

Sveriges deltagande i fem internationella
militära insatser – en uppföljning av
konsekvenserna för den nationella
försvarsförmågan

ISSN 1653-0942
ISBN 978-91-7915-052-5
Riksdagstryckeriet, Stockholm 2022

Förord

Försvarsutskottet beslutade den 2 mars 2021 att inleda en uppföljning av de internationella militära insatsernas konsekvenser för Försvarsmaktens förmågeutveckling i ett nationellt perspektiv. Därefter genomförde försvarsutskottets arbetsgrupp för uppföljning och utvärdering en förstudie i vilken bl.a. inriktningen för en huvudstudie presenterades. Den 16 juni 2021 fastställde arbetsgruppen förstudien.

Arbetsgruppen består av följande ledamöter: Pål Jonson (M), ordförande, Heléne Björklund (S), ClasGöran Carlsson (S), Alexandra Anstrell (M), Sven-Olof Sällström (SD) t.o.m. 14 februari 2022 och därefter Caroline Nordengrip (SD) fr.o.m. 15 februari 2022, Hanna Gunnarsson (V) och Allan Widman (L).

Riksdagens utvärderings- och forskningssekretariat (RUFSS) stöder tillsammans med utskottskansliet arbetsgruppen i uppföljningsarbetet. Underlaget till uppföljningen har tagits fram av utvärderarna Madeleine Nyman och Liv Hammargren vid RUFSS i samråd med föredragande Maria Björkman vid försvarsutskottets kansli. Även sekretariatschef Thomas Larue och försvarsutskottets kanslichef Lars Franzén har deltagit i arbetet.

Arbetsgruppen för uppföljning och utvärdering överlämnar härmed sin rapport till utskottet.

Stockholm i maj 2022

Pål Jonson (M), ordförande

Alexandra Anstrell (M)

Heléne Björklund (S)

Hanna Gunnarsson (V)

ClasGöran Carlsson (S)

Allan Widman (L)

Caroline Nordengrip (SD)

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	7
Arbetsgruppens bedömningar och sammanfattande iakttagelser	8
1 Inledning.....	14
1.1 Utskottets arbete för uppföljning och utvärdering.....	14
1.2 Bakgrund.....	14
1.3 Syfte	15
1.4 Frågeställningar.....	15
1.5 Avgränsningar.....	16
1.6 Metod och genomförande	16
1.7 Förutsättningar för Försvarsmaktens internationella insatser 1993–2020.....	20
1.8 Utbildning inför internationella insatser.....	26
2 Bakgrund om insatserna	28
2.1 Bosnien-Hercegovina.....	30
2.2 Afghanistan	33
2.3 Somalia – Operation Atalanta	37
2.4 Libyen	39
2.5 Mali – Minusma	42
3 Påverkan på Försvarsmakten	47
3.1 Bosnien-Hercegovina.....	47
3.1.1 Doktrinen påverkades inte nämnvärt.....	48
3.1.2 Insatsorganisationen påverkades marginellt.....	49
3.1.3 Nationella utbildningar påverkades.....	49
3.1.4 Materielen påverkades endast marginellt	50
3.1.5 Ledarskapet och dess principer hållbara.....	50
3.1.6 Personal: Insatsen gav professionell utveckling.....	51
3.1.7 Infrastrukturen påverkades inte nämnvärt	51
3.1.8 Den konceptuella interoperabiliteten påverkades	52
3.2 Afghanistan – ISAF	52
3.2.1 Doktrinen förändrades runt millennieskiftet.....	52
3.2.2 Insatsorganisationen: Sänkt operativ förmåga nationellt men inte på grund av insatsen	55
3.2.3 Färre övningar och mindre fokus på krig i Sverige	56
3.2.4 Materiel för nationella behov prioriterades ned.....	57
3.2.5 Ledarskapet utvecklades	59
3.2.6 Personal- och kompetensbristen tilltog	59
3.2.7 Infrastruktur och stödsystem anpassades till internationella insatser	61
3.2.8 Ökad interoperabilitet och internationalisering	62
3.3 Somalia – Operation Atalanta	63
3.3.1 Doktrinen påverkades – marinens sjöfartsskydd och bordningsförmåga återskapades	63
3.3.2 Insatsorganisationens operativa ramvillkor påverkades inte	64
3.3.3 Övningar ersattes med medverkan i insatsen	64
3.3.4 Viss materiel slets hårt och behövde mer underhåll	64
3.3.5 Ledarskapsutbildningar oförändrade	65
3.3.6 Personalförsörjningen för sjöstridskrafterna påverkades inte	66

3.3.7	Infrastruktur på land behövdes som stöd.....	66
3.3.8	Den konceptuella interoperabiliteten har ökat.....	67
3.4	Libyen.....	68
3.4.1	Doktrinen påverkades av samarbetet med Nato.....	68
3.4.2	Insatsorganisationen förändrades inte.....	69
3.4.3	Påverkan på nationella övningar och utbildningar.....	69
3.4.4	Materiel för underrättelse behövde återställas.....	70
3.4.5	Ledarskapet utvecklades.....	70
3.4.6	Personalens erfarenheter positiva för nationella förmågan.....	71
3.4.7	Infrastruktur: Nationella kommunikationsnätverk påverkades.....	71
3.4.8	Flyget sedan länge konceptuellt interoperabelt.....	72
3.5	Mali – Minusma.....	72
3.5.1	Maliinsatsen har inte förändrat doktrinen.....	73
3.5.2	Ökat hot från terrorister har påverkat insatsorganisationen.....	73
3.5.3	Nationella övningar har påverkats av insatsen.....	74
3.5.4	Stort återställningsbehov av viss materiel.....	74
3.5.5	Civil administration viktig dimension i ledarskapet i Mali.....	75
3.5.6	Brist på personal med underrättelsekompetens.....	75
3.5.7	Infrastruktur: Nationella lednings- och sambandssystem har utvecklats.....	76
3.5.8	Interoperabiliteten har inte varit i fokus.....	76
4	Övergripande påverkan på Försvarsmakten.....	77
4.1	Fler för- än nackdelar.....	77
4.2	Samarbetet med andra länder.....	78
4.2.1	Erfarenheter från Nato- respektive FN-ledda insatser skiljer sig åt.....	79
4.2.2	Sverige uppfattas som en pålitlig samarbetspartner.....	79
4.2.3	Försvarsmaktens interoperabilitet med andra länder har förbättrats.....	80
4.3	Skarpa insatser kontra nationella övningar.....	81
4.3.1	Delar av det militära försvaret har prövats i skarpa lägen.....	81
4.3.2	Exempel från insatserna används i ledarskapsutbildningen.....	83
4.3.3	Nationella övningar har fått stå tillbaka.....	83
4.4	Kompetensförsörjning.....	84
4.4.1	Brist på vissa personalkategorier.....	84
4.4.2	Försvarsmakten finansierar till viss del civila polisliära förmågor.....	86
4.4.3	Insatsförsvaret och internationella insatser krävde bredare rekrytering.....	86
4.4.4	Internationella insatser kan underlätta rekrytering.....	87
4.4.5	Förändrade arbetsuppgifter kan påverka officerares motivation.....	88
4.4.6	Efterfrågade funktioner i internationella insatser har prioriterats.....	88
4.4.7	Reservofficerare en viktig extraresurs.....	89
4.4.8	Officersutbildningen har förändrats.....	90
4.5	Tillgången på materiel.....	90
4.5.1	Materiel till nationellt bruk har prioriterats ned.....	91
4.5.2	Materiel till insatserna har anpassats till nationellt bruk.....	92
4.6	Organisationskultur.....	92

4.6.1	Officerskåren har olika erfarenhet.....	93
4.6.2	Riskbenägenheten i det nationella försvaret kan ha minskat.....	93
4.6.3	Vissa soldaters jargong har påverkats negativt.....	93
5	Försvarsmaktens uppföljningssystem	95
5.1	Perioden före 2002	96
5.1.1	Flygvapnet och marinen har haft sökbara system.....	96
5.1.2	En systematiserad erfarenhetshantering saknades	97
5.2	År 2002–2007	98
5.2.1	Erfarenheter försvann då Försvarsmakten krympte.....	98
5.3	År 2008–2010	99
5.3.1	Insatsledningens avdelning för erfarenhetsanalys inrättades	99
5.4	År 2011–2013	99
5.4.1	Erfarenheter söktes mer aktivt upp.....	99
5.5	År 2014–2020	100
5.5.1	Implementering av erfarenheterna kan förbättras	100
	Referenser.....	102

Bilagor

	Centrala begrepp.....	111
	Förkortningar och ordförklaringar	113
	Skriftliga frågor till Försvarsmakten.....	114
	Metodbilaga	117

Sammanfattning

Sveriges försvarspolitiska inriktning har varierat över tid och har varit kopplat till hur det säkerhetspolitiska omvärldsläget bedömts. Under 1990-talet och det första dryga decenniet av 2000-talet kom Försvarsmaktens verksamhet att i hög grad inriktas på internationella insatser, och det nationella försvaret prioriterades ned. En omsvängning i den svenska försvarspolitiska inriktningen kom genom riksdagens försvarsbeslut 2015, genom vilket anslagen till försvaret ökade och fokus åter lades på det nationella försvaret av Sverige.

Mot denna bakgrund och för att ge försvarsutskottet ett kunskapsunderlag inför framtida beredningar av ärenden med bäring på Försvarsmaktens förmågeutveckling i ett nationellt perspektiv beslutade försvarsutskottet att genomföra denna uppföljning. Uppföljningen omfattar de fem militära insatserna i Bosnien-Hercegovina, Afghanistan, Somalia, Libyen och Mali (Minusmain-satsen) under 1993–2020.

Insatserna har således sträckt sig över en lång tidsperiod och har därför ägt rum under olika försvarsbeslut och omvärldssituationer. Mot bakgrund av dessa skilda förutsättningar har de olika insatserna haft konsekvenser för Försvarsmaktens förmåga nationellt. Exempelvis skapades det nordiska samarbetsforumet för internationella insatser Nordcaps som ett resultat av insatsen i Bosnien-Hercegovina. Insatsen i Afghanistan resulterade bl.a. i att förmågor bibehölls under en period då Försvarsmakten krympte, brist uppstod dock inom vissa singularkompetenser och materiel slets hårt. Operation Atalanta utanför Somalias kust ledde både till en tillfällig minskning av marina logistikresurser och en ökad interoperabilitet med Nederländerna. Insatsen i Libyen som är en av få internationella insatser där flygvapnet fått erfarenheter resulterade bl.a. i att interoperabiliteten med flera länder prövades. Minusmain-satsen i Mali bidrog bl.a. inledningsvis till såväl minskad tillgång till underrättelsepersonal som erfarenheter kring FN:s diplomati.

I uppföljningen framkommer även effekter som är mer övergripande och som gäller mer generellt under den undersökta perioden. En konsekvens är att den militära förmågan har fått testas skarpt och att officerare och soldater som deltagit i internationella insatser har utvecklats professionellt. En annan konsekvens som framförts är att erfarenheter från Natoledda insatser varit mer utvecklande än FN-ledda insatser. Ett annat exempel är att nationell verksamhet har fått stå tillbaka då det nationellt varit brist på vissa personalkategorier och materiel.

När det gäller uppföljningens andra frågeställning har Försvarsmakten gjort framsteg och utvecklat sina uppföljningssystem under uppföljningsperioden. Även om systematiken i arbetet med att tillvarata erfarenheter har förbättrats finns bl.a. behov av att utveckla rutiner och metoder för att bättre beakta erfarenheterna i utvecklingsarbetet och i interna processer.

Arbetsgruppens bedömningar och sammanfattande iakttagelser

Det är inte primärt genomförandet av de enskilda internationella insatserna eller insatsernas samlade effekt som påverkat Försvarsmakten och den nationella förmågan under den undersökta perioden. I stället är det myndighetens implementering av försvarsbeslut som innebar kraftigt minskade resurser och omprioriteringar mot ett försvar med internationella insatser som en huvuduppgift som påverkat den nationella försvarsförmågan mest.

Sammantaget framträder en tydlig bild av att en majoritet av dem som intervjuats i denna uppföljning uppfattar att såväl soldater och officerare som Försvarsmakten som organisation genom Sveriges deltagande i internationella insatser fått erfarenheter som är värdefulla för att utveckla det nationella militära försvaret. Men de internationella insatserna har också medfört vissa negativa konsekvenser nationellt. I det följande redovisar arbetsgruppen sin bedömning av vilka erfarenheter som gjorts och även vilka konsekvenser som de internationella insatserna fått för det nationella försvaret.

Sverige bör fortsätta att ha förmåga att delta i internationella insatser

Försvarsmaktens uppdrag omfattar både det nationella försvaret och uppgiften att bidra till internationella insatser där Sverige medverkar. De fem militära insatserna som ingår i uppföljningen har ägt rum vid olika tidpunkter och har varierat i tids- och resursåtgång, vilket behöver beaktas vid bedömningen av insatsernas påverkan på den nationella förmågan.

Arbetsgruppen konstaterar att riksdagen i det försvarspolitiska inriktningsbeslutet 2020 för perioden 2021–2025 biföll regeringens förslag att målet för det militära försvaret bl.a. skulle vara att ha förmåga att försvara Sverige mot väpnat angrepp och att ha förmåga att delta i internationella fredsfrämjande insatser. I propositionen som låg till grund för beslutet framhölls även att svenskt deltagande i internationella militära insatser måste övervägas noga och utifrån en bred analys. Regeringen menade att i varje enskilt fall måste noggranna bedömningar göras av kostnader samt de sammantagna konsekvenserna för Försvarsmaktens nationella förmåga och möjligheter att genomföra planerad tillväxt. Arbetsgruppen gör ingen annan bedömning än den regeringen gjorde i ovannämnda proposition och anser därmed att Sverige bör fortsätta att ha förmåga att delta i internationella militära insatser. Samtidigt vill arbetsgruppen betona att man i högre utsträckning än tidigare bör överväga insatsernas konsekvenser för den nationella militära förmågan vid beslut om eventuellt deltagande i framtida insatser. Detta gäller i synnerhet i planeringen av insatser som utgör mer långsiktiga politiska åtaganden.

Undanträngningseffekter när Försvarsmakten krympte

Sveriges deltagande i de internationella insatserna har tidigare prioriterats framför det nationella militära försvaret av Sverige. Prioriteringen har legat i linje med de försvarsbeslut som gällde vid tidpunkterna för de undersökta insatserna. Under insatsen i Bosnien-Hercegovina uppstod inga undanträngningseffekter eftersom Försvarsmakten var så stor och kunde avvara materiel och personal till den internationella insatsen utan att det påverkade det nationella försvaret i någon större omfattning. Extern rekrytering till insatserna, dvs. personal med tidsbegränsade anställningar förekom också.

När Försvarsmakten krympte uppstod undanträngningseffekter för det nationella militära försvaret. Materielen slets extra hårt när den användes i insatserna, vilket ledde till en högre materielomsättning och ett ökat behov av underhåll. Försvarsmaktens dåvarande begränsade personalstyrka, i synnerhet inom vissa funktioner (bl.a. singularkompetenser), fick en hög arbetsbelastning eftersom de fick åka på täta och återkommande rotationer och även fick fler uppgifter och mer ansvar när de var hemma i Sverige. Materiel till de internationella insatserna prioriterades också framför de strikt nationella behoven. Materielen kunde efter underhåll och anpassningar i de flesta fall användas även i Sverige, vilket har gjort att den aktuella materielen tillfört ett mer värde, inte minst i Försvarsmaktens framtida verksamhet. I vissa fall anskaffades dock materiel som inte var helt ändamålsenlig för det nationella försvaret. Oaktat detta vill arbetsgruppen framhålla att den insatsspecifika materiel som anskaffades i huvudsak gällde mindre system och volymer. Gruppen konstaterar vidare att ju mindre Försvarsmakten blivit, desto tydligare har undanträngningseffekterna blivit eftersom resurserna när det gäller t.ex. materiel och personal varit knappa och hårda prioriteringar krävts. I dessa lägen har de internationella insatsernas behov prioriterats. De knappa resurserna ledde bl.a. till att övningsverksamheten inte kunde genomföras på det sätt som var planerat. Samtidigt konstaterar gruppen att de internationella insatserna under den tid då Försvarsmakten krympte sannolikt bidragit till att vissa för det nationella försvaret viktiga förmågor bibehölls och utvecklades som annars hade avvecklats.

Värdefulla erfarenheter från skarpa insatser

Uppföljningen visar att erfarenheterna som förvärvats i en internationell insats finns kvar länge hos dem som deltagit. I intervjuer framkommer att erfarenheterna bedöms på ett betydande sätt ha bidragit till officerarnas och soldaternas professionella utveckling. Inte minst de som själva deltagit i skarpa lägen uppger att de utvecklats mycket. Samtidigt finns nu en yngre generation officerare med erfarenheter från skarpa internationella insatser som saknar erfarenheter från att agera i brigadstruktur. Att kunna agera i större grupp är en central förmåga för att det nationella försvaret ska klara att möta ett väpnat angrepp från en kvalificerad motståndare. Här är äldre officerares erfarenheter

från invasionsförsvaret och tiden före insatsförsvarets införande värdefull, inte minst när Försvarsmakten nu växer. Arbetsgruppen bedömer att erfarenheter från såväl internationella insatser som från det tidigare invasionsförsvaret är värdefulla och behöver tas tillvara.

Vidare har Försvarsmakten i och med Sveriges deltagande i internationella insatser övat och genomfört strid i bebyggelse och i områden där man i hög grad behövt beakta civilbefolkningens situation och utsatthet. Detta kan vara värdefullt för den nationella förmågan även i Sverige eftersom moderna krig i allt högre grad torde utkämpas i städer än tidigare krig. Även förmågan till närstrid har förbättrats som ett resultat av de internationella insatserna. Ledarskapsutbildningen har också påverkats. Bland annat har exempel från de internationella insatserna använts i utbildningen. Andra erfarenheter som kännetecknar angrepp från en irreguljär motståndare (t.ex. väpnade grupper) kan vara svåra att tillämpa mot en reguljär och mer kvalificerad motståndare (t.ex. ett annat lands stridskrafter).

I intervjuer har vidare framkommit att de skarpa insatserna bidragit till att Försvarsmakten som organisation blivit mindre riskbenägen och att man är ovillig att ta förluster utomlands. Den minskade riskbenägenheten har påverkat såväl val av materiel som styrkornas agerande och det taktiska uppträdandet. Försvarsmakten bedömer att strävan efter riskminimering och den militära överlägsenheten som de internationella styrkorna hade i Afghanistan, där man stred mot en irreguljär motståndare, ledde till en mer omfattande och detaljerad planering av insatsen. Detta ledde även till högre skyddskrav på materiel och snabb tillgång till kvalificerad stridssjukvård. I intervjuer har framkommit att synen på stridsförlopp även nationellt delvis kan ha förändrats när man började utgå från att dessa går att detaljplanera, snarare än att krig per definition kommer att vara oförutsägbart.

Även om de fem internationella insatserna som följts upp medfört erfarenheter som till del varit insatsspecifika har det sammantaget framkommit i uppföljningen att dessa erfarenheter varit övervägande positiva för den nationella militära förmågan.

Natoledda insatser har bidragit mer till den nationella förmågan än FN-ledda insatser

I uppföljningen har det framkommit att Natoledda insatser har gett fler erfarenheter som varit till nytta för den nationella militära förmågan än FN-ledda insatser. Den tekniska och konceptuella interoperabiliteten som Försvarsmakten utvecklat i förhållande till andra länders försvar gäller, med undantag för Finland, i huvudsak Natoländer. De FN-ledda insatserna har ofta ställt krav på ett större mått av personliga underhandskontakter på diplomatisk nivå samt förmåga att hantera civil administration än Natoinsatserna som följer ett mer strikt militärt regelverk. I detta sammanhang konstaterar arbetsgruppen att FN-resolutioner har varit en viktig grund för Sveriges medverkan i samtliga undersökta insatser, både dem som letts av FN och dem som letts av Nato.

