.<sup>85</sup> Det betyder alltså att han hänvisar till en 4–5 år gammal omvärldsbeskrivning i sin bedömning.

---

<sup>80</sup> Försvarsmaktens kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans, 2013-02-28, 23 381:53871, s.8-10.

<sup>81</sup> Försvarsmaktens kompletterande underlag om långsiktig ekonomisk balans, 2013-02-28, 23 381:53871.

<sup>82</sup> ÖB anförande i Sälen 2012.

<sup>83</sup> ÖB anförande i Sälen 2012.

<sup>84</sup> ÖB anförande i Sälen 2012.

<sup>85</sup> Tal av generaldirektör Peter Sandwall, Folk och Försvars Rikskonferens, Sälen den 14 januari 2014.