Av uppföljningen framkommer att Försvarsmakten anpassat sig efter Nato i den militärstrategiska doktrinen som över tid har utvecklats mot att bli mer lik Natostandarder. En del hävdar dock att insatserna inte påverkat den svenska doktrinen medan andra menar att doktrinen påverkats i hög grad. Arbetsgruppen konstaterar att det förefaller finnas flera tolkningar av begreppet *doktrin*.

Interoperabiliteten med Sveriges samarbetspartner har ökat

Försvarsmakten har kommit långt med utvecklingen av interoperabiliteten med de länder som är Sveriges samarbetspartner på försvarsområdet. Arbetsgruppen anser att denna utveckling är positiv. Samtidigt har det framkommit i uppföljningen att graden av interoperabilitet varierar mellan de olika försvarsgrenarna. Marinen har t.ex. sedan länge varit anpassad till Natos metoder som tillämpas inom multinationella styrkor, och även av EU. Flygvapnet har också sedan länge varit konceptuellt interoperabelt, t.ex. sker all kommunikation på engelska. Armén har inte kommit lika långt när det gäller den konceptuella interoperabiliteten, men har däremot utvecklat teknisk interoperabilitet som t.ex. användning av samma standard på ammunition som de länder Sverige samarbetar med.

Försvarsmakten bedömer att det ömsesidiga förtroendet mellan militära organisationer har stärkts genom Sveriges deltagande i internationella insatser. Utöver ren teknisk och konceptuell interoperabilitet kan de ömsesidiga erfarenheterna av att lösa uppgifter tillsammans med andra länder i internationella insatser vara central för våra samarbetspartners bild av att Sverige utgör en trovärdig samarbetspartner och har förmåga att ta emot stöd om Sverige blir angripet.

Arbetsgruppen delar Försvarsmaktens bedömning att Sveriges deltagande i internationella insatser bidragit till att Sverige uppfattas som en trovärdig samarbetspartner.

Insatserna påverkade delvis kompetensförsörjningen

Internationella insatser kan ha underlättat rekryteringen till Försvarsmakten. Av uppföljningen framgår samtidigt att det i vissa fall har varit svårt att behålla personal bl.a. på grund av hård arbetsbelastning och hög efterfrågan på singularkompetenser. En del medarbetare har även slutat som ett resultat av att arbetsuppgifter förändrats och inte längre motsvarat de uppgifter som de aktuella individerna anställdes för.

Arbetsgruppen framhåller att Sveriges deltagande i de internationella insatserna varit särskilt betydelsefulla för rekryteringen av personal under perioden då Försvarsmakten krympte. Möjligheten att åka på en internationell insats motiverade vissa personer att söka sig till Försvarsmakten. Samtidigt konstaterar arbetsgruppen att personal med efterfrågade singularkompetenser valt att

lämna Försvarsmakten bl.a. på grund av hård arbetsbelastning och krav på att återkommande åka iväg på rotationer i internationella insatser, vilket på sikt kan ha påverkat kompetensförsörjningen negativt.

Reservofficerare har behövts som en kompletterande resurs för att klara bemanningen under de tidiga internationella insatserna som undersökts. Därefter anlätades de i mindre utsträckning eftersom Försvarsmaktens organisation och verksamhet krympte och volymen yrkesofficerare då var tillräcklig för att tillgodose myndighetens behov. I och med att Försvarsmaktens organisation och verksamhet växer och att det nationella försvaret åter är i fokus ökar behovet av reservofficerare. Som en konsekvens av detta har reservofficersutbildningen nu återupptagits.

Uppföljningen visar att det emellertid är svårt att nyttja reservofficerare för alla typer av befattningar inom Försvarsmakten. Det är särskilt svårt att ta in reservofficerare i specialistfunktioner som använder modern teknik och it. Vissa befattningar som t.ex. stridspiloter kan inte alls ersättas med reservofficerare. Arbetsgruppen vill dock framhålla att reservofficerare i tidigare insatser har fyllt och också i framtiden kan fylla en viktig funktion och bidra med värdefulla erfarenheter i befattningar som bl.a. kräver civil kompetens.

Den personal och de förmågor som har prioriterats är de som har behövts för de internationella insatserna. Detta har fört med sig att Försvarsmakten t.ex. har utbildat fler minröjare och ammunitionsröjare än vad man haft behov av för det nationella försvaret. Dessa förmågor har dock varit en kompetens som civila myndigheter har efterfrågat. Exempelvis har polisen kunnat dra nytta av dessa kompetenser i sitt arbete med att hantera explosiva ämnen, vilket betyder att Försvarsmaktens anslag till viss del finansierar ett civilt behov.

Arbetsgruppen ser det som positivt ur ett övergripande perspektiv att den uppbyggda kapaciteten och kompetensen inom det aktuella området kommer det civila samhället till nytta. Samtidigt finns det skäl till att närmare analysera frågan om hur kompetenser dimensioneras, finansieras och belastar olika anslag i statsbudgeten.

Erfarenheter från insatserna måste omhändertas bättre

Arbetsgruppen konstaterar att Försvarsmakten har förbättrat och utvecklat sina uppföljningssystem under perioden som studerats, men mer kan göras för att dokumentera, implementera och tillvarata erfarenheter för att utveckla den nationella militära förmågan. Flygvapnet och marinen har kommit längre än armén i detta arbete, vilket bl.a. beror på att flygvapnet och marinen ständigt är insatta och att flygvapnet sedan länge har ett lagreglerat säkerhetsfokus. Detta betyder att armén har större utmaningar i det fortsatta arbetet än övriga försvarsgrenar.

Tillvaratagandet av erfarenheterna från de internationella insatserna på lägre nivå i Försvarsmaktens organisation uppges i många fall ske muntligt och erfarenheterna finns hos enskilda medarbetare som deltagit i en insats.

Även om muntliga och verksamhetsnära erfarenhetsutbyten som äger rum i anslutning till internationella insatser är värdefulla menar arbetsgruppen att erfarenheter också behöver säkras på längre sikt. Detta gäller både de lärdomar med relevans för Försvarsmaktens förmåga att försvara Sverige mot väpnat angrepp och de lärdomar som kan bli viktiga för kommande internationella insatser. Det är därför av stor vikt att erfarenheterna från internationella insatser tas tillvara och att Försvarsmakten ser till att detta arbete fortsätter att utvecklas för att undvika ett alltför stort personberoende och att viktiga erfarenheter försvinner när personal lämnar Försvarsmakten.

1 Inledning

1.1 Utskottets arbete för uppföljning och utvärdering

Av 4 kap. 8 § regeringsformen framgår att ”varje utskott följer upp och utvärderar riksdagsbeslut inom utskottets ämnesområde”. Uppföljning och utvärdering är därmed en grundlagsfäst uppgift för utskotten. Riksdagens utvärderings- och forskningssekretariat (RUF) stöder utskotten och deras kanslier i detta arbete.

Försvarsutskottet beslutade den 25 mars 2021 att tillsätta en arbetsgrupp för uppföljning och utvärdering för att genomföra denna uppföljning av konsekvenserna av Sveriges internationella militära insatser för Försvarsmaktens förmågeutveckling i ett nationellt perspektiv.

1.2 Bakgrund

I samband med Berlinmurens fall 1989 och kalla krigets slut förändrades försättningsarna för den svenska försvarspolitik. Den globala avspänningen medförde att de militära hoten mot Sverige bedömdes som små och en omfattande omstrukturering av totalförsvaret och Försvarsmakten inleddes. Detta innebar bl.a. att invasionsförsvaret, som syftat till att Sverige skulle kunna motstå en invasion av en främmande makt, utvecklades och ersattes av ett insatsförvar. Insatsförsvaret var storleksmässigt betydligt mindre men skulle vara högspecialiserat och kunna användas med kort varsel, också i internationella insatser. Försvarsmaktens verksamhet inriktades under 1990-talet och det första dryga decenniet av 2000-talet i hög grad på internationella insatser. Genom det samarbete med andra länder som Sveriges medverkan i internationella insatser innebar ökade behovet av interoperabilitet mellan Försvarsmakten och dess samarbetspartner, däribland medlemsländer i försvarsalliansen Nato.

Rysslands invasion av Georgien 2008 och annekteringen av Krim 2014 innebar en kraftig försämring av det säkerhetspolitiska läget i Europa. Ett alltmer utmanande övningsmönster från Ryssland underströk allvaret även för svensk del. En ny omsvängning i den svenska försvarspolitik inriktningen kom genom riksdagens försvarsbeslut 2015 genom vilket anslagen till försvaret ökade och fokus åter lades på det nationella försvaret av Sverige. Försvarsbeslutet 2020 innebar en fortsatt satsning på det nationella försvaret. I propositionen till riksdagen bedömde regeringen att det säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde och i Europa försämrats över tid och att ett väpnat angrepp mot Sverige inte kan uteslutas.¹ Det säkerhetspolitiska läget för Sverige och Europa förändrades i grunden genom Rysslands invasion av Ukraina den 24 februari 2022.

¹ Se vidare avsnitt 1.7.2.

Sveriges deltagande i internationella militära insatser under de senaste 30 åren har således genomförts under olika säkerhets- och försvarspolitiska förutsättningar och har påverkat Försvarsmaktens nationella militära förmåga på olika sätt vid olika tidpunkter och också över tid. För att undersöka hur Försvarsmakten påverkats i ett nationellt perspektiv har försvarsutskottet beslutat att genomföra denna uppföljning. I förstudien framkom att det även finns skäl att utvärdera Försvarsmaktens erfarenhetshantering. Uppföljningen omfattar därför även en undersökning av de system som Försvarsmakten haft för att tillvarata erfarenheterna från internationella insatser.

1.3 Syfte

Syftet med uppföljningen är att ge försvarsutskottet ett kunskapsunderlag inför framtida beredningar av ärenden med bäring på internationella militära insatserns konsekvenser för Försvarsmaktens förmågeutveckling i ett nationellt perspektiv. Uppföljningen omfattar följande fem internationella militära insatser som har genomförts under perioden 1993–2020 (rotationsbeteckningarna anges inom parentes):

- Bosnien-Hercegovina 1993–1999 (BA01–BA12/99)
- Afghanistan 2002–2014 (FS01–FS28)
- Somalia 2009–2017 (ME01–ME05)
- Libyen 2011 (FL01–FL02)
- Mali 2014–2020 (Mali00–Mali12)².

1.4 Frågeställningar

Uppföljningen utgår från följande övergripande frågeställningar:

- Hur påverkades Försvarsmakten av respektive insats när det gäller var och en av nedanstående förmågekomponenter? (Se vidare avsnitt 1.6.4 nedan.)
 - doktrin
 - insatsorganisationen (som riksdagen beslutat om)
 - träning och utbildning
 - materiel
 - ledarskap
 - personalförsörjning
 - faciliteter/infrastruktur
 - interoperabilitet

² I Mali medverkar Sverige även i två ytterligare pågående insatser: den EU-ledda insatsen EUTM och den Frankrikeledda insatsen Task Force Takuba. Dessa insatser ingår inte i uppföljningen.

- Vilka strukturer och system har Försvarsmakten haft för att tillvarata erfarenheterna från internationella insatser som är relevanta för den nationella förmågan?

1.5 Avgränsningar

Uppföljningens fokus är de internationella militära insatsernas konsekvenser för Försvarsmakten i ett nationellt perspektiv. Uppföljningen är begränsad till konsekvenser för den nationella militära förmågan och beaktar därför inte konsekvenser för de civila delarna av totalförsvarsförmågan. Detta innebär att uppföljningen avgränsats till frågor som faller inom försvarsutskottets beredningsområde. Sådana aspekter av internationella insatser som är direkt kopplade till Sveriges säkerhetspolitik har inte undersökts bl.a. då dessa även i stora delar faller inom utrikesutskottets beredningsområde. Bland annat har ingen utvärdering av resultatet av insatserna i de aktuella länderna genomförts utöver deras påverkan på den nationella förmågan. Inte heller har frågan om hur erfarenheter från internationella insatser tagits tillvara för att stärka Försvarsmaktens internationella förmåga behandlats.

Frågor om materielförsörjning och infrastruktur ingår vidare i enlighet med gruppens förstudie endast översiktligt i uppföljningen.

För att möjliggöra publicering omfattar uppföljningen inte uppgifter som skulle kunna omfattas av sekretess.

1.6 Metod och genomförande

För att kunna belysa insatserna och kunna besvara de frågor som presenteras ovan har flera olika metoder och tillvägagångssätt använts. Dessa beskrivs nedan. Se även bilaga 4 där reflektioner och mer detaljer kring metoderna och genomförandet presenteras.

1.6.1 Dokument- och litteraturstudier

Fördjupade dokument- och litteraturstudier har genomförts. Riksdagsbiblioteket har genomfört en litteratur- och artikelsökning i relevanta databaser för att hitta rapporter, vetenskapliga artiklar och nyhetsartiklar om de valda insatserna. Inom ramen för förstudien genomförde även Försvarshögskolans bibliotek en separat sökning på rapporter som getts ut av Försvarshögskolan och som behandlar svenska internationella insatser. Därutöver har RUFSS fått tips på relevant litteratur i intervjuer samt fått fram relevanta källor genom egna sökningar på internet.

1.6.2 Intervjuer med myndigheter och organisationer

I syfte att på ett systematiskt sätt inhämta uppgifter och erfarenheter från centrala aktörer har semistrukturerade intervjuer med utgångspunkt i

uppföljningens frågeställningar genomförts med representanter för Försvarmakten. Dessa intervjuer inkluderar chefer för Swedint och internationella utbildningsenheten, försvarsgrenschefer, nuvarande insatschef, logistikchef och ledningssystemchef samt tidigare insats- och produktionschefer, kontingentschefer, bataljonschefer och motsvarande. Dessutom har möten med forskare inom området på Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) och Försvarshögskolan (FHS) genomförts för att inhämta synpunkter på analysmodellen och de skriftliga frågorna till Försvarmakten. En lista över intervjuade personer återfinns i rapportens referenslista.

1.6.3 Skriftliga svar och statistikuppgifter från Försvarmakten

Statistikuppgifter om kostnader och antalet årsarbetskrafter för de valda insatserna har inhämtats från Försvarmakten. Försvarmakten har också besvarat skriftliga frågor om insatserna och deras konsekvenser för Försvarmakten i ett nationellt perspektiv. Frågorna är besvarade utifrån Försvarmaktens egen värdering, vilket innebär att svaren speglar hur Försvarmakten bedömer hur den nationella förmågan påverkats av de internationella insatserna. Synpunkter på utformningen av de skriftliga frågorna inhämtades från uppföljningens referenspersoner och en brigadgeneral.³ De skriftliga frågorna återfinns i bilaga 3.

1.6.4 Analysmodell

Den analys som genomförs i uppföljningen speglar i första hand de valda internationella militära insatserna utifrån de förmågekomponenter som bedömts vara mest relevanta för att kunna belysa vilka konsekvenser de fått för Försvarmakten i ett nationellt perspektiv och för den nationella försvarsförmågan. Analysmodellen som tillämpas är baserad på Natos s.k. DOTMLPF-I-modell som Nato, Försvarmakten, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) m.fl. använder. Den engelska förkortningen DOTMLPF-I uttyds Doctrine, Organization, Training, Materiel, Leadership and Education, Personnel, Facilities and Interoperability, dvs. doktrin, organisation, träning, materiel, ledarskap och utbildning, personal, faciliteter samt interoperabilitet. Modellens olika förmågekomponenter kan ses som ett sätt att operationalisera frågeställningen och säkerställer att alla erfarenheter från den internationella insatsen analyseras. I arbetet med uppföljningen har synpunkter på metodvalet inhämtats från forskare vid FHS och FOI.⁴ Bland annat har det framkommit att DOTMLPF-I är en vedertagen och bred analysmodell som kan anpassas till specifika behov och lämpar sig väl för analys av kopplingen mellan nationell

³ Möten 2021-10-06, 2021-10-07 och 2021-10-19.

⁴ Möten 2021-09-01, 2021-09-02 och 2021-09-03 samt e-post 2021-09-27.

försvarsförmåga och internationella insatser.⁵ Försvarsmakten beskriver också modellen i handboken för målsättningsarbete gällande förband.⁶

Definitioner av begrepp och anpassning av analysmodellen till uppföljningen redovisas nedan i tabell 1.

Tabell 1 Beskrivning av förmågekomponenter i uppföljningens analysmodell

Förmågekomponent	Beskrivning
Doktrin (D)	Har den internationella insatsen förändrat centrala styrande dokument inom Försvarsmakten, t.ex. handböcker, instruktioner och reglementen? Hur i så fall? Har erfarenheterna från den internationella insatsen påverkat/förändrat det praktiska arbetet inom Försvarsmakten, exempelvis stridsteknik (hur man agerar i strid)?
Organisation (O)	Har den internationella insatsen förändrat Försvarsmaktens insatsorganisation? Hur i så fall?
Träning och utbildning (T)	Har den internationella insatsen förändrat Försvarsmaktens sätt att öva den nationella förmågan vid tidpunkten för insatsen och/eller på längre sikt? Hur i så fall? Har erfarenheterna från den internationella insatsen förändrat Försvarsmaktens nationella utbildningar? Hur i så fall?
Materiel (M)	Har den materiel som behövs i den internationella insatsen påverkat prioriteringar och avvägningar på materiel nationellt vid tidpunkten för insatsen? Hur i så fall? Har materiel behövt anpassas eller återställas för att kunna användas nationellt? Hur i så fall?
Ledarskap (L)	Har erfarenheter från den internationella insatsen förändrat ledarskapet hos Försvarsmakten? Hur i så fall? Har ledarskapsutbildningar förändrats/påverkats? Hur i så fall?
Personal (P)	Har den internationella insatsen påverkat bemanning och kompetens med betydelse för nationellt försvar? Hur i så fall?

⁵ Se även Andersson, Kent (2020) *Notes on Military Capability Concepts and Their Relevance for Analysis of System Characteristics*. Författaren menar att DOTMLPF-I är en analysmodell som lämpar sig för att belysa ömsesidigt beroende mellan materiella och icke-materiella aspekter i förmågan.

⁶ Försvarsmakten (2011), *Handbok Målsättningsarbete – Förband*, s. 23 f. I handboken benämner Försvarsmakten de olika delarna av DOTMLPF-I-modellen *påverkansfaktorer*. Efter en diskussion med FOI om utformningen av analysmodellen för den här uppföljningen kommer i stället begreppet *förmågekomponenter* att användas. Orsaken till detta är att en bedömning gjorts att begreppet förmågekomponenter på ett tydligare sätt beskriver modellens olika delar (variabler) och hur de bidrar till helheten som ska undersökas, nämligen den nationella militära förmågan.

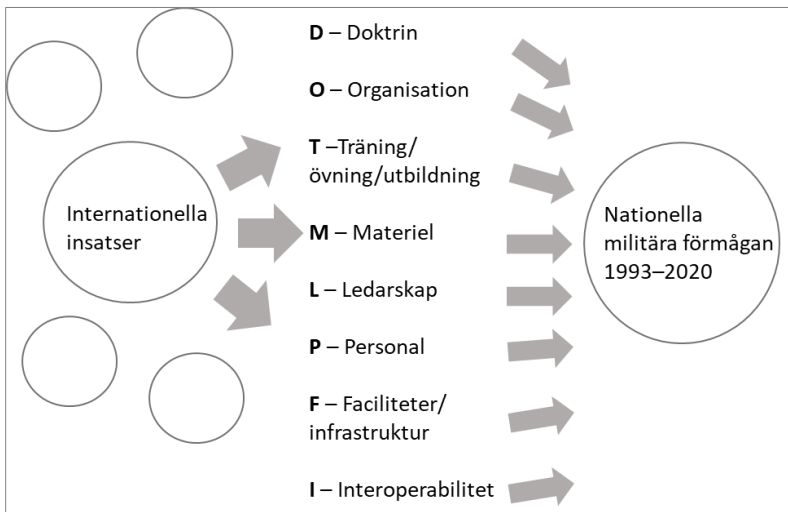
Förmågekomponent	Beskrivning
Faciliteter/infrastruktur (F)	Har den internationella insatsen påverkat den nationella infrastrukturen, it, kommunikation och logistik inrättat? Hur i så fall? (Denna förmågekomponent är av mindre betydelse i uppföljningen.)
Interoperabilitet (I)	Har den internationella insatsen påverkat teknisk och konceptuell interoperabilitet ⁷ med andra länder som Sverige samarbetar med? Hur i så fall?

Källa: Riksdagsförvaltningen.

I figur 1 nedan åskådliggörs de olika förmågekomponenterna i DOTMLPF-I-modellen, hur de ingår som delar i internationella insatser och hur förmågekomponenterna på olika sätt bidrar till den nationella militära förmågan.

Figur 1 Förmågekomponenter i internationella insatser och deras inverkan på den nationella militära förmågan under perioden 1993–2020

Utifrån analysmodellen DOTMLPF-I.



Källa: Riksdagsförvaltningen.

Beskrivningarna i tabellen och figuren ovan utgår från ett teoretiskt antagande att var och en av insatserna på ett tydligt sätt direkt påverkar den nationella militära förmågan. I vissa fall kan detta också vara så, t.ex. om Sveriges styrkebidrag till en internationell insats omfattar sådan spetskompetens som få i Försvarsmakten besitter och dessa kompetenser tillfälligt inte finns

⁷ Exempel på teknisk interoperabilitet är samma standard på ammunitionen, likadant drivmedel, sambandssystem. Med konceptuell interoperabilitet menas användning av samma språk, begrepp, vokabulär. I uppföljningen beaktas även i viss mån andra aspekter av interoperabilitet, t.ex. mänskliga/kulturella aspekter, eftersom dessa aspekter har lyfts fram som betydelsefulla under intervjuer.

tillgängliga på plats i Sverige. Men orsakssambanden är i verkligheten ofta mer komplexa. Det finns fler påverkansfaktorer än internationella insatser som på kort och lång sikt påverkar den nationella förmågan, t.ex. det globala säkerhetsläget, de totala resurser som Försvarsmakten har tillgång till och den nationella försvarsdoktrin som råder vid tidpunkten för en specifik insats. Eftersom verkligheten är komplex kan det på aggregerad nivå därför vara svårt att säkert slå fast orsakssambandet (kausaliteten) mellan en internationell insats och den nationella försvarsförmågan.

Hur den nationella förmågan påverkas kan också variera över tid. En insats där viktig kompetens som i exemplet ovan ingår i Sveriges styrkebidrag kan på kort sikt försämra den nationella försvarsförmågan eftersom resurserna inte finns tillgängliga i landet. Men på lång sikt kan effekterna på den nationella förmågan i stället vara positiva eftersom t.ex. soldater och officerare får erfarenheter och utvecklar kompetens som svårligen kan förvärfvas på annat sätt än i ett skarpt militärt läge. Detta innebär sammantaget att möjligheten att exakt slå fast varje enskild insats påverkan på den nationella förmågan är begränsad. I stället behöver insatsernas sammanvägda konsekvenser utifrån de olika förmågekomponenterna analyseras och ses mot bakgrund av den övergripande kontext som var och en av insatserna ägt rum i.

Utöver att en systematisk genomgång med utgångspunkt i DOTMLPF-I-modellen av var och en av de fem internationella insatser som ingår i uppföljningen (kap. 3) genomförts, har även en övergripande analys av de internationella insatsernas påverkan på den nationella militära förmågan genomförts där hela den studerade tidsperioden från mitten av 1990-talet fram till 2020 beaktats (kap. 4).

1.6.5 Kvalitetssäkring och referenspersoner

Utöver gängse rutiner för kvalitetssäkring som bl.a. inkluderar faktagranskning av underlaget i rapporten har även referenspersonerna Jan Ångström, professor i krigsvetenskap vid FHS och filosofie doktor Elin Hellquist, förste analytiker vid FOI läst och lämnat synpunkter på innehållet och analysen i uppföljningsrapporten. Försvarsutskottets arbetsgrupp för uppföljning och utvärdering ansvarar för rapportens iakttagelser och bedömningar.

1.7 Förutsättningar för Försvarsmaktens internationella insatser 1993–2020

Den första svenska fredsbevarande styrkan skapades 1956 för att övervaka det vapenstilleståndsavtal som träffats efter Suezkrisen. Dessförinnan hade svenska trupper efter säkerhetsrådets rekommendation tjänstgjort under FN-flagg i Sydkorea. Efter insatsen vid Suez följde under början av 1960-talet en fredsfrämjande insats i Kongo och därefter en rad insatser främst koncentrerade kring östra Medelhavet. I dag grundar sig Försvarsmaktens internationella engagemang till stor del på samarbete inom olika internationella organ

såsom Förenta nationerna (FN), Europeiska unionen (EU), försvarsalliansen Nato inom ramen för Partnerskap för fred (PFF) och Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE). Dessa organisationer genomför såväl insatser och övningar som kurser och inspektioner.⁸

Sveriges försvarspolitiska inriktning har varierat över tid och har enligt Försvarsmakten påverkat deras verksamhet mer än de internationella insatserna. Förutsättningarna i form av försvarspolitiska inriktningar för det nationella försvaret, dvs. försvarsbesluten (propositionerna såväl som riksdagens inriktningsbeslut) är enligt Försvarsmakten det som i första hand förändrat Försvarsmakten under 2000–2020, inte deltagandet i de internationella insatserna i sig. En försvarsmakts doktrin utformas – åtminstone i ett demokratiskt samhälle som Sverige – utifrån den säkerhets- eller försvarspolitiska strategi som den verkar inom. Doktrinen⁹ har också en viss inneboende tröghet. En förändrad politisk inriktning kan eller kommer inte omedelbart att omsättas i nya metoder, ny materiel eller förändringar i organisationen.¹⁰

En annan viktig förutsättning som följer av försvarsbesluten är de ekonomiska resurserna som avsätts för det nationella försvaret och de internationella insatserna.

I och med avvecklingen av invasionsförsvaret och övergången till det s.k. insatsförsvaret och de stora nedskärningar i Försvarsmakten som detta innebär, behövde Försvarsmakten enligt insatschefen prioritera viss kompetens. Utgångspunkten för denna prioritering blev de facto beslutet om beredskap för Nordic Battlegroup (NBG) som Sverige bidrog till och som inrättades inom ramen för EU:s försvarssamarbete. De förmågor som ingick i NBG var enligt insatschefen de förmågor som prioriterades. Vilka förmågor som kom att ingå skulle få en avgörande betydelse för den militära förmågeutvecklingen. På detta sätt kom NBG att utgöra en ”implicit doktrin” för Försvarsmaktens prioriteringar.¹¹

Redovisade förändringar för varje insats bör således beaktas utifrån vilka förutsättningar som gällde under tiden för insatserna. Som Ulf Henricsson och Alf Gör sjö uttrycker sig¹²:

Varje mission har sina egna förutsättningar och genomförs i sin egen tid med olika politiska spelplaner såväl utrikespolitiskt som inrikespolitiskt.

För att åskådliggöra dessa förutsättningar följer därför en sammanfattning av regeringsformens bestämmelser, Försvarsmaktens instruktion, försvarsbesluten 1993–2020, finansieringen av internationella insatser och utbildningen inför internationella insatser.

⁸ Prop. 2009/10:160 s. 141–142.

⁹ Se även bilaga 1.

¹⁰ Svar från Försvarsmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01.

¹¹ Minnesanteckningar från möte 2021-12-21. Jfr minnesanteckningar från möte 2022-01-28.

¹² Henricsson, Ulf och Gör sjö, Alf (2020). Militärhistorisk tidskrift (Försvarshögskolan), *Fort – och inte så fel, Starten av den första nordiska bataljonen (BA01) i Bosnien-Hercegovina*.

1.7.1 Regeringsformens bestämmelser

Bestämmelserna om beslut att skicka väpnade styrkor till andra länder regleras i grundlag. Enligt 15 kap. 16 § första stycket regeringsformen (RF) får regeringen sända svenska väpnade styrkor till andra länder eller i övrigt sätta in sådana styrkor för att fullgöra en internationell förpliktelse som har godkänts av riksdagen. Av bestämmelsens andra stycke följer att svenska väpnade styrkor i övrigt får sändas till andra länder eller sättas in om (1) det är medgett i lag som anger förutsättningarna för åtgärden eller (2) om riksdagen medger det i ett särskilt fall.

Eftersom någon internationell förpliktelse som kräver ett sändande av svensk väpnad styrka utomlands och som har godkänts av riksdagen inte finns, är bestämmelsens första stycke i nuläget inte tillämplig.¹³

Det finns tre lagar som i enlighet med 15 kap. 16 § andra stycket 1 RF medger att regeringen sänder svenska väpnade styrkor till andra länder:

- Lagen (2003:169) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands. Enligt denna lag får regeringen på begäran av FN eller enligt beslut som fattats av Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE) ställa en väpnad styrka till förfogande för fredsbevarande verksamhet utomlands.
- Lagen (1994:588) om utbildning inom ramen för internationellt samarbete. Enligt denna lag får regeringen sända en väpnad styrka utomlands för att delta i övningar och annan utbildning inom ramen för internationellt militärt samarbete.¹⁴
- Lagen (2020:782) om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland. Denna lag innebär bl.a. att regeringen får besluta om att sätta in svenska väpnade styrkor för att bistå Finland t.ex. med att hindra kränkningar av finskt territorium eller för att möta ett väpnat angrepp mot Finland.¹⁵

Riksdagen har med stöd av bestämmelsen i 15 kap. 16 § andra stycket 2 RF i flera fall medgett att regeringen sänder svenska väpnade styrkor till andra länder, bl.a. de fem internationella insatser som behandlas i den här uppföljningen.¹⁶ (Se vidare i kap. 2.)

¹³ Prop. 2015/16:12 s. 9, bet. 2015/16:CU5 och bet. 2015/16:FöU14. I propositionen framgår även följande: Enligt artikel 43 i FN-stadgan är FN:s medlemsstater skyldiga att på säkerhetsrådets begäran och enligt särskilt tecknade avtal ställa väpnade styrkor som är nödvändiga för upprätthållande av internationell fred och säkerhet till säkerhetsrådets förfogande. Varken Sverige eller någon annan stat har dock ingått avtal med FN enligt artikel 43 i FN-stadgan. Bestämmelsen har därmed inte tillämpats i praktiken.

¹⁴ Lagen kom till främst för att ge regeringen befogenhet att sända väpnad styrka till övningar inom ramen för PFF-samarbetet med Nato. Se prop. 1993/94:244 men även prop. 2015/16:122 s. 12.

¹⁵ Innan denna lag antogs krävdes att riksdagen fattade beslut om att medge detta i det enskilda fallet. Prop. 2019/20:110, bet. 2019/20:UFöU5, rskr. 2020/21:3.

¹⁶ Regeringsformen genomgick en revidering som trädde i kraft 2011. Bestämmelserna som tidigare återfanns i regeringsformens 10 kap. 9 § om krig och krigsfara delades då upp i flera paragrafer (15 kap. 13, 14 och 16 §§). Revideringen av bestämmelserna som nu återfinns i 15 kap. 16 § RF var språkliga och redaktionella.

1.7.2 Försvarsbeslut under den studerade perioden

Genom riksdagens återkommande försvarsbeslut bestäms den övergripande inriktningen för försvaret under de nästkommande åren. Under den period som den här uppföljningen omfattar (1993–2020) har sex försvarsbeslut fattats: 1996, 2000, 2004, 2009, 2015 och 2020. Prioriteringen av det nationella försvaret liksom synen på Sveriges medverkan i internationella militära insatser har varierat på ett betydande sätt under denna tid. Kalla krigets slut och Sovjetunionens upplösning under 1990-talet förändrade det säkerhetspolitiska läget i Europa. Den militära avspänningen innebar att det svenska försvarets roll omprövades. I propositionerna inför försvarsbeslutet 1996 (beslutet fattades i två etapper) tecknades en ljus bild av säkerhetsläget i Europa. Regeringen bedömde att Sveriges säkerhetspolitiska läge och de hot och risker landet kunde möta motiverade en besparing på försvarskostnaderna. Beslutet innebar att försvarets grundorganisation reducerades medan uppbyggnaden av resurser och förberedelser för att kunna göra internationella insatser fick en mer framträdande roll. Enligt regeringen skulle internationella insatser vid sidan av de traditionella uppgifterna vara en huvuduppgift för totalförsvaret.¹⁷

Som en följd av försvarsbesluten 2000¹⁸ och 2004¹⁹ upphörde i allt väsentligt planeringen för höjd beredskap och ytterst krig. I regeringens proposition inför riksdagens försvarsbeslut 2004 bedömdes ett militärt väpnat angrepp enskilt mot Sverige som osannolikt under överskådlig tid (minst en tioårsperiod).²⁰ Försvarsbeslutet innebar kraftiga nedskärningar av anslagen till Försvarsmakten och samtliga försvarsgrenar. Invasionsförsvaret för att kunna möta ett väpnat angrepp mot Sverige monterades ned och ersattes av ett insatsförsvaret som skulle bestå av krigsförband med hög operativ rörlighet och kvalitet som vid behov skulle kunna delta i internationella konfliktdämpande insatser.²¹ I försvarsbeslutet 2009 betonades att Sveriges engagemang i internationella fredsfrämjande insatser skulle fortsätta att vara stort och även borde öka. Omprioriteringar i försvarsbudgeten skulle genomföras, vilket skulle möjliggöra omställningen till ett mer användbart och tillgängligt insatsförsvaret med anställda och kontrakterade soldater och sjömän. Beslutet innebar även att den allmänna värnplikten lades vilande i fredstid.²²

Rysslands invasion av Georgien 2008 och annekteringen av Krim 2014 innebar en kraftig försämring av det säkerhetspolitiska läget i Europa. En ny omsvängning i den svenska försvarspolitiska inriktningen kom genom riksdagens försvarsbeslut 2015 genom vilket anslagen till försvaret ökade och fokus åter lades på det nationella försvaret av Sverige. I försvarsbeslutet konstaterade regeringen att den säkerhetspolitiska situationen i Europa hade försämrats och att den ryska ledningen hade visat att den var beredd att använda den militära förmågan för att uppnå sina politiska mål. Regeringen konstaterade att

¹⁷ Prop. 1995/96:12, bet. 1995/96:FöU1 samt prop. 1996/97:4, bet. 1996/97:FöU1.

¹⁸ Prop. 1999/2000:30, bet. 1999/2000:FöU2, rskr. 1999/2000:168.

¹⁹ Prop. 2004/05:5, bet. 2004/05:FöU4 samt bet. 2004/05:FöU5, rskr. 2004/05:143.

²⁰ Prop. 2004/05:5, bet. 2004/05:FöU5, rskr. 2004/05:143.

²¹ Se t.ex. Försvarsberedningen: Ds 2017:66.

²² Prop. 2008/09:140, bet. 2008/09:FöU10, rskr. 2008/09:292.

den försämrade säkerhetspolitiska situationen innebar förändrade krav på den svenska försvarsförmågan och underströk att försvaret ytterst skulle kunna möta ett väpnat angrepp. Sveriges behov av att utveckla multi- och bilaterala försvarssamarbeten ur ett nationellt försvarsperspektiv framhölls samtidigt som frågan om svensk medverkan i internationella insatser fick en mindre central roll.²³ Det ökade fokuset på det nationella försvaret medförde även att regeringen 2017 beslutade att den allmänna värnplikten skulle återupptas.²⁴

Försvarsbeslutet 2020 innebär en fortsatt satsning på det nationella försvaret. I propositionen till riksdagen bedömer regeringen att det säkerhetspolitiska läget i Sveriges närområde och i Europa över tid har försämrats. Ett väpnat angrepp mot Sverige kan inte uteslutas. Det kan inte heller uteslutas att militära maktmedel eller hot om sådana kan komma att användas mot Sverige. Sverige blir oundvikligen påverkat om en säkerhetspolitisk kris eller väpnad konflikt uppstår i Sveriges närområde. Totalförsvarets förmåga behöver därför fortsätta att stärkas. Mot denna bakgrund ska totalförsvaret utformas och dimensioneras för att kunna möta ett väpnat angrepp mot Sverige, inbegripet krigshandlingar på svenskt territorium. Regeringen underströk i sin proposition till riksdagen att Sveriges förmåga att ge och ta emot militärt och civilt stöd från andra länder är avgörande för att skapa en reell möjlighet att agera tillsammans och samordnat i händelse av en kris eller krig. Enligt regeringen bidrar Sveriges deltagande i internationella insatser till att värna och främja övergripande säkerhetspolitiska intressen såsom ökat multilateralt samarbete och en regelbaserad världsordning med FN-stadgan som grund. Regeringen framhöll också att en bedömning måste göras av var och i vilka konstellationer Sverige kan göra störst nytta med de begränsade resurser som kommer att kunna ställas till förfogande under denna period. I varje enskilt fall bör enligt regeringen noggranna bedömningar göras av kostnader samt de sammantagna konsekvenserna för Försvarsmaktens nationella förmåga och möjligheter att genomföra planerad tillväxt. Mot denna bakgrund bedömde regeringen att Sverige bör prioritera deltagande i internationella insatser utifrån en samlad ansats.²⁵ Försvarsbeslutet 2020 har inte påverkat insatserna i denna uppföljning eftersom undersökningsperioden är 1993–2020.

1.7.3 Finansieringen av internationella insatser

Riksdagen beslutar om statens budget och anger även för vilka ändamål som regeringen får använda dessa anslagsmedel. Även om detta är grunden har riksdagen som nämnts beslutat om olika nivåer på anslagen under den studerade perioden. Därtill har anslagsändamålen varierat något. Beskrivningen nedan avser därför främst de förhållanden som gäller i dag.

²³ Prop. 2014/15:109, bet. 2014/15:FöU11, rskr. 2014/15:251.

²⁴ Fö2016/01252/MFI, 2017-03-02.

²⁵ Prop. 2020/21:30 s. 26 och 78–79, bet. 2020/21:FöU4, rskr. 2020/21:135 och 2020/21:136.

Kostnader för att upprätthålla förbandens förmåga ska alltid belasta anslaget 1:1 Förbandsverksamhet och beredskap. Detta gäller oavsett om beslut fattats om att Sverige ska delta i en internationell insats eller inte. Anslaget 1:2 Försvarsmaktens insatser internationellt ska enbart belastas med kostnader som tillkommer och som är direkt förknippade med en beslutad insats.²⁶ Enligt villkoren för anslaget 1:2 får det användas för särutgifter, dvs. särskilda utgifter som uppkommer, för den verksamhet med förband utomlands som Försvarsmakten genomför efter beslut av riksdag och regering. Därtill får anslaget bl.a. användas för Sveriges del av de gemensamma kostnader som kan komma att uppstå i samband med EU-ledda insatser internationellt.²⁷

Innan särkostnadsmodellen infördes användes i viss utsträckning förutom anslaget 1:2 även anslagen 1:1 och 1:3²⁸, vilket innebär att uppgifterna inte är jämförbara längre tillbaka än 2009. Uppgifternas jämförbarhet påverkas också av vilka personalkategorier som bemannat insatserna.

Utöver kostnader som kan belasta ovanstående anslag medför internationella insatser vissa kostnader för andra myndigheter som i olika hög grad stöder Försvarsmaktens verksamhet, bl.a. Försvarets radioanstalt (FRA), Försvarets materielverk (FMV) och Fortifikationsverket som alla finansieras via andra anslag än anslaget 1:2.

Utgifter för anslaget 1:2 Försvarsmaktens insatser internationellt

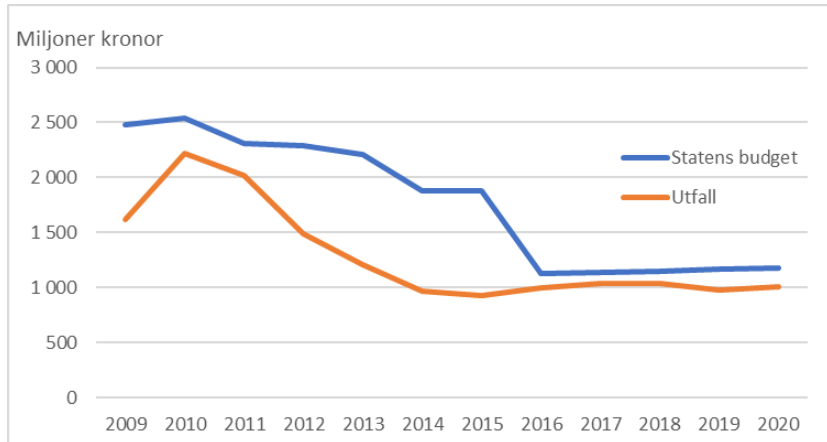
Utvecklingen av statens budget och utfall för anslaget 1:2 Försvarsmaktens insatser internationellt redovisas i diagram 1. Utgifterna var som högst under 2010 och sjönk sedan successivt fram till 2015 för att därefter ha stabiliserats runt 1 miljard kronor till 2020.

²⁶ Regleringsbrev för Försvarsmakten, 2013-10-24. En s.k. differentialmodell för särkostnader för vilka kostnader som ska belasta olika anslag när det gäller internationella insatser tillämpas sedan 2013. Anslaget 1:2 benämndes då Fredsfrämjande förbandsinsatser.

²⁷ Prop. 2021/22:1 utg.omr. 6 s. 53–54.

²⁸ Anslaget 1:3 benämns i dag Anskaffning av materiel och anläggningar, men har tidigare även inkluderat vidmakthållande.

Diagram 1 Statens budget och utfall för anslag om Försvarsmaktens insatser internationellt 2009–2020 enligt 2020 års struktur, i miljoner kronor



Källa: ESV, Årsutfall för statens budget – öppna data.

Utfallet för anslaget 1:2 var 1 161 miljoner kronor och budgetramen var 1 440 miljoner kronor 2021 enligt Försvarsmaktens årsredovisning för 2021. Det innebär att Försvarsmakten inte förbrukat hela anslaget, vilket även varit fallet tidigare år. I vilken utsträckning anslagsnivån har sänkts för att anpassas till kostnader för de förväntade insatserna under kommande år har alltså varierat. Fram till 2015 anvisades medel på en nivå som gav marginaler för att delta i internationella insatser som inte förutsatts eller inplanerats vid beslutstillfället. För budgetåret 2022 föreslog regeringen ett anslag på 1 477 miljoner kronor och riksdagen biföll förslaget och godkände även det av regeringen föreslagna ändamålet.²⁹

Uppskattade kostnader per insats redovisas i tabell 4 i kap. 2.

1.8 Utbildning inför internationella insatser

Från FN-avdelning till internationell utbildningsenhet

Under 1980-talet fanns en grupp inom Arméstaben kallad Arméns FN-avdelning, med ansvar för rekrytering och utbildning inför internationella insatser. På avdelningen arbetade ett tiotal anställda med ett övergripande administrativt uppdrag. Den praktiska utbildningen av soldater som skulle åka på insatser genomfördes av enskilda regementen, s.k. FN-förband, bl.a. P10 i Strängnäs.³⁰

I samband med insatsen i Bosnien-Hercegovina 1993 genomfördes utbildningen på ett nytt sätt och Försvarsmaktens internationella centrum Swedint inrättades genom en omvandling av FN-avdelningen inom Arméstaben.

²⁹ Prop. 2021:22:1 utg.omr. 6, bet. 2021/22:FöU1, rskr. 2021/22:93–95.

³⁰ Minnesanteckningar från möte 2021-11-10.

Swedint fick utöver utbildningsansvar även ansvar för insatsens logistik och personalansvar för personalen som deltog i insatsen.³¹

Swedint upplöstes och avvecklades i sin dåvarande form i december 2003. Utbildningen av utlandsstyrkan övertogs 2004 av Livgardets internationella utbildningsenhet (IntUtbe), medan Högkvarteret övertog ledningsansvaret för utlandsinsatserna. Kvar vid Swedint blev stödprojekt och internationell kursverksamhet, bl.a. med inriktning mot FN.³²

Försvarsmakten flyttade en del av utbildningen inför internationella insatser till lokala regementen under 2010-talet. Införandet av verksamhetsförlagd insatsspecifik utbildning till ”hemförbanden” innebar att personalen kunde tillbringa mer tid vid sitt hemförband och mindre tid på IntUtbe.³³

Nuvarande utbildning inför en insats

Den centralt organiserade insatsförberedande utbildningen vid IntUtbe kompletterar förbandens ursprungliga förmåga och den utbildning som genomförts vid hemförbanden. Den utbildning som den personal som ska åka på en internationell insats får är insatsspecifik och innebär att personalen får utbildning på områden som är specifika för det land och de insatsuppgifter som är aktuella. Utbildningsområden som alltid ingår är bl.a. samverkan, gender och utbildning i den kulturella miljö som de ska möta (cultural awareness). Insatsutbildningen är i grunden oftast densamma för all personal som ska åka på insatsen, men anpassas delvis efter individernas grundförmåga. Exempelvis behöver amfibieutbildade soldater generellt sett få en längre kompletterande fordonsutbildning än förband som normalt nyttjar hjulfordon. Förberedande möten mellan IntUtbe och hemförbandet genomförs inför utbildningsinsatsen för att kartlägga vilken utbildning som behövs i de enskilda fallen.³⁴

Soldater och civila som genomgår insatsutbildningen och den personal som ansvarar för utbildningen, t.ex. instruktörer, lämnar temporärt en vakans på sitt regemente. Av denna anledning söker Försvarsmakten sprida ut ansvaret för uppgifterna på flera regementen. Oftast rör det sig om en kommandering på två år för dem som bemannar IntUtbe på bemanningsuppdrag.

För att hantera utbildningens behov av specialistfunktioner görs även instruktörsförstärkningar. Det kan röra sig om tjänstgöringstider på två till tre veckor på IntUtbe. Exempel på yrkeskompetens som tillförs genom instruktörsförstärkningar är kvalificerad sjukvårdspersonal och tolkar. Instruktörsförstärkningar som är mentorer utgörs av militärer som tidigare deltagit i den aktuella internationella insatsen.³⁵

³¹ Minnesanteckningar från möte 2021-11-10.

³² <https://wp-sv.wikideck.com/F%C3%B6rsvarsmaktens%20internationella%20centrum>.

³³ Minnesanteckningar från möte 2021-11-12.

³⁴ Minnesanteckningar från möte 2021-10-29 och 2021-11-08.

³⁵ Minnesanteckningar från möte 2021-10-29.

2 Bakgrund om insatserna

För var och en av de fem insatserna som ingår i uppföljningen har riksdagen fattat beslut om att Sverige ska skicka styrkebidrag. I avsnitt 2.1–2.5 nedan beskrivs besluten inför respektive insats första rotation. Enligt Försvarsmakten³⁶ kan syftena som funnits sammanfattas så att styrkebidragen skulle bidra till att

- skydda civilbefolkningen, skapa säkerhet i insatsområdet och stärka insatslandets egen förmåga att ta ansvar för sin egen säkerhet
- aktivt verka för implementeringen av FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet
- stärka bilden av Sverige och Försvarsmakten som en viktig och pålitlig internationell samarbetspartner
- bygga förmåga hos Försvarsmaktens nationella krigsförband och staber.

En översikt över de fem insatserna, när de ägt rum, deras benämning (s.k. rotationsbeteckning), vilka försvarsgrenar som deltagit och antalet dagar som de pågått samt insatsernas övergripande ledning redovisas i tabell 2 nedan. I tabell 3 redovisas även de svenska förbandsbidragen till de aktuella insatserna när det gäller personalresurser och i tabell 4 redovisas Försvarsmaktens uppskattade kostnader för de olika insatserna. Därefter följer en närmare beskrivning av var och en av insatserna.

Tabell 2 Översikt över de fem insatserna

Insats	Period	Rotationsbeteckning	Försvarsgren	Antal dagar	Övergripande ledning: Nato/FN/EU
Bosnien-Hercegovina	1993–1999	BA01–BA12/99	Armén	2 370	FN → Nato*
Afghanistan	2002–2014	FS01–FS28	Armén, flygvapnet	4 750	Nato
Somalia	2009–2017	ME01–ME05	Marinen	500	EU
Libyen	2011	FL01–FL02	Flygvapnet	90	Nato
Mali (Minusma)	2014–2020	Mali00–Mali12	Armén, marinen, flygvapnet	2 250**	FN

* Under BA05 ändrades insatsens karaktär och övergick från FN till Nato, med organisatoriska förändringar och halvering av styrkebidraget.

** Uppgift fram till den 31 december 2020.

Källa: Egen bearbetning av uppgifter i underlag från Försvarsmaktens PM (FM2021-11200:1), 2021-05-11 och på Försvarsmaktens webbplats.

³⁶ Svar från Försvarsmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01.

Tabell 3 Personalresurser per insats för de svenska förbandsbidragen

År	Bosnien- Hercegovina	Afghanistan	Somalia	Libyen	Mali*
1993	880				
1994	880				
1995	1 043				
1996	550				
1997	500				
1998	508				
1999	474				
2000	40				
2001					
2002		34			
2003		37			
2004		89			
2005		120			
2006		290			
2007		350			
2008		385			
2009		502	50		
2010		506	140		
2011		566		100	
2012		663			
2013		631	70		
2014		280			92
2015		54	77		316
2016			34		320
2017					354
2018					345
2019					300
2020					218
Totalt	4 875	4 507	371	100	1 945

Anm.: Notera att olika mått används (årsarbetskrafter, antal individer/soldater) varför uppgifterna inte är helt jämförbara mellan insatserna. Orsaken till att olika mått används uppges vara skillnader i den historiska redovisningen.

* Uppgifter fram till den 31 december 2020. Insatsen planeras pågå fram till 2023.

Källa: Egen bearbetning av uppgifter i underlag från Försvarsmaktens PM (FM2021-11200:1), 2021-05-11.

Tabell 4 Försvarsmaktens uppskattade kostnader för de fem insatserna

Häri ingår kostnaderna i löpande priser för förberedelser inför insatsen, kostnaderna under insatsen samt kostnader för efterarbetet med insatsens genomförande.

Insats	Uppskattade kostnader (miljoner kronor)
Bosnien-Hercegovina	3 560
Afghanistan	Knappt 10 000
Somalia	640
Libyen	236
Mali (t.o.m. 2020-12-31)	4 600

Källa: Försvarsmakten PM (FM2021-11200:3).

2.1 Bosnien-Hercegovina

Kriget i Bosnien-Hercegovina var en följd av upplösningen av Socialistiska federala republiken Jugoslavien.³⁷ Landets sönderfall inleddes 1991 med Sloveniens och Kroatens utträden ur Jugoslavien och påföljande krig under sommaren och hösten samma år. En folkomröstning om självständighet genomfördes den 29 februari 1992 i den multi-etniska delrepubliken Bosnien och Hercegovina med en befolkning som vid tidpunkten huvudsakligen bestod av sunnimuslimska bosniaker (44 procent), ortodoxa serber (31 procent) och katolska kroater (18 procent). En majoritet röstade för självständighet. Resultatet av omröstningen avfärdades emellertid av ledande bosnienserbiska politiska representanter som hade bojkottat folkomröstningen och upprättat en egen stat, Republika Srpska. Republiken Bosnien-Hercegovina utropade sig självständigt den 5 april 1992 och erkändes också av FN, EU, USA, Ryssland och Kina. Självständigheten accepterades emellertid inte av Serbien och delar av den serbiska befolkningen i Bosnien, och krig utbröt när bosnienserbiska styrkor understödda av den serbiska regeringen i Belgrad och Jugoslaviska folkarmén angrep Bosnien-Hercegovina i syfte att säkra territorium som serberna gjorde anspråk på.³⁸ Flera parter deltog i kriget. De huvudsakliga stridande parterna var styrkorna i Bosnien-Hercegovina och de självutnämnda bosnienserbiska och bosnienkroatiska entiteterna inom Bosnien-Hercegovina, Republika Srpska och Herceg-Bosna, som fick politiskt och militärt stöd av Serbien respektive Kroatien.

Den 21 februari 1992 hade FN:s säkerhetsråd enhälligt antagit resolution 743 om att en fredsbevarande FN-styrka, United Nations Protection Force (UNPROFOR) skulle sättas in i Jugoslavien. Skälet till detta var att säkerhetsrådet bedömde att situationen i Jugoslavien utgjorde ett hot mot den internationella säkerheten och stabiliteten. UNPROFOR:s verkade i första hand i Kroatien, Bosnien-Hercegovina samt i Makedonien och hade som mål att en fredlig politisk lösning på konflikten skulle kunna nås genom att säkerställa en

³⁷ Jugoslavien bestod av de sex delrepublikerna Slovenien, Kroatien, Bosnien-Hercegovina, Makedonien, Montenegro och Serbien samt de två självstyrande provinserna Kosovo och Vojvodina.

³⁸ Silber, Laura (1997). *Yugoslavia: Death of a Nation*, s. 224–225. Penguin Books.

demilitarisering av de av FN skyddade områdena, skydda befolkningen mot väpnade attacker och möjliggöra för flyktingar att under säkra former återvända hem.

Som ett svenskt bidrag till de av FN:s säkerhetsråd beslutade insatserna föreslog regeringen den 19 maj 1993 att riksdagen skulle medge att regeringen ställde en väpnad styrka om högst ca 1 000 personer till FN:s förfogande. Riksdagen beslutade den 8 juni 1993 enligt utskottets hemställan.³⁹ I försvarsutskottets yttrande till utrikesutskottet som var huvudansvarig för beredningen av ärendet inför beslutet, framhöll försvarsutskottet att de ökade riskerna till följd av att uppgifterna kunde komma att vidgas jämfört med sedvanliga fredsbevarande operationer i FN:s regi och att detta, som regeringen också angett i propositionen, skulle få påverka den svenska styrkans utbildning och utrustning. Det var enligt utskottet viktigt att styrkan försågs med bättre fordon, tyngre vapen och mer omfattande utrustning i övrigt än vad som tidigare varit fallet för svenska FN-styrkor i andra sammanhang. Utskottet delade också regeringens uppfattning att styrkan borde bestå av frivillig personal som helst också skulle ha erfarenhet från tidigare FN-tjänst. Eftersom förluster inte kunde uteslutas i samband med insatsen borde enligt utskottets mening stor omsorg läggas dels på förberedelserna så att riskerna för personalen i största möjliga utsträckning begränsades, dels på stöd åt personalen och deras anhöriga när uppdraget slutförts. Försvarsutskottet anförde vidare att tragiska erfarenheter visat att förluster i människoliv i samband med FN-uppdrag inte kunde uteslutas och att ställningstaganden i fråga om operationer av den art som nu kunde bli aktuella i det f.d. Jugoslavien måste göras i full medvetenhet härom.⁴⁰ Frågan om eventuella konsekvenser för det nationella försvaret och den nationella försvarsförmågan av den svenska insatsen i Bosnien diskuterades utöver detta inte i betänkandet inför riksdagsbeslutet.

Utöver de skäl som regeringen angav i sin proposition inför riksdagsbeslutet och de bedömningar som gjordes i utskottets betänkande menar vissa bedömare också att den diskussion som vid den aktuella tiden pågick i Sverige om ett eventuellt svenskt medlemskap⁴¹ i EU och det ökade fokuset på europeiskt samarbete och solidaritet bl.a. i säkerhetsfrågor påverkade beslutet att Sverige skulle ansluta sig till den internationella insatsen i Bosnien. Sverige borde, menade man, genom att delta i insatsen solidariskt bidra till det europeiska säkerhetssamarbetet.⁴²

³⁹ Prop. 1992/93:254, bet. 1992/93:UU35, rskr. 1992/93:429.

⁴⁰ Yttr. 1992/93:FöU7y.

⁴¹ Den 13 november 1994 genomfördes en rådgivande folkomröstning om EU-medlemskap i Sverige där en majoritet, 52,3 procent röstade för ett medlemskap. Efter folkomröstningen gick Sverige med i EU den 1 januari 1995.

⁴² Jfr Henricsson, Ulf och Görsjö, Alf (2020), *Militärhistorisk tidskrift (Försvårshögskolan)*, s. 128–129 och Agrell, Wilhelm (2013), *Ett krig här och nu*, s. 40 f.

Försvarsmaktens insats i Bosnien-Hercegovina inleddes 1992 och pågick fram till 2016.⁴³ Från 1992 t.o.m. december 1995 var FN och övervakningsstyrkorna UNPROFOR huvudman för de fredsbevarande styrkorna. Ett fördrag, det s.k. Daytonavtalet⁴⁴ om fred i Bosnien-Hercegovina, slöts i december 1995. FN-förbanden ersattes i samband med detta av de Natoleda multinationella verkställande styrkorna IFOR (Implementation Force) som verkade 1995–1996. IFOR ersattes av de stabiliserande styrkorna SFOR (Stabilisation Force) under perioden 1996–2005. Därefter togs huvudmannaskapet över av EU:s fredsbevarande styrka EUFOR⁴⁵ (European Union Force).⁴⁶

Den här uppföljningen omfattar Försvarsmaktens deltagande i insatsen i Bosnien-Hercegovina under perioden 1993–1999 (BA01–BA12/99) som pågick i 2 370 dagar under ledning av först FN och sedan Nato. Sveriges insats i Bosnien omfattade en mekaniserad bataljon med lite olika organisation under åren. Inledningsvis fanns tre mekaniserade skyttekompanier, ett stabs- och trosskompani samt två danska enheter. Under BA05 ändrades insatsens karaktär och övergick från FN till Nato, med organisatoriska förändringar och halvering av styrkebidraget. Försvarsmakten bidrog med resurser från armén motsvarande 4 875 årsarbetskrafter.⁴⁷ I tabell 5 nedan redovisas en översikt av det svenska styrkebidraget till insatsen i Bosnien 1993–1999.

Tabell 5 Svenska styrkor i Bosnien-Hercegovina 1993–1999

Styrka	Tidsperiod	Omfattning
UNPROFOR/N ORDBAT2/SW EBAT	Februari 1992–december 1995	Försvarsmaktens styrka bestod av mekaniserad skyttebataljon i Tuzlaområdet, stabspersonal i högre staber, militära observatörer. Nordbat 2 – svensk-danska bataljonen
BA01	September 1993–april 1994	”-
BA02	April 1994–oktober 1994	”-
BA03	Oktober 1994–mars 1995	”-
BA04	Mars 1995–oktober 1995	”-
BA05	Oktober 1995–december 1995	”-
IFOR/SFOR/S WEBAT	December 1995–december 1999	En gemensam underhållsfunktion Nordic Support Group (NSG). Sverige etablerade en egen underrättelse- och spaningsfunktion för att öka säkerheten för den svenska truppen.

⁴³ Uppgifter från Försvarsmaktens webbplats 2021-07-01, <https://www.forsvarsmakten.se/sv/information-och-fakta/var-historia/mer-historia/avslutade-truppinsatser/eufor-bosnien-hercegovina-truppbidrag/>.

⁴⁴ I Daytonavtalet ingick upprättande av en separationszon mellan de stridande parterna Bosnien-Hercegovina, Kroatien och den federativa republiken Jugoslavien. Uppgifter från Försvarshögskolan (2007), *Uppdrag utland – Militära exempel från internationella uppdrag*, s. 103.

⁴⁵ EUFOR sätts samman temporärt för specifika uppgifter.

⁴⁶ <https://www.forsvarsmakten.se/sv/information-och-fakta/var-historia/artiklar/forsta-svenska-fn-bataljonen-i-bosnien/>.

⁴⁷ Uppgifter från Försvarsmakten 2021-05-11, PM FM2021-11200:1.

Styrka	Tidsperiod	Omfattning
BA05	December 1995–mars 1996	”-
BA06	Mars 1996–oktober 1996	”-
BA07	Oktober 1996–december 1996	”-
BA07	December 1996–mars 1997	”-
BA08	Mars 1997–oktober 1997	”-
BA09	Oktober 1997–mars 1998	”-
BA10	Mars 1998–oktober 1998	”-
BA11	Oktober 1998–mars 1999	”-
BA12	Mars 1999–oktober 1999	”-
BA99 (BA13)	Oktober 1999–december 1999	”-

Källa: www.sok.riksarkivet.se och Försvarshögskolan (2007), *Uppdrag utland – Militära exempel från internationella uppdrag*, s. 103 f.

2.2 Afghanistan

Afghanistan är ett av världens fattigaste och minst utvecklade länder. Landets historia har under lång tid präglats av politisk turbulens och svaga centralregeringar. Instabiliteten kan bl.a. härledas till motsättningar mellan den sunnimuslimska majoriteten och den shiamuslimska minoriteten och konflikter mellan etniska grupper. Den största etniska gruppen pashtunerna är bosatta på båda sidor gränsen mellan Afghanistan och Pakistan, och legitimiteten i gränsen mellan de båda staterna ifrågasätts i delar av befolkningen. Afghanistans geopolitiska läge och den nära relationen till grannlandet Pakistan påverkar även Afghanistans relation till omvärlden, bl.a. Indien.

Afghanistan blev självständigt från Storbritannien 1919. Under perioden 1979–1989 pågick ett krig i landet mellan Sovjetunionen, som stöttade den marxist-leninistiska regeringen i Kabul, och den islamiska mujahedinrörelsen som i sin tur stöddes av USA. Stormakternas inblandning innebar därmed att konflikten utgjorde ett av kalla krigets proxykrig. Efter Sovjetunionens sammanbrott 1991 drevs de sovjetiska trupperna ut ur Afghanistan och den sovjetunderstödda regeringen i Kabul föll 1992. Ett nytt inbördeskrig mellan de falanger som besegrat sovjetarmén blossade emellertid snart upp. Inbördeskriget pågick fram till 1996 då den islamistiska talibanrörelsen grep makten. Efter terrorattackerna mot USA den 11 september 2001 som kopplades till terrororganisationen al-Qaida som var verksam i bl.a. Afghanistan, anordnade FN en konferens om Afghanistans framtid. I december 2001 beslutade FN:s säkerhetsråd i en resolution⁴⁸ att auktorisera en multinationell säkerhetsstyrka, International security assistance force (ISAF) att hjälpa den afghanska regeringen att upprätthålla stabilitet och säkerhet i landet. Uppgiften omfattade bl.a. att avvärja milisförband och att hantera problemen med den omfattande narkotikaproduktionen i Afghanistan.⁴⁹

⁴⁸ FN:s säkerhetsrådsresolution 1386 (2001).

⁴⁹ Försvarshögskolan (2007), *Uppdrag utland – Militära exempel från internationella uppdrag*, s. 107.

ISAF-insatsen inleddes vid årsskiftet 2001/2002. I slutet av december 2001 föreslog regeringen för riksdagen, efter en förfrågan från Storbritannien som tagit på sig att inledningsvis organisera och leda en multinationell säkerhetsstyrka i Afghanistan, att Sverige skulle bidra med en väpnad styrka som bidrag till den internationella FN-insatsen.⁵⁰

I sitt betänkande framhöll det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet vikten av att Sverige skulle bidra till att bistå den afghanska interimsmyndigheten med att upprätthålla säkerheten i Kabul med omgivande områden för att interimsmyndigheten och FN:s personal skulle kunna verka under säkra förhållanden, bl.a. för att möjliggöra humanitära insatser för civilbefolkningen och möjliggöra en långsiktig politisk process för att uppnå stabilitet i landet.⁵¹ Frågan om eller hur det svenska bidraget till insatsen skulle påverka Försvarsmakten och den nationella försvarsförmågan togs inte upp i samband med riksdagens beslut.

Riksdagen biföll regeringens förslag den 18 januari 2002.⁵² Med stöd av riksdagens bemyndigande beslutade regeringen samma dag att ställa en svensk styrka till förfogande. Det svenska deltagandet i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF) kom därefter återkommande under ett drygt decennium att vara föremål för riksdagens förnyade prövningar.⁵³

Till en början var uppgiften för det svenska styrkebidraget att stödja säkerheten i regionen runt huvudstaden Kabul.⁵⁴ Under de första åren av insatsen bestod det svenska förbandet av en underrättelseenhet som efter en tid övergick till en enhet för civil-militär samverkan.⁵⁵ Det svenska militära bidraget utgjordes av en underrättelsepluton som underställdes brittiskt befäl och vars syfte var att genom övervakning och patrullering bidra till säkerheten.⁵⁶ Nato tog 2003 över ledningen av ISAF och året därpå avvecklades enheten för civil-militär samverkan och Sverige övergick till att bidra till ett brittiskt s.k. Provincial Reconstruction Team (PRT) i Mazar-e-Sharif i den norra delen av landet.⁵⁷ PTR var mindre regionala enheter för säkerhet och återuppbyggnad som etablerades av ISAF när säkerhetsläget i Afghanistan försämrades.

⁵⁰ Bet. 2001/02:UFöU2.

⁵¹ Ibid.

⁵² Prop. 2001/02:60, bet. 2001/02:UFöU2, rskr. 2001/02:140.

⁵³ Det svenska deltagandet inom ramen för ISAF var föremål för riksdagens ställningstagande genom förslag i prop. 2001/02:60 (bet. 2001/02:UFöU2, rskr. 2001/02:140), i prop. 2001/02:179 (bet. 2001/02:UFöU3, rskr. 2001/02:323), i prop. 2002/03:21 (bet. 2002/03:UFöU1, rskr. 2002/03:71), i bet. 2003/04:UU8 (rskr. 2003/04:100), i prop. 2003/04:71, (bet. 2003/04:UFöU2, rskr. 2003/04:245), i prop. 2005/06:34 (bet. 2005/06:UFöU1, rskr. 2005/06:83), i prop. 2006/07:83, (bet. 2006/07:UFöU3, rskr. 2006/07:192), i prop. 2008/09:69 (bet. 2008/09:UFöU1, rskr. 2008/09:146), i prop. 2009/10:38 (bet. 2009/10:UFöU1, rskr. 2009/10:60), i prop. 2010/11:35 (bet. 2010/11:UFöU1, rskr. 2010/11:108), i prop. 2011/12:29 (bet. 2011/12:UFöU2, rskr. 2011/12:81), samt i prop. 2012/13:41 (bet. 2012/13:UFöU1, rskr. 2012/13:130), i prop. 2013/14:33, bet. 2013/14:UFöU1, rskr. 2013/14:129.

⁵⁴ SOU 2017:16.

⁵⁵ Svar från Försvarsmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01, s. 8.

⁵⁶ Försvarshögskolan (2007), *Uppdrag utland – Militära exempel från internationella uppdrag*, s. 107.

⁵⁷ Ibid.

Mellan 2003 och 2006 intensifierades den väpnade konflikten i Afghanistan, bl.a. på grund av talibanrörelsens återkomst, vilket ledde till förstärkningar av ISAF såväl geografiskt som styrkemässigt.⁵⁸ Det svenska styrkebidraget utökades 2005–2006 till att omfatta stabs-, säkerhets- och samverkanspersonal samt personal ur specialförbandet Särskilda skyddsgruppen (SSG). Sverige bidrog även med ett flygtransportförband baserat i Termez i Uzbekistan.⁵⁹

I mars 2006 tog Sverige över ledningsansvaret av Provincial Reconstruction Team – Mazar-e Sharif (PRT-MeS) med säkerhetsansvar för de fyra provinserna Balkh, Jowzjan, Samangan och Sar-e Pul i norra Afghanistan. Syftet med de svenska styrkebidragen var att ha en stabiliserande närvaro i de fyra provinserna genom s.k. militära observationsteam (MOT). Kontingenterna var förlagda till Camp Northern Lights i Mazar-e Sharif och genomförde bl.a. upprorsbekämpning och blev inblandade i fler stridsincidenter. Som en konsekvens av det försämrade säkerhetsläget fasades de militära observationsteam ut till förmån för en kontingentsstruktur liknande en lätt manöverbataljon. Kontingenterna fick tyngre utrustning och verksamheten riktades mot specifika problemområden.⁶⁰ Från och med 2008 utökades styrkan med bl.a. transportflyg, helikoptrar och med ytterligare personal.⁶¹

Från 2011 började ISAF lämna över säkerhetsansvaret till de afghanska säkerhetsstyrkorna⁶² och tonvikten i insatsen försköts till att öka de afghanska säkerhetsstyrkornas förmåga. Användningen av s.k. utbildnings- och samverkansgrupper (OMLT⁶³) ökade. Sverige bidrog också med rådgivare och utbildningspersonal till de afghanska säkerhetsstyrkorna i norra Afghanistan. Under 2013 gick det svenska bidraget in i ett samarbete tillsammans med Norge, Finland och Lettland och bildade Nordic-Baltic Transition Support Unit (NBTSU).⁶⁴

Insatsen övergick 2014 till att vara en rådgivande insats och bidraget minskades till en stabsfunktion.⁶⁵ I juni 2014 överlämnades den svenska basen Camp Northern Light⁶⁶ till den afghanska staten. Från september 2014 var majoriteten av det kvarvarande svenska bidraget grupperat på flygbasen Camp Marmal utanför Mazar-e Sharif. Uppdraget var då att fortsätta att stötta Afghanistans regering med att åstadkomma säkerhet i landet. Vid årsskiftet 2014–2015 upphörde ISAF-insatsen och ersattes 2015 med en annan Natoled

⁵⁸ SOU 2017:16, s. 19.

⁵⁹ Försvarshögskolan (2007), *Uppdrag utland – Militära exempel från internationella uppdrag*, s. 107.

⁶⁰ SOU 2017:16, s. 21.

⁶¹ Svar från Försvarsmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01, s. 8.

⁶² SOU 2017:16, s. 19.

⁶³ Operational Mentor and Liaison Team.

⁶⁴ Samarbete Nordic-Baltic Transition Support Unit upplöstes den 10 maj 2014. Uppgifter från Försvarsmaktens webbplats 2021-06-23, <https://www.forsvarsmakten.se/sv/information-och-fakta/var-historia/mer-historia/avslutade-truppinsatser/afghanistan-isaf/>.

⁶⁵ Svar från Försvarsmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01, s. 8.

⁶⁶ Fram till 2014 arbetade totalt fler än 7 000 personer på den svenska basen, Camp Northern Light. Den 26 juni 2014 överlämnades basen till den afghanska staten. Uppgift från Försvarsmaktens webbplats 2021-06-23, <https://www.forsvarsmakten.se/sv/information-och-fakta/var-historia/mer-historia/avslutade-truppinsatser/afghanistan-isaf/>.

insats, Resolute Support Mission (RSM), som även Sverige deltog i. Sveriges insats i Afghanistan efter 2014 omfattas dock inte av denna uppföljning.

När det gäller de politiska målsättningarna för insatsen i Afghanistan bedömde den s.k. Afghanistanutredningen 2017 att dessa för det svenska engagemanget under åren 2002–2014 formulerats på varierande sätt vid olika tidpunkter. Utredningen identifierade sex övergripande målsättningar för Afghanistaninsatsen som sammanfattningsvis handlade om att bidra till minskad fattigdom, säkerhet och stabilitet, social och ekonomisk utveckling, ett demokratiskt samhälle, en stärkt ställning för kvinnor samt trovärdigheten för och förstågan hos Sverige som deltagare i internationella insatser. Afghanistanutredningen bedömde att de målsättningar som man identifierat också överensstämde med de övergripande målsättningarna för Sveriges insatser i Afghanistan som regeringen presenterade 2010 i Strategi för Sveriges stöd till det internationella engagemanget i Afghanistan^{67, 68}.

I april 2021 beslutade Nato att en avveckling av RSM skulle genomföras inom några månader.⁶⁹ I augusti samma år i samband med det att Nato och övriga länder som bidragit till insatsen i Afghanistan börjat dra sig tillbaka, lyckades talibanerna återta makten från den civila afghanska regeringen.

Sveriges insats i Afghanistan 2002–2014 (FS01–FS28) pågick i totalt 4 750 dagar och omfattade bidrag från armén samt militärt transportflyg och helikoptrar. Totalt deltog militär personal motsvarande 4 507 årsarbetskrafter från Försvarsmakten.⁷⁰ Sammanlagt har 8 024 soldater tjänstgjort i de svenska militära insatserna. Det svenska styrkebidraget i Afghanistan var som störst 2011 då drygt 570 soldater deltog.⁷¹ Fram till 2014 beräknas FS-insatserna ha kostat knappt 10 miljarder kronor.⁷² I tabell 6 nedan redovisas en översikt av det svenska styrkebidraget till ISAF-insatsen i Afghanistan 2002–2014.

Tabell 6 Svenska styrkor i Afghanistan 2002–2014 (FS01–FS28)

Styrka (ISAF)	Tidsperiod	Uppsättande förband
FS01	2002	En militär enhet för civil-militär samverkan, CIMIC-styrka
FS02	2002	CIMIC-styrka
FS03	2002	CIMIC-styrka
FS04	2002–2003	CIMIC-styrka
FS05	April 2003–oktober 2003	CIMIC-styrka
FS06	Oktober 2003–april 2004	CIMIC-styrka
FS07	April 2004–oktober 2004	Tillfälligt sammansatta förband ur Försvarsmakten

⁶⁷ Regeringen 2010-07-08, se regeringens webbplats <https://www.regeringen.se/land--och-regionsstrategier/2010/07/strategi-for-sveriges-stod-till-det-internationella-engagemanget-i-afghanistan/>.

⁶⁸ SOU 2017:16, s. 20.

⁶⁹ Uppgifter från Natos webbplats 2021-06-23, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_113694.htm.

⁷⁰ Uppgifter från Försvarsmakten PM (FM2021-11200:1), 2021-05-11.

⁷¹ SOU 2017:16, s. 21.

⁷² Svar från Försvarsmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01, s. 8.

Styrka (ISAF)	Tidsperiod	Uppsättande förband
FS08	Oktober 2004–april 2005	”-
FS09	April 2005–oktober 2005	”-
FS10	Oktober 2005–april 2006	”-
FS11	Maj 2006–november 2006	Norrbottnens regemente (I 19) Ar- ménés jägarbataljon
FS12	November 2006–maj 2007	Norrbottnens regemente (I 19)
FS13	Maj 2007–november 2007	Norrbottnens flygflottilj (F 21)
FS14	November 2007–maj 2008	Artilleriregementet (A 9)
FS15	Maj 2008–november 2008	Skaraborgs regemente (P 4)
FS16	November 2008–maj 2009	NBG 08
FS17	Maj 2009–november 2009	Norrbottnens regemente (I 19)
FS18	November 2009–maj 2010	Livgardet (LG)
FS19	Maj 2010–november 2010	Norrbottnens flygflottilj (F 21)
FS20	November 2010–maj 2011	Södra skånska regementet (P 7)
FS21	Maj 2011–november 2011	Skaraborgs regemente (P 4)
FS22	November 2011–maj 2012	Livregementets husarer (K 3)
FS23	Maj 2012–november 2012	Delar ur NBG 11
FS24	November 2012–maj 2013	Södra skånska regementet (P 7)
FS25	Maj 2013–december 2013	Amfibieregementet (Amf 1)
FS26	December 2013–maj 2014	Livgardet (LG)
FS27	Maj 2014–november 2014	Norrbottnens regemente (I 19)
FS28	November 2014–december 2014, (januari–maj 2015)	Skaraborgs regemente (P 4)

Källa: SOU 2017:16 s. 64, Magnus Johnssons avhandling 2017, s. 96 (FS11–FS24), https://sv.wikipedia.org/wiki/Svenska_insatsen_i_Afghanistan och telefonsamtal med Försvarsmakten 2022-03-30.

2.3 Somalia – Operation Atalanta

Republiken Somalia bildades 1960 genom en sammanslagning av de tidigare kolonierna Brittiska Somaliland och Italienska Somaliland. Mohamed Siyad Barre styrde landet diktatoriskt från 1969 till 1991. Sedan dess har Somalia inte haft någon fungerande centralregering och inbördeskrig har periodvis rasat.

Adenviken utanför Somalias kust är en betydelsefull transportled för fartyg mellan Europa och Asien som passerar Suezkanalen. Kollapsen av den somaliska staten och störtandet av centralregeringen 1991 innebar att landet saknar en fungerande statsapparat och institutioner som kunnat upprätthålla lag och ordning. Detta möjliggjorde i början av 2000-talet bl.a. framväxten av omfattande sjöröveri. Utan någon kustbevakning kunde beväpnade pirater kapa fartyg och kräva stora lösensummor för att släppa fartyg och besättningar, och pirater utgjorde ett stort hot mot fartyg i dessa farvatten.

I juli 2007 gick FN:s världslivsmedelsprogram (WFP) och Internationella sjöfartsorganisationen (IMO) ut med en internationell förfrågan om assistans för eskort av WFP:s humanitära hjälpsändningar som transporterades sjövägen

till Somalia. Mot denna bakgrund antog FN:s säkerhetsråd under 2008–2016 flera resolutioner⁷³ i vilka konstaterades att situationen i Somalia utgjorde ett hot mot internationell fred och säkerhet. Med stöd av kapitel VII i FN-stadgan uppmanade säkerhetsrådet stater och regionala organisationer att bidra till kampen mot sjöröveri och väpnat rån mot fartyg utanför Somalias kust samt skydda fartyg som deltog i transporter av humanitära hjälpsändningar till Somalia.

Den 10 november 2008 beslutade Europeiska unionens råd (rådet)⁷⁴ med utgångspunkt i FN-resolutionerna om att EU skulle genomföra en gemensam marin operation i syfte att bidra till att avvärja, förebygga och bekämpa sjöröveri och väpnade rån utanför Somalias kust. En marin styrka (Naval Force, EU NAVFOR) med bidrag från flera EU-länder inrättades för operationen, som benämndes Atalanta. Operation Atalanta inleddes den 8 december 2008 och innebar således att den grova organiserade brottsligheten som sjöröveriet utgör skulle bekämpas med militära medel.⁷⁵ Rådet beslutade sedan vid flera tillfällen om att förlänga operationen.⁷⁶ Även andra insatser för att bekämpa sjöröveriet har genomförts i de aktuella farvattnen, bl.a. EU-insatsen EUCAP NESTOR och Natoinsatser.

Det svenska deltagandet inom ramen för Atalanta inleddes 2009 efter att riksdagen bifallit regeringens proposition om ett svenskt deltagande i EU:s marina insats utanför Somalias kust. Riksdagens beslut gällde under förutsättning att det även fortsättningsvis skulle finnas ett mandat för styrkan enligt beslut av FN:s säkerhetsråd.⁷⁷ Riksdagen kom efter det inledande beslutet vid flera tillfällen att behandla frågan om att förlänga det svenska bidraget till Atalanta.⁷⁸

I sitt betänkande inför det första riksdagsbeslutet framhöll det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet att operationen skulle ge skydd åt FN:s världslivsmedelsprogramms humanitära hjälpsändningar genom att avvärja, förebygga och bekämpa sjöröveri och väpnade rån utanför Somalias kust. Utskottet framhöll även betydelsen av att svensk militär personal som deltog i insatsen skulle erhålla klara riktlinjer och insatsregler för att säkerställa att omhändertagna misstänkta sjörövere, liksom eventuella skyddssökande flyktingar, skulle få en rättssäker behandling i enlighet med folkrätten och de mänskliga

⁷³ FN:s resolutioner 1816 (2008), 1838 (2008), 1846 (2008), 1851 (2008), 1897 (2009), 1918 (2010), 1950 (2010), 1976 (2011), 2015 (2011), 2018 (2011), 2020 (2011), 2039 (2012), 2077 (2012), 2125 (2013), 2184 (2014), 2246 (2015) och 2316 (2016).

⁷⁴ Europeiska unionens råd: 2008/851/Gusp om Europeiska unionens militära operation.

⁷⁵ Britz, Malena (Ed.) (2016), *European Participation in International Operations. The Role of strategic Culture*.

⁷⁶ Därefter har mandatet förlängts genom påföljande beslut: 2009/907/Gusp, 2010/766/Gusp, 2012/174/Gusp, 2014/827/Gusp och 2016/2082/Gusp.

⁷⁷ Prop. 2008/09:108, bet. 2008/09:UFöU3 och rskr. 2008/09:190.

⁷⁸ Prop. 2008/09:108, bet. 2008/09:UFöU3, rskr. 2008/09:190, prop. 2009/10:84, bet. 2009/10:UFöU3, rskr. 2009/10:196, prop. 2012/13:66, bet. 2012/13:UFöU2, rskr. 2012/13:162, prop. 2014/15:14, bet. 2014/15:UFöU1, rskr. 2014/15:72, prop. 2016/17:177, bet. 2016/17:UFöU5, rskr. 2016/17:311.

rättigheterna.⁷⁹ Frågan om eller hur det svenska bidraget till insatsen skulle påverka Försvarsmakten och den nationella försvarsförmågan togs inte upp.

EU:s marina militära styrka, men även andra länder utanför EU bidrog till insatsen⁸⁰ som löpande utgjordes av fyra till sju stridsbåtar (surface combat vessels) och två till fyra övervakningsflygplan.⁸¹ Sverige bidrog under perioden 2009–2017 till Operation Atalanta med fem förband, se tabell 7. I den fjärde och femte rotationen var den svenska besättningen stationerad på det nederländska örlogsfartyget HNLMS Johan de Witt med ett svenskt styrkehöghögar. Detta bilaterala bidrag var unikt genom att ett styrkehöghögar under ledning av ett land (Sverige) var baserat på ett flaggskepp som var under ledning av ett annat land (Nederländerna).⁸²

Sveriges engagemang i Operation Atalanta pågick under perioden 2009–2017, sammanlagt i 500 dagar. Styrkebidraget kom från marinen och totalt bidrog Sverige med 371 årsarbetskrafter.⁸³ I tabell 7 nedan redovisas en översikt av det svenska styrkebidraget till Operation Atalanta.

Tabell 7 Svenska styrkor i Somalia 2009–2017

Styrka	Tidsperiod	Fartyg
ME01	15 maj–15 september 2009	HMS Malmö, HMS Stockholm och HMS Trossö
ME02	14 april–16 november 2010	HMS Carlskrona
ME03	6 april–6 augusti 2013	HMS Carlskrona
ME04	10 februari–10 maj 2015	Nederländska örlogsfartyget HNLMS Johan de Witt
ME05	Augusti–december 2017	HNLMS Johan de Witt

Källa: Försvarsmaktens webbplats om avslutade internationella insatser, www.forsvarsmakten.se/sv/varverksamhet/forsvarsmakten-utomlands/avslutade-internationella-insatser/somalia-eu-navfor/.

2.4 Libyen

Libyen blev självständigt 1951 efter att först ha varit en osmansk och sedan italiensk koloni som efter andra världskriget administrerats av Storbritannien och Frankrike. År 1969 genomfördes en statskupp under ledning av Muammar Gaddafi som avsatte kungen. Med början 2010 bröt folkliga uppror ut mot auktoritära regimer i delar av arabvärlden i det som populärt har kommit att benämnas ”den arabiska våren”. I februari 2011 utbröt även omfattande demonstrationer i Libyen mot general Muammar Gaddafi som då suttit vid makten i drygt fyra decennier. På Gaddafis order försökte de libyska säkerhetsstyrkorna slå ned protesterna med våld, men misslyckades.

⁷⁹ Bet. 2008/09:UFöU3.

⁸⁰ Utöver Sverige deltog Tyskland, Italien, Nederländerna, Spanien, Frankrike, Storbritannien, Grekland, Norge, Montenegro, Serbien, Ukraina och Nya Zeeland i insatsen.

⁸¹ Britz, Malena (Ed.) (2016), *European Participation in International Operations. The Role of strategic Culture*.

⁸² FOI (2015), *Bilateralt samarbete på rätt köl – Svenska och nederländska styrkors integration i EU Naval Operation Atalanta*, 2015, s. 3.

⁸³ Uppgifter från Försvarsmakten 2021-05-11, PM FM2021-11200:1.

Den 26 februari 2011 antogs FN:s säkerhetsrådsresolution 1970 med innebörden att Säkerhetsrådet betecknade angreppen mot civila i Libyen som brott mot mänskligheten och påminde om de libyska myndigheternas skyldighet att skydda sin befolkning. Beslutet innebar även att tillgångar för företag och personer med koppling till Gaddafiregimen frystes och att ett vapenembargo upprättades.

I början av mars genomförde Gaddafis styrkor en offensiv och återintog kontrollen från oppositionen över flera städer i östra Libyen och inbördeskrig bröt ut. Cirka en miljon libyer, motsvarande 10 procent av befolkningen flydde striderna.

Som en reaktion på de fortsatta stridigheterna antog säkerhetsrådet den 17 mars resolution 1973 i enlighet med kapitel VII i FN-stadgan. I resolutionen slog säkerhetsrådet fast att situationen i Libyen utgjorde ett hot mot internationell fred och säkerhet. Säkerhetsrådet krävde ett omedelbart eldupphör och att våldet mot civila skulle upphöra. I syfte att skydda civila bemyndigade säkerhetsrådet FN:s medlemsstater att vidta alla nödvändiga åtgärder och att upprätta en flygförbudszon över Libyen. Vidare förstärktes vapenembargot i enlighet med den tidigare antagna resolution 1970. Alla FN:s medlemsstater uppmanades att bistå när det gällde att genomföra dessa åtgärder.⁸⁴

Nato beslutade den 27 mars att ta över hela ansvaret för den internationella militära insatsen till stöd för FN:s säkerhetsrådsresolution 1973, inklusive skydd av civila, flygförbudszone och vapenembargot. Kort därefter vände sig Nato till Sverige med en förfrågan om ett svenskt bidrag. Den 29 mars föreslog regeringen i en proposition att riksdagen skulle medge att regeringen ställde en svensk väpnad styrka bestående av högst 250 personer till förfogande i högst tre månader för att delta i den internationella militära insatsen i Libyen för att upprätthålla en flygförbudszon i enlighet med beslut i FN:s säkerhetsråd.⁸⁵ Två dagar därpå, den 1 april 2011, biföll riksdagen förslaget med förbehållet att styrkan inte fick angripa markmål mer än i självförsvar.⁸⁶ Insatsen som Sverige ingick i benämndes Operation Unified Protector (OUP). Det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet konstaterade inför riksdagsbeslutet att riksdagens bemyndigande till regeringen att sända en svensk väpnad trupp på uppdrag i annat land var ett beslut som innebar ett betydande ansvar och att tidigare tragiska erfarenheter hade visat att förluster i människoliv i samband med fredsfrämjande uppdrag och krishanteringsinsatser inte kunde uteslutas. Utskottet konstaterade att det var Försvarsmaktens uppgift att göra en hot- och riskbedömning för de insatser som skulle utföras och vidta nödvändiga åtgärder med ledning av dessa bedömningar. Utskottet underströk också betydelsen av att styrkan hade tillgång till kvalificerade sjukvårdsresurser. Frågan om eller hur det svenska bidraget till insatsen skulle påverka Försvarsmakten och den nationella försvarsförmågan togs inte upp.

⁸⁴ Prop. 2011/12:5 s. 4, bet. 2011/12:UFöU1, rskr. 2011/12:3.

⁸⁵ Prop. 2010/11:111, bet. 2010/11:UFöU3, rskr. 2010/11:207.

⁸⁶ Bet. 2010/11:UFöU3, rskr. 2010/11:207.

Den 2 april, mindre än ett dygn efter riksdagsbeslutet, lyfte de första stridsflygplanen från F 17 och Ronneby flygplats med destination Sigonella flygbas på Sicilien som var den internationella insatsens bas. Det svenska bidraget samgrupperades tillsammans med delar av Turkiets bidrag och efter några veckor anslöt också Förenade Arabemiraten. Utöver på Sicilien kom svenska officerare även att placeras vid staber och stridsledningscentraler i Neapel och Venedig i Italien samt i Izmir i Turkiet. Eftersom insatsen genomfördes i Europas närhet kunde baser i EU- och Natoländer användas.⁸⁷

Då inbördeskriget i Libyen fortsatte lämnade regeringen den 9 juni 2011 en ny proposition⁸⁸ till riksdagen där man föreslog att riksdagen skulle bemyndiga regeringen att förlänga Sveriges medverkan i insatsen i högst 90 dagar för fortsatt deltagande i den internationella militära insatsen i Libyen. Den 17 juni biföll riksdagen⁸⁹ regeringens förslag.

I september samma år lämnade regeringen ytterligare en proposition⁹⁰ till riksdagen om ytterligare en förlängning med 30 dagar av det svenska deltagandet i den militära insatsen i Libyen. Riksdagen biföll även detta förslag.⁹¹ Den svenska insatsen avslutades i slutet av oktober 2011 då de svenska stridsflygplanen och övrig personal återvände till Sverige.⁹²

I insatsen deltog Jas 39 Gripen-flygplan, ett transportflygplan 84 samt ett signalspaningsflygplan och basförband, baserade på flygbasen Sigonella på Sicilien. Under andra halvan (FL02) var förbandet något mindre.⁹³

I insatsen ingick som mest fem Gripenplan, spanings- och stödresurser, personal för informationsoperationer och en enhet för lufttankning.⁹⁴ De stora avstånden till insatsområdet och i insatsområdet gjorde det nödvändigt att lufttanka, ofta i flera led.⁹⁵

Flygvapnet hade huvudansvaret för utbildningen inför insatsen i Libyen. Eftersom det var en flyginsats, som inte nödvändigtvis skiljer sig speciellt mycket åt från en nationell flyginsats, och med anledning av att förbandet var stationerat i Italien var behovet av utbildning från den internationella utbildningsenheten inte lika stort som för övriga internationella insatser.⁹⁶

Sveriges insats i Libyen pågick i 90 dagar under 2011 och omfattade ca 250 personer⁹⁷, motsvarande 100 årsarbetskrafter.⁹⁸ Insatsen beräknas ha kostat ca

⁸⁷ FOI (2012), *Internationella insatser i Libyen 2011 – En analys av den militära kampanjen mot Gaddafis regim*, s. 9.

⁸⁸ Prop. 2010/11:127.

⁸⁹ Bet. 2010/11:UFöU4, rskr. 2010/11:308.

⁹⁰ Prop. 2011/12:5.

⁹¹ Prop. 2011/12:5, bet. 2011/12:UFöU1, rskr. 2011/12:3.

⁹² SvD 2011-10-25.

⁹³ Svar från Försvarmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01.

⁹⁴ Försvarmaktens webbplats 2021-07-01, <https://www.forsvarsmakten.se/sv/information-och-fakta/var-historia/mer-historia/avslutade-truppinsatser/oup-libyen/>.

⁹⁵ FOI (2012), *Internationella insatser i Libyen 2011 – En analys av den militära kampanjen mot Gaddafis regim*, s. 31.

⁹⁶ Minnesanteckningar från möte 2021-11-12.

⁹⁷ Svar från Försvarmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01.

⁹⁸ Uppgifter från Försvarmakten 2021-05-11, PM FM2021-11200:1.

236 miljoner kronor.⁹⁹ I tabell 8 nedan redovisas en översikt av det svenska styrkebidraget till Libyen.

Tabell 8 Svenska styrkor i Libyen 2011

Styrka	Tidsperiod
FL01	1 april–3 juli 2011
FL02	3 juli 2011–slutet av oktober 2011

Källa: Försvarmakten, <https://www.forsvarsmakten.se/sv/information-och-fakta/var-historia/mer-historia/avslutade-truppinsatser/oup-libyen/> och Wikipedia, https://sv.wikipedia.org/wiki/Libyen_FL01, https://sv.wikipedia.org/wiki/Libyen_FL02.

2.5 Mali – Minusma

Mali är ett av världens fattigaste länder. Under 1880-talet erövrades det område som i dag kallas Mali av Frankrike och fick så småningom namnet Franska Sudan. Franska Sudan blev självständigt från kolonialmakten 1959 och bytte namn till Mali 1960. Sedan årtionden råder ett spänt förhållande inom Mali mellan å ena sidan folkgrupperna i den södra delen av landet, som traditionellt dominerar det politiska och ekonomiska livet, och å andra sidan olika minoritetsfolk, bl.a. tuareger, i norr. Periodvis har motsättningarna övergått i väpnad konflikt. Kriminella aktiviteter, såsom illegal handel med vapen, droger och människor, samt kidnappningar och terroristaktiviteter, har ökat i Mali och i den större Sahelregionen. Sedan en längre tid har den islamistiska terrororganisationen al-Qaida i islamiska Maghreb (AQIM) etablerat sig bl.a. i de norra delarna av Mali. I januari 2012 uppstod det en säkerhetskras i Mali, då en sekulär tuaregrupp, Nationella rörelsen för Azawads befrielse (MNL), tog till vapen mot Malis försvarsmakt i syfte att ta kontrollen över området Azawad i norra Mali. MNL utmanövrades efter några månader av olika väpnade extremistgrupper och kriminella grupper¹⁰⁰ lierade med AQIM. Dessa väpnade extremistgrupper kom att från sommaren 2012 kontrollera två tredjedelar av Malis territorium där de införde strikta sharialagar. I protest mot regeringens oförmåga att hantera det väpnade upproret i norr och arméns bristfälliga resurser genomförde en grupp armésoldater en militärkupp den 22 mars 2012. Den 6 april 2012 slöts ett ramverksavtal som ledde till att kuppmakarna trädde tillbaka och en nationell övergångsregering tillträdde.¹⁰¹

Som en reaktion på utvecklingen i Mali antog FN:s säkerhetsråd den 5 juli 2012 resolution 2056 där rådet uttalade att situationen i Mali utgjorde ett hot mot internationell fred och säkerhet. I oktober samma år antog säkerhetsrådet

⁹⁹ Vid sidan av den Natoleda operationen genomfördes flera operationer av enskilda länder (USA, Frankrike, Storbritannien och Kanada) som också kom att ha en stor inverkan på förloppet. FOI (2012), *Internationella insatser i Libyen 2011 – En analys av den militära kampanjen mot Gaddafis regim*, s. 9.

¹⁰⁰ De under krisen mest framträdande av dessa extremistgrupper var Rörelsen för enighet och jihad i Västafrika (MUJAO), vilket var en avknoppning från AQIM och den islamistiska tuaregruppen Ansar al-Din.

¹⁰¹ Prop. 2013/14:189 s. 5 f., bet. 2013/14:UFöU2, rskr. 2013/14:335.

resolution 2071 där det internationella samfundet uppmanades att stödja Malis försvars- och säkerhetsstyrkor med utbildning och rådgivning. Säkerhetsrådet fattade i december samma år beslut (resolution 2085) om en afrikanskledd internationell stödinsats (Afisma¹⁰²) i Mali och ombad samtidigt FN:s generalsekreterare att upprätta en FN-närvaro i landet.

I januari 2013 inledde de väpnade extremistgrupperna i norra Mali en offensiv söderut mot huvudstaden Bamako. Malis regering begärde och fick militärt stöd av Frankrike. Den 11 januari 2013 inleddes den franska militära insatsen (Operation Serval) i syfte att hejda de väpnade extremistgruppernas framryckning och stödja Malis säkerhetsstyrkor. Under 2014 ersattes Operation Serval, som var begränsad till Mali, av den regionala franskledda insatsen Operation Barkhane som efter ökad aktivitet från terroristgrupper kom att inkludera en multinationell specialförbandsstyrka benämnd Task Force Takuba som Sverige sedermera också kom att delta i.¹⁰³

Den 17 januari 2013 beslutade EU grundat på FN:s säkerhetsrådsresolution 2071 (2012) och efter inbjudan av Malis regering att inrätta en militär insats för bidragande till utbildning av Malis försvarsmakt, European Union Training Mission Mali (EUTM Mali). Regeringen beslutade den 31 januari 2013 att Sverige skulle delta i EUTM Mali.¹⁰⁴

Den 25 april 2013 antog FN:s säkerhetsråd resolution 2100 (2013), som med stöd av FN-stadgans kapitel VII inrättade en FN-ledd stabiliseringsinsats i Mali, United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali (Minusma).¹⁰⁵ Den 3 maj samma år skickade FN en formell förfrågan till FN:s medlemsländer om styrkebidrag till FN-insatsen. Regeringen hörsamade FN:s förfrågan och lämnade i slutet av maj en proposition till riksdagen med förslag om att en svensk väpnad styrka bestående av högst 160 personer skulle ställas till förfogande för deltagande i Minusma. Riksdagen biföll propositionen den 18 juni.¹⁰⁶ Under våren och sommaren 2013 förberedde Försvarsmakten i enlighet med beslutet att skicka ett styrkebidrag bestående av en flygtransportenhet, en flygsäkringsstyrka och en nationell stödenhet samt stabsofficerare. I juli inleddes det svenska deltagandet med stabsofficerare i Minusma. Den 6 september meddelade dock FN att militärt transportflyg av det slag som Sverige erbjudit, tvärtemot tidigare uppgifter från FN, inte skulle vara möjliga att använda i insatsen under den period som var aktuell för det svenska bidraget.¹⁰⁷

¹⁰² Afisma (African-led International Support Mission to Mali).

¹⁰³ I propositionen Svenskt deltagande i militär insats för stärkt säkerhet i Mali föreslog regeringen att Sverige skulle ställa en väpnad styrka, som under normala omständigheter skulle uppgå till högst 150 personer på plats, till Task Force Takubas förfogande. Den 11 juni 2020 godkände riksdagen förslaget (prop. 2019/20:86, bet. 2019/20:UFöU4, rskr. 2019/20:324).

¹⁰⁴ Beslutet innebär att Sverige skulle bidra med högst 15 personer under högst 15 månader. Sverige har emellertid därefter årligen deltagit med personal till insatsen, och den 5 november 2020 beslutade regeringen att förlänga det svenska deltagandet i EUTM Mali till den 31 december 2021.

¹⁰⁵ Den 1 juli 2013 integrerades Afismas militära styrkor i FN-insatsen.

¹⁰⁶ Prop. 2012/13:173, bet. 2012/13:UFöU4, rskr. 2012/13:291.

¹⁰⁷ Prop. 2013/14:189 s. 4.

Den 12 februari 2014 skickade FN:s sekretariat en ny förfrågan till Sverige om att skicka ett styrkebidrag till underrättelseenheten (All Sources Information Fusion Unit, Asifu) i Minusma. På våren föreslog regeringen för riksdagen att ställa en svensk väpnad styrka till förfogande för deltagande i FN:s stabiliserande insats i Mali. Den skulle bestå av ett underrättelseekompani och en nationell stödenhet vars huvuduppgift skulle vara att förse insatsens underrättelseenhet med information som kunde användas för att uppfylla säkerhetsrådets mandat. Den 12 juni 2014 beslutade riksdagen i enlighet med regeringens förslag.¹⁰⁸ Det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet konstaterade att målet för svenskt deltagande i insatsen var att bidra till att uppfylla Minusmas mandat enligt säkerhetsrådets resolution och därigenom bidra till förbättrad säkerhet i Mali. Utskottet underströk även att när riksdagen bemyndigar regeringen att sända en svensk väpnad trupp på uppdrag i ett annat land är det ett beslut som innebär ett betydande ansvar och att tragiska erfarenheter visat att förluster av människoliv i samband med fredsfrämjande uppdrag och krishanteringsinsatser inte kan uteslutas. Frågan om eller hur det svenska bidraget till insatsen skulle påverka Försvarsmakten och den nationella försvarsförmågan togs i övrigt inte upp.

Den 25 juni 2014 antog FN:s säkerhetsråd resolution 2164 som förlängde Minusmas mandat med ett år till den 30 juni 2015. Den 11 september 2014 fattade regeringen beslut om att ingå ett samförståndsavtal med FN om ett svenskt styrkebidrag till Minusma. Avtalet undertecknades av utrikesministern den 25 september 2014. Eftersom FN meddelat att man hade en begränsad förmåga att förse den svenska styrkan med förläggning, fattade Försvarsmakten beslut om nyttjande av nationella ingenjörresurser för detta ändamål. Försvarsmakten påbörjade i oktober 2014 etableringen och byggnationen av den svenska förläggningen Camp Nobel i närheten av Timbuktus flygplats. Förläggningen, med kapacitet för ca 300 personer, färdigställdes under våren 2015.

Sverige bidrog 2014–2020 med ett underrättelseförband och sedan med ett skyttekompani.¹⁰⁹ Från november 2017 till maj 2018 bidrog Sverige även med taktisk flygtransportförmåga bestående av ett flygplan av typen TP84 med tillhörande personal för drift och underhåll. Bidraget ingick i en samnordisk rotation tillsammans med Portugal och Belgien och utgjorde en del av det svenska stödpaketet till Frankrike efter att den franska regeringen i november 2015 åberopat artikel 42.7 i EU-fördraget.¹¹⁰ Flygtransportförbandet FM02 som ingick i styrkebidraget stationerades i Malis huvudstad Bamako.¹¹¹

Hösten 2019 beslutade riksdagen på förslag av regeringen att det svenska styrkebidraget skulle bestå av ett lätt skyttekompani och en nationell

¹⁰⁸ Prop. 2013/14:189, bet. 2013/14:UFöU2, rskr. 2013/14:335.

¹⁰⁹ Svar från Försvarsmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01.

¹¹⁰ Prop. 2017/18:180 s. 16.

¹¹¹ Uppgift från Försvarsmaktens webbplats 2021-07-05, <https://www.forsvarsmakten.se/sv/var-verksamhet/forsvarsmakten-utomlands/pagaende-internationella-insatser/maliminusma/>

stödenhet. Det svenska skyttekompaniet stationerades till Gao, huvudort i Minusmas östra sektor men skulle kunna användas i hela Minusmas insatsområde.¹¹² Parallellt avvecklades det tidigare svenska förbandsbidraget med tillhörande infrastruktur i Timbuktu.¹¹³

Sverige ledde under 2018–2021 insatsen med en svensk styrkechef generalöjtnant Dennis Gyllensporre.¹¹⁴

Som framgår ovan har Sveriges bidrag till insatsen i Mali sin grund i de resolutioner som FN:s säkerhetsråd beslutat om och är en del i FN:s stabiliseringsinsats. Sedan 2015 har FN:s säkerhetsråd årligen i juni förlängt Minusmas mandat. Ett knappt sextiotal länder har bidragit till Minusmainsatsen.¹¹⁵ Sammanfattningsvis kan konstateras att Minusmas mandat har förändrats över tid. Mandatet har bl.a. omfattat stabiliseringsinsatser, skydd av civila och att främja mänskliga rättigheter, stödja humanitär verksamhet och stödja den politiska övergångsprocessen, inklusive genomförande av kommande allmänna val.¹¹⁶ Den 29 juni 2021 antog FN:s säkerhetsråd resolution 2584 (2021) som förlängde Minusmas mandat med ett år t.o.m. den 30 juni 2022. Riksdagen har sedan insatsen inleddes behandlat ett stort antal propositioner om det svenska deltagandet i insatsen i Mali.¹¹⁷

Den politiska utvecklingen i Mali är fortsatt instabil. I augusti 2020 och maj 2021 genomfördes militärkupper. Riksdagen beslutade 2021 om att medge att regeringen skulle fortsätta att ställa en svensk väpnad styrka till förfogande för deltagande i Minusma till den 31 december 2022, under förutsättning att det även fortsättningsvis fanns ett giltigt mandat för styrkan enligt beslut av FN:s säkerhetsråd.¹¹⁸ I propositionen till beslutet bedömer regeringen också att en avveckling av insatsen förutses vara avslutad senast vid halvårsskiftet 2024. Den 3 mars 2022 beslutade emellertid regeringen att det svenska styrkebidraget ska avslutas redan i juni 2023.¹¹⁹

I uppföljningen undersöks den svenska insatsen i Mali mellan 2014–2020 (Mali00–Mali12). De svenska styrkebidragen under den undersökta perioden varade i 2 250 dagar och kom från armén, amfibie och flygvapnet. Personellt omfattade insatsen 1 945 årsarbetskrafter.¹²⁰ Hittills har ingen svensk omkommit.¹²¹ I tabell 9 nedan redovisas en översikt av det svenska styrkebidraget till Minusma.

¹¹² Den svenska campen i Gao heter Estelle och är en del av camp Castor som ägs och drivs av Tyskland som också har det största truppbidraget till FN-insatsen Minusma i området.

¹¹³ Prop. 2019/20:29, bet. 2019/20:UFöU3 och rskr. 2019/20:94.

¹¹⁴ Svar från Försvarmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01.

¹¹⁵ FOI (2020), *Synergies Between Military Missions in Mali*.

¹¹⁶ Prop. 2021/22:22.

¹¹⁷ Prop. 2014/15:68, bet. 2014/15:UFöU3 och rskr. 2014/15:184, prop. 2015/16:119, bet. 2015/16:UFöU3 och rskr. 2015/16:231, prop. 2016/17:128, bet. 2016/17:UFöU3 och rskr. 2016/17:310, prop. 2017/18:180, bet. 2017/18:UFöU4 och rskr. 2017/18:395, prop. 2018/19:69, bet. 2018/19:UFöU3 och rskr. 2018/19:255 samt prop. 2021/22:22, bet. 2021/22:UFöU1, rskr. 2021/22:102.

¹¹⁸ Prop. 2021/22:22, bet. 2021/22:UFöU1, rskr. 2021/22:102.

¹¹⁹ Uppgift från Försvarmaktens webbplats 2022-03-21, <https://www.forsvarsmakten.se/sv/aktuellt/2022/03/svenska-fn-styrkan-i-mali-avslutas-2023/>.

¹²⁰ Uppgifter från Försvarmakten 2021-05-11, PM FM2021-11200:1.

¹²¹ Utställning Armémuseum, <https://www.baskerbla.se/sv/mali>.

Tabell 9 Svenska styrkor i Mali (Minusma) 2014–2020

Styrka	Tidsperiod	Uppsättande förband
Mali00	Oktober 2014–mars 2015	Göta ingenjörregemente (Ing 2)
Mali01	Mars 2015–juni 2015	Livregementets husarer (K 3)
Mali02	Juni 2015–december 2015	Livregementets husarer (K 3)
Mali03	December 2015–juni 2016	Livregementets husarer (K 3)
Mali04	Juni 2016–december 2016	Södra skånska regementet (P 7)
Mali05	December 2016–juni 2017	Södra skånska regementet (P 7)
Mali06	Juni 2017–december 2017	Norrbottens regemente (I 19)
Mali07	December 2017–juni 2018	Norrbottens regemente (I 19)
Mali08	Juni 2018–december 2018	Amfibieregementet (Amf 1)
Mali09	December 2018–juni 2019	Skaraborgs regemente (P 4)
Mali10	Juni 2019–december 2019	Skaraborgs regemente (P 4)
Mali11	December 2019–juni 2020	Trängregementet (T 2)
Mali12	Juni 2020–december 2020	Trängregementet (T 2)

Källa: Forsvarsmaktens webbplats, <https://www.forsvarsmakten.se/sv/var-verksamhet/forsvarsmakten-utomlands/pagaende-internationella-insatser/mali-minusma/> och Wikipedias webbplats, https://sv.wikipedia.org/wiki/United_Nations_Multidimensional_Integrated_Stabilization_Mission_in_Mali.

3 Påverkan på Försvarmakten

I detta kapitel besvaras uppföljningens första övergripande fråga om hur Försvarmakten har påverkats av var och en av de fem internationella insatserna med utgångspunkt i analysmodellen DOTMLPF-I. (Se vidare avsnitt 1.6.4.)

Sammanfattning: De fem internationella insatserna har genomförts vid olika tidpunkter under en lång tidsperiod. Insatserna har därför ägt rum under olika försvarsbeslut och omvärldssituationer. Mot bakgrund av dessa skilda förutsättningar har de olika internationella insatserna fått olika konsekvenser för Försvarmakten och den nationella försvarsförmågan. Några av iakttagelserna som framkommit i uppföljningen är följande.

Bosnien-Hercegovina: Det nordiska samarbetsforumet för internationella insatser (Nordcaps) inrättades, enskilda soldater utvecklades professionellt.

Afghanistan: Förmågor bibehölls under en period då Försvarmakten krympte, brist på kompetens i vissa funktioner uppstod nationellt när internationella insatser prioriterades, materiel slets hårt, erfarenheter förvärvades som Försvarmakten som organisation inte alltid kan tillämpa i en svensk miljö men samtidigt var erfarenheterna professionellt utvecklande för enskilda soldater och officerare, behovet av interoperabilitet med Sveriges samarbetspartner aktualiserades.

Somalia: En insats där marinen i större omfattning än tidigare fått bidra med styrkebidrag och verka i skarpt läge, samarbete med Nederländerna fungerade och ledde till en effektiv och lyckad insats, tillfällig minskning av tillgängliga marina logistikresurser, ökad bordningsförmåga.

Libyen: En av få internationella insatser där flygvapnet fått erfarenheter, interoperabiliteten med flera länder prövades och utvecklades, t.ex. behövde flygbränslet anpassas och behovet av att få tillgång till krypto nycklar blev uppenbart.

Mali: Minskad tillgång till underrättelsepersonal nationellt, nya erfarenheter när det gäller vapenhantering, erfarenhet av att hantera civil administration, särskilda förhållanden som inte går att tillvarata nationellt.

3.1 Bosnien-Hercegovina

Enligt Försvarmakten gav insatsen i Bosnien-Hercegovina på ett övergripande plan positiva effekter för myndigheten. Svenska förband med svensk taktik och materiel fick värdefulla erfarenheter och gjorde nytta för säkerheten i insatsområdet, samtidigt som insatsen inte påverkade den nationella

försvarsförmågan negativt.¹²² Dessutom bidrog den svenska insatsen i Bosnien, enligt insatsens första rotation (BA01) befälhavare till att stärka Försvarets självförtroende.¹²³ Med undantag från insatsen i Kongo på 1960-talet var insatsen mer skarp och våldsamt än de tidigare internationella insatser som Sverige medverkat i. De svenska förbanden verkade enskilt vid sidan av andra länders bidrag, dvs. man arbetade parallellt med andra försvarsmakter.¹²⁴ Eftersom man inte arbetade så tätt tillsammans aktualiserades inte behovet av interoperabilitet fullt ut. Logistikchefen bedömer att behovet av en förbättrad interoperabilitet mellan Försvaretsmakten och Sveriges samarbetspartner inte blev uppenbar förrän runt 2010 i samband med insatsen i Afghanistan.¹²⁵

3.1.1 Doktrinen påverkades inte nämnvärt

Insatsen i Bosnien hade enligt Försvaretsmakten ingen nämnvärd påverkan på svensk militär doktrin. Sverige deltog med förband som i stor utsträckning var organiserade och uppträdde i enlighet med de doktriner och procedurer som gällde för lätta mekaniserade svenska förband även nationellt.¹²⁶

Samtidigt understryker Försvaretsmakten att konflikten i det sönderfallande Jugoslavien var mer intensiv än många av de FN-insatser som Sverige tidigare deltagit i och kan till del sägas ha förstärkt gällande svensk doktrin. Detta gäller t.ex. när det visade sig värdefullt att kunna använda stridsvagnar för att momentant höja våldsnivån på ett sätt som annars var ovanligt i FN-insatser men naturligt i den mekaniserade striden enligt svensk doktrin.¹²⁷ (Den första skriftliga militärstrategiska doktrinen upprättades 2002, se avsnitt 3.2.1.)

Vidare anför Försvaretsmakten att FN efter insatserna i forna Jugoslavien förändrade sin syn på nödvändigheten av militärt våld i fredsinsatser i syfte att skydda civilbefolkningen, bl.a. utifrån slutsatserna i den s.k. Srebrenicarapporten.¹²⁸ Den nya synen fastställdes 2008 i FN-doktrinen för fredsbevarande operationer, den s.k. Capstonedoktrinen.¹²⁹ I doktrinen redogjordes för olika perspektiv på de svenska förbandens uppträdande som beskrevs som det sätt som FN menar att militära förband ska kunna användas.¹³⁰

När det gäller frågan om doktrin i mer övergripande bemärkelse, menar BA01:s befälhavare att det inför själva insatsen i Bosnien saknades en specifik svensk doktrin utöver FN:s resolutioner som angav insatsens syfte och inriktning.¹³¹

¹²² Svar från Försvaretsmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01.

¹²³ Minnesanteckningar från möte 2021-11-12.

¹²⁴ Minnesanteckningar från möte 2022-02-16.

¹²⁵ Minnesanteckningar från möte 2022-01-11.

¹²⁶ Svar från Försvaretsmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01.

¹²⁷ Ibid.

¹²⁸ Report of the Secretary-General pursuant to the General Assembly Resolution 53/35(1999), *The fall of Srebrenica* [A54/59].

¹²⁹ United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines (2008). Capstone betyder hörnsten på svenska.

¹³⁰ Svar från Försvaretsmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01.

¹³¹ Minnesanteckningar från möte 2021-11-12.

3.1.2 Insatsorganisationen påverkades marginellt

Vid tiden för insatsen i Bosnien hade Sverige ett invasionsförsvar med en stor organisation både när det gällde soldater, officerare och materiel. Den ordinarie linjeorganisationen fick ansvaret att sätta samman utlandsstyrkan,¹³² dvs. i det här fallet bataljonschefen. I samband med BA01 inrättade Försvarsmakten även Swedint för utbildning av dem som skulle delta i internationella insatser.¹³³ Se avsnitt 1.8 ovan.

Då Försvarsmaktens organisation var stor fanns kapacitet för att kunna delta i internationella insatser utan att försämra den nationella förmågan. Enligt Försvarsmakten förändrade därför insatsen inte Försvarsmaktens nationella målsättningar eller krav på förmåga för operativ nivå.¹³⁴

3.1.3 Nationella utbildningar påverkades

Utöver den insatsförberedande utbildning och övning som de förband som var på väg att sättas in alltid deltar i, menar Försvarsmakten att insatsen i Bosnien vid tidpunkten för insatsen inte medförde någon påverkan på Försvarsmaktens sätt att öva den nationella förmågan. Eftersom majoriteten av personalen (soldaterna) i insatsen rekryterades bland redan grundutbildade soldater påverkades inläggande grundutbildningsförband endast måttligt.¹³⁵

Ett konkret resultat av insatserna i Bosnien var emellertid att Nordcaps (Nordic Coordinated Arrangement for Military Peace Support) inrättades 1997. Nordcaps var en gemensam nordisk samarbetsform för internationella insatser som senare uppgick i det nordiska försvarssamarbetet Nordefco (Nordic Defence Cooperation). Nordcaps innebar bl.a. en ansvarsfördelning mellan de nordiska länderna inom förberedande utbildning. Samarbetet medförde stordriftsfördelar genom att varje land inte behövde skapa resurser för egna utbildningar inom alla områden. Uppdelningen var en viktig grund för den kursverksamhet om FN som Sverige än i dag bedriver vid Swedint. En del ytterligare utbildningar bedrevs också inom ramen för Nato Partnership for Peace (PFP), som Sverige anslöt sig till 1994. Balkaninsatserna kan enligt Försvarsmakten också ha bidragit till utvecklingen av utbildningarna inom PFP.

Ett annat exempel på hur insatsen påverkade Försvarsmaktens utbildningar var att insatsregler (Rules of Engagement) fick en mer framträdande roll i officers- och soldatutbildningen. Medan det klassiska nationella försvaret utgår från ett fullskaligt väpnat angrepp där den militära våldsanvändningen egentligen bara begränsas av de allmänna grundläggande reglerna i krigets lagar (att inte avrätta fångar, förbud mot att medvetet förorsaka onödigt lidande, att inte angripa civila m.m.), visade Bosnienkonflikten på ett tydligt sätt hur politisk vilja skulle komma att påverka handlandet ända ned till de enskilda soldaterna.

¹³² Minnesanteckningar från möte 2021-11-12.

¹³³ Minnesanteckningar från möte 2021-11-10.

¹³⁴ Svar från Försvarsmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01.

¹³⁵ Ibid.

Därmed blev insatsreglerna och försvarsbesluten något som varje officer och soldat var tvungna att beakta och därmed utbildas i.¹³⁶

3.1.4 Materielen påverkades endast marginellt

I fråga om tillgången till materiel påverkades den nationella förmågan endast marginellt av insatsen i Bosnien, enligt befälhavaren för BA01. Endast en del mindre anpassningar behövde göras, t.ex. luftkonditionering av ammunitionsdépåer för att klara den varma sommaren i Bosnien.¹³⁷

Försvarsmakten uppger att de i dag inte har några uppgifter om att återställningen av materiel efter insatsen i Bosnien skulle ha fått någon nämnvärd påverkan på möjligheterna att använda materielen i Sverige eller i närområdet. Försvarsmakten framhåller att man vid tidpunkten för insatsen hade mer materiel än vid senare insatser eftersom exempelvis arméns krigsorganisation vid inledningen av 1990-talet var stor och bestod av 16 brigader. Att då utrusta en reducerad bataljon för en internationell insats innebar därför en mycket mindre resurskonflikt jämfört med hur det skulle komma att bli senare under 2000-talet då antalet brigader minskade till två.¹³⁸

3.1.5 Ledarskapet och dess principer hållbara

Ledarskapet och synen på principerna för hur svenska militära chefer leder sina förband och de grundläggande uppfattningarna om människor, värderingar, gruppdynamik m.m. förändrades enligt Försvarsmakten inte med anledning av insatsen i Bosnien-Hercegovina. Tvärtom är det rimligt att påstå att insatsen bekräftade att de principer som präglade det svenska militära ledarskapet (som det beskrivits från Ledarskap 1976¹³⁹ och framåt) och som bygger på förtroende mellan chef och underställda, på ansvarskultur och på tydliga strukturer, visade sig vara giltiga även i skarpa situationer. De viktigaste förändringarna som internationella insatser medfört för Försvarsmaktens arbete med ledarskap har enligt Försvarsmakten varit att aktivt använda erfarenheterna från personer som varit i skarpa och farliga insatser som en del i ledarskapsutbildningen (se vidare avsnitt 4.3.2).¹⁴⁰ Samtidigt har det framkommit i ett debattinlägg om svenskt militärt ledarskap med utgångspunkt i en studie med två fallstudier från insatser i Bosnien att bl.a. många chefer har haft svårigheter med ledarskapet.¹⁴¹

¹³⁶ Svar från Försvarsmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01.

¹³⁷ Minnesanteckningar från möte 2021-11-12.

¹³⁸ Svar från Försvarsmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01.

¹³⁹ Försvarsmakten (1976), Ledarskap, fastställd av ÖB 1976.

¹⁴⁰ Svar från Försvarsmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01.

¹⁴¹ Andersson, Lars (2001) *Svenskt militärt ledarskap vid internationella insatser*, s. 13.

3.1.6 Personal: Insatsen gav professionell utveckling

För de insatser i Bosnien-Hercegovina där Försvarsmakten kunnat ta fram data var det ganska konstant ca 12–14 procent befintlig personal (tillsvidareanställd) och drygt 85 procent reservofficerare och soldater eller civila som rekryterades externt för det specifika uppdraget. Insatserna i Bosnien gjordes i huvudsak med truppförband, dvs. förband med en stor andel soldater. Dessa soldater rekryterades ur den mycket stora mängd värnpliktiga med fullgjord grundutbildning som fanns i samhället; 1993 när BA01 startade fanns det omkring en miljon inskrivna värnpliktiga, varav en halv miljon värnpliktiga som grundutbildats under de senaste tio åren.¹⁴² På officerssidan fanns det också ett väl utbyggt och aktivt reservofficerssystem med tusentals reservofficerare med aktuell kompetens på förbandsnivån. Detta i kombination med det större antalet yrkesofficerare (som 1990 uppgick till drygt 17 000 att jämföras med 9 000 i dag) gjorde att det inte uppstod besvärande resurskonflikter i någon nämnvärd utsträckning. Soldattuttagets påverkan och nyttjandet av reservofficerare i insatserna var snarast positivt för Försvarsmakten i och med att de soldater som deltog i en utlandsinsats vidmakthöll sin användbarhet och därmed kunde de fortsätta att tillföra relevant kompetens som krigsplacerade i de nationella krigsförbanden.¹⁴³

Enligt befälhavaren för BA01 var det mycket utvecklande för enskilda soldater att delta i internationella insatser.¹⁴⁴ En tidigare chef på Swedint menar också att de soldater som åkte till Bosnien (BA01 och BA02) helt klart blev bättre soldater och höjde sin kompetens eftersom de exponerades för skarpa krigshandlingar och därmed fick erfarenheter som inte på samma sätt går att förvärva genom övning. Däremot menar han att allt deltagande i internationella insatser inte per automatik ger soldaterna en höjd kompetens som de inte skulle kunna ha fått genom övning i Sverige om de inte deltar i strider.¹⁴⁵

3.1.7 Infrastrukturen påverkades inte nämnvärt

Erfarenheterna från Bosnieninsatserna ledde inte till några nämnvärda större systemförändringar av den nationella infrastrukturen, enligt Försvarsmakten.¹⁴⁶ Emellertid menar en tidigare ledningssystemchef att insatserna i Bosnien-Hercegovina innebar att behovet av utveckling av moderna ledningssystem blev lättare att upptäcka än tidigare, när man inte hade erfarenhet från internationella insatser. Det beror på att erfarenheterna från skarpa lägen ställde större krav än vad man dittills övat för i det nationella försvaret. Insatserna synliggjorde även behovet av att förbättra signalskydd och

¹⁴² Observera att värnpliktig här används i sin egentliga betydelse: någon som är inskriven för värnplikt, inte som beteckning på en person som gör sin grundutbildning.

¹⁴³ Svar från Försvarsmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01.

¹⁴⁴ Minnesanteckningar från möte 2021-11-12.

¹⁴⁵ Minnesanteckningar från möte 2021-11-10.

¹⁴⁶ Svar från Försvarsmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01.

störningsskydd. Insatserna genomfördes samtidigt med digitaliseringen, vilket även innebar att systemen behövde utvecklas digitalt.¹⁴⁷

3.1.8 Den konceptuella interoperabiliteten påverkades

Enligt befälhavaren för BA01 fungerade det bra för Försvarmakten att samarbeta med kontingenter från andra länder under insatsen i Bosnien-Hercegovina. Den svenska materieln var redan då till viss del densamma som den Nato hade, med undantag för viss ammunition.¹⁴⁸ Försvarmakten uppger att det gjordes få tekniska förändringar av materiel för Bosnieninsatsen och huvudsakligen användes standardmateriel och standardmetoder inom den svenska styrkan.¹⁴⁹

Under den första Bosnieninsatsen var en stor utmaning att arbeta på engelska och lära sig rätt begreppsapparat, enligt befälhavaren för BA01. Under BA01 fungerade samarbetet med danskarna bra, däremot var det mer problematiskt med normmännen, men det berodde inte på nationella kulturskillnader utan att de stod för helikoptrar och sjukvård som hade en annan yrkeskultur.¹⁵⁰

Ett sätt att uppnå interoperabilitet är att utgå från principen att man ska vara ”Firm, Fair and Friendly” (bestämd, rättvis och vänlig). Principen fungerade bra att arbeta efter under BA01. Befälhavaren för BA01 anser att svenska soldater generellt sett är bra på de två sistnämnda förhållningssätten (fair and friendly), men behöver öva på det första (firm).¹⁵¹

3.2 Afghanistan – ISAF

Sveriges medverkan i den Natoleda ISAF-insatsen i Afghanistan var under mer än ett decennium den internationella insats som var dominerande för Försvarmakten och som sådan också den främste företrädaren för internationaliseringen. Samtidigt som de minskade resurserna till försvaret präglade utvecklingen påverkade Afghanistaninsatsen enligt FOI otvetydigt Försvarmakten.¹⁵²

3.2.1 Doktrinen förändrades runt millennieskiftet

Under den period som insatsen i Afghanistan pågick förändrades den svenska militärstrategiska doktrinen på flera sätt. Sambandet mellan förändringarna i doktrinen och insatsen är dock komplext. Försvarmakten bedömer att organisationens doktrin under åren 2002–2014 enbart med försiktighet kan knytas till Afghanistaninsatsen eller andra internationella insatser under samma

¹⁴⁷ Minnesanteckningar från möte 2022-02-07.

¹⁴⁸ Minnesanteckningar från möte 2021-11-12.

¹⁴⁹ Svar från Försvarmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01.

¹⁵⁰ Minnesanteckningar från möte 2021-11-12.

¹⁵¹ Ibid.

¹⁵² FOI (2016), Bilaga 1 till skr. FOI-2015-1631, *Det är på riktigt nu! Hur det svenska Isaf-deltagandet har påverkat Försvarmakten*, s. 2.

tidsperiod. Det är snarare så att insatsen i Afghanistan var ett resultat av förändringarna i den försvarspolitiska inriktningen, som innebar en stor minskning av Försvarsmakten, en omorganisering från ett invasionsförsvar till ett insatsförsvar samt ett ökat fokus på internationella insatser.¹⁵³ Erfarenheterna från insatsen i Afghanistan kom emellertid att påverka det perspektiv som Försvarsmakten anlade på vissa frågor.

Insatsen i Afghanistan påverkade Försvarsmaktens uppträdande

Samtidigt som försvarsbeslut och krympande anslag präglade Försvarsmakten menar myndigheten att man är en lärande organisation som utformar sin verksamhet efter det som kallas ”de tre tidlösa faktorerna”, nämligen uppgiften, fienden och insatsområdet. Alla dessa tre faktorer var mycket annorlunda i Afghanistaninsatsen jämfört med i det kalla krigets nationella kontext. Insatsmiljön i Afghanistan präglades av en s.k. omvänd hotbild med en kvalitativt underlägsen motståndare men med överlägsen lokalkännedom. Det som tidigare utgjort det dimensionerande hotet för Försvarsmakten i form av reguljära stridskrafter från en stormakt tonades ned och ersattes av en hotbild med irreguljära upprorsgrupper och krigsherrar. ISAF, som den svenska insatsen var en del av, hade ett materiellt och tekniskt överläge och t.ex. totalt luftherravälde, vilket var det motsatta mot de typsituationer som det nationella försvaret hade utformats för. Insatsen i Afghanistan kom därmed att påverka Försvarsmaktens uppträdande.¹⁵⁴

Insatsen påverkade synen på risker

Afghanistaninsatsen påverkade även synen på säkerhet inom Försvarsmakten. Egna förluster sågs i högre grad som risker som skulle undvikas än vad som sannolikt skulle ha varit fallet vid ett krig i Sverige. För att minska riskerna för de svenska förbanden vidtogs flera åtgärder för att höja skyddsnivån. Kravet på snabb tillgång till kvalificerad stridssjukvård blev t.ex. en del i planeringen av uppdrag.¹⁵⁵

Synen på möjligheten att planera insatser påverkades

Försvarsmakten bedömer att den militära överlägsenheten och strävan efter riskminimering ledde till en mer omfattande och mer detaljerad planering av insatsen i Afghanistan. Delvis ändrades även synen på stridsförlopp då man började utgå från att dessa går att planera i detalj, snarare än att krig per definition kommer att vara oförutsägbart, vilket präglar synen i det nationella försvaret. Detta avspeglade sig bl.a. genom att Sverige i början av 2000-talet övergick till att i huvudsak använda Natos operativa planeringsmetod OPP ur

¹⁵³ Svar från Försvarsmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01.

¹⁵⁴ Svar från Försvarsmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01.

¹⁵⁵ Minnesanteckningar från möten 2022-02-11 och 2022-01-28.

GOP (senare COP-D)¹⁵⁶ i stället för de nationella metoderna.¹⁵⁷ Införandet av Natos planeringsmetod har också inneburit att Sveriges möjlighet att ta emot militär hjälp från andra länder som tillämpar samma metod förbättrats, vilket i sin tur kan bidra till att stärka den nationella försvarsförmågan.¹⁵⁸ Se vidare avsnitt 4.2.2.

Internationella insatser dimensionerande för förmågor som skulle behållas

Liksom i Försvarsmaktens skriftliga svar framhåller nuvarande och tidigare medarbetare i Försvarsmakten som intervjuats inom ramen för uppföljningen samstämmigt att den förändrade försvarspolitiska inriktningen och de minskade resurserna till det militära försvaret som försvarsbesluten runt millennieskiftet innebar som central för hur Afghanistaninsatsen och efterföljande insatser kom att påverka den nationella förmågan. Samtidigt som Försvarsmakten krympte prioriterades de internationella insatserna och kom därigenom att bli dimensionerande för vilka förmågor som skulle bevaras och utvecklas. En tidigare insatschef och produktionschef sammanfattar innebörden av de försvarspolitiska besluten från mitten av 1990-talet och ett drygt decennium framåt som att Sverige skulle ha ett insatsförsvar som i första hand skulle kunna sättas in i internationella insatser snarare än ett invasionsförsvar med fokus på att försvara Sveriges territorium.¹⁵⁹ Insatsförsvarets centrala roll illustreras bl.a. av volymmålet i 2009 års försvarsbeslut med ett volymmål som innebar att upp till 2 000 personer ur olika stridskrafter skulle kunna hållas insatta nationellt och internationellt.¹⁶⁰

Internationella insatser ökade betydelsen av skriftlig doktrin

Enligt den nuvarande insatschefen har det tagit tid för Försvarsmakten att mogna när det gäller att arbeta med och förhålla sig till skriftliga doktriner. Även om det givetvis också tidigare har funnits övergripande målsättningar kom den första skriftliga doktrinen, den militärstrategiska doktrinen, först 2002, dvs. samma år som den svenska insatsen i Afghanistan inleddes. Den ökade tonvikten på internationell krishantering kom att påverka processen med att utveckla doktrinen. När det gäller utformningen av reglementen och anvisningar fanns en direkt effekt av insatsen i Afghanistan, t.ex. när det gäller utformningen av skjututbildningen för enskilda soldater där erfarenheterna från insatsen inarbetades.¹⁶¹

¹⁵⁶ OPP: Operational Planning Procedure, GOP: Guidelines for Operational Planning, COP-D: Comprehensive Operational Planning Directive.

¹⁵⁷ Svar från Försvarsmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01.

¹⁵⁸ Uppgift från professor Jan Ångström, FHS, 2022-03-11.

¹⁵⁹ Minnesanteckningar från möte 2021-12-16.

¹⁶⁰ Prop. 2008/09:140.

¹⁶¹ Minnesanteckningar från möte 2021-12-21.

3.2.2 Insatsorganisationen: Sänkt operativ förmåga nationellt men inte på grund av insatsen

Sveriges insats i Afghanistan inleddes 2002. Av försvarsbesluten som riksdagen fattade under denna period (2000 och 2004)¹⁶² framgick att Försvarsmakten skulle ställas om från ett invasionsförsvar med nationellt fokus mot ett insatsförsvar med ökat fokus på internationella insatser. Kraven på operativ förmåga för uppgiften invasionsförsvar ersattes därmed med ett insatsförsvar.¹⁶³

Lättare och mindre förband

Som ett resultat av försvarsbesluten utvecklades Försvarsmakten mot lättare och mindre förband. År 1988 fanns det 32 brigader¹⁶⁴ som vardera bestod av ca 5 000 soldater och som utgjorde självständiga stridsenheter med stöd av egna transporter, sjukvård, förplägnad (mat) och logistik. Under 1990-talet minskade antalet brigader och genom 2000 års försvarsbeslut avskaffades de helt. Brigaderna ersattes av bataljoner om 800–1 000 soldater. Tanken var att detta skulle skapa större flexibilitet. Avskaffandet av brigaderna gjordes även mot bakgrund av att Försvarsmaktens uppdrag fick större tonvikt på att genomföra insatser utomlands. De internationella insatserna utgick från bataljonen som huvudsaklig förbandstyp, vilket bidrog till att bataljonen blev den huvudsakliga organisationsformen även för svenska krigsförband.¹⁶⁵ Försvarsmakten lyfter fram att det genom 2009 års försvarsbeslut följde att inriktningen för bataljonsstridsgrupper skulle vara kärnan i arméstridskrafterna i stället för brigader, förbanden skulle vara lättare i stället för tyngre, och att frivillighet i stället för värnplikt skulle utgöra grunden i Försvarsmaktens personalförsörjning.¹⁶⁶ I uppföljningen framkom det att organiseringen med bataljonen som huvudsaklig förbandstyp i en nationell kontext skulle kunna innebära svårigheter om Sverige skulle angripas av en kvalificerad motståndare eftersom bataljonen inte kan agera självständigt utan nödvändigt stöd.¹⁶⁷

Den svenska insatsen i Afghanistan kom att präglas av patrullverksamhet. Under andra hälften av insatsen motsvarade kontingenternas storlek i antal ungefär reducerade bataljoner. Vanan att se brigaden som taktisk enhet och bataljoner som delar av den, ersattes av uppträdande i grups och plutons ram. Dessa utgick från centrala fältläger med förhållandevis omfattande bakre underhållsresurser.¹⁶⁸

¹⁶² Prop. 1999/2000:30, bet. 1999/2000:FöU02, rskr. 1999/2000:168 och prop. 2004/05:5, bet. 2004/05:FöU5, rskr. 2004/05:143.

¹⁶³ Möjligheten till framtida anpassning framhölls i beslutet 2000 som en viktig planeringsförutsättning. Detta innebar bl.a. att Försvarsmakten på lång sikt (mer än tio år) skulle skapa en grund för att kunna utveckla förmåga mot flera olika typer av väpnade angrepp. Prop. 1999/2000:30 *Det nya försvaret*.

¹⁶⁴ SvD 2013-01-26, Bara ett område kan försvaras.

¹⁶⁵ Skr. 2021/22:63 s. 17.

¹⁶⁶ Prop. 2008/09:140 s. 8 f. Se även svar från Försvarsmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01.

¹⁶⁷ Jfr t.ex. minnesanteckningar från möte 2022-02-01.

¹⁶⁸ Svar från Försvarsmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01.

Kraven på operativ förmåga sänktes

Försvarsmakten menar sammantaget att kraven på Försvarsmaktens operativa förmåga nationellt sänktes under perioden för insatsen i Afghanistan. Detta var emellertid inte en kausal oönskad konsekvens av Afghanistaninsatsen utan ett resultat av den politiska styrningen. Även om insatsen i Afghanistan i tid sammanföll med de sänkta kraven bedömer Försvarsmakten att den operativa förmågan påverkades mer av nedläggningarna av drygt 20 regementen och flottiljer samt de sista tolv brigaderna, än av insatsen.¹⁶⁹

Även FOI menar att den minskande ekonomiska ramen för Försvarsmakten innebar konkurrens om resurser som påverkade tillgång till personal och materiel negativt, framför allt för de förband som inte skulle genomföra eller stå i beredskap för insats. Eftersom en mycket stor andel av de soldater som anställdes fick fokusera på insatser snarare än på övning för att utveckla den nya insatsorganisationen fördröjdes utvecklingen av denna. Det fanns t.ex. inte tid och fokus till samövning av förband på nivån över pluton/kompani. FOI menar att detta inte betyder att internationaliseringen var fel, men den kom på en övergripande nivå att – utifrån politiska beslut såväl som myndighetsavvägningar – drivas på ett vis som ibland innebar ett delvis fjärmande från vad som traditionellt setts som grundläggande när det gäller militär taktik, organisation och materiel men även krigföringsförmåga och avvägningen mellan de grundläggande förmågorna verkan, rörlighet, uthållighet, ledning, skydd samt underrättelser och information. Kraven på utbildning, övning och materiel kom i allt högre grad att utgå från specialfallet internationella insatser snarare än väpnad strid i hög konfliktnivå mot en reguljär motståndare. Detta innebar att förmåga till samordnad strid i högre förbandsram, men också vissa förmågor och funktioner, prioriterades ned, vilket resulterade i minskad förmåga till vissa typer av operationer som kan sägas vara knutna till det nationella försvaret.¹⁷⁰ Samtidigt har det framkommit att Försvarsmakten fått nya insikter som beaktas i de operativa ramvillkoren¹⁷¹ för det nationella försvaret. Bland annat utgår dessa numera inte enbart från en reguljär traditionell krigföring (mellan stater) utan innefattar även att Sverige måste räkna med irreguljära angripare.¹⁷² Detta var något som Försvarsmakten erfor för första gången på bredare front i Afghanistan.

3.2.3 Färre övningar och mindre fokus på krig i Sverige

Försvarsmakten uppger att då internationella insatser blev dimensionerande för Försvarsmaktens verksamhet inriktades de övningar som genomfördes under perioden 2002–2014 i högre grad än tidigare mot de krav som ställdes i

¹⁶⁹ Svar från Försvarsmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01.

¹⁷⁰ FOI (2016), Bilaga 1 till skr. FOI-2015-1631, *Det är på riktigt nu! Hur det svenska Isaf-deltagandet har påverkat Försvarsmakten*.

¹⁷¹ De operativa ramvillkoren är krav på förmåga för operativ nivå vid en angiven tidpunkt, se bilaga I.

¹⁷² Minnesanteckningar från möte 2022-02-07.

internationella insatser. Eftersom kraven på den nationella operativa förmågan samtidigt sänktes, sänktes även kraven på att genomföra nationella övningar. Detta innebar sammantaget att några direkta resurskonflikter inte uppstod i förhållande till riksdagens och regeringens krav på Försvarsmakten.¹⁷³ Som framgår ovan påpekar FOI att det under den aktuella perioden inte fanns tid eller fokus till samövning av förband på nivån över pluton/kompani, men att detta inte heller var tydligt efterfrågat.¹⁷⁴

Liksom det svar som Försvarsmakten inkommit med framkommer i intervjuer som genomförts inom ramen för denna uppföljning att Försvarsmakten i minskad omfattning övade för ett krig i Sverige och i högre utsträckning började öva för internationella insatser. Detta innebar bl.a. att övningarna kom att innehålla moment om hur man hanterar vägspärrar, visitation och hanterar flyktingrörelser som ofta varit aktuella vid internationella insatser där Sverige deltagit.¹⁷⁵

När det gäller i vilken mån insatsen i Afghanistan inneburit några större förändringar för Försvarsmaktens nationella utbildningar bedömer Försvarsmakten att planeringsmetoder som tillämpades i multinationella sammanhang vid den aktuella tiden infördes i såväl den grundläggande som i den högre officersutbildningen både på de insatsförberedande utbildningarna och på de större ledningsövningar som genomfördes. Förändringar när det gäller specifika multinationella metoder genomfördes även inom bl.a. radiosamband, procedurer för samordning av flyg samt ledning av indirekt eld. Att engelska användes som arbetsspråk påverkade delvis innehållet i utbildningarna. Även Försvarsmaktens tolkutbildningar förändrades i samband med insatsen. Under flera decennier hade ryska varit dominerande språk, men som en följd av Afghanistaninsatsen utökades språkutbildningarna med arabiska och det persiska språket dari.¹⁷⁶

3.2.4 Materiel för nationella behov prioriterades ned

Insatsen i Afghanistan krävde mycket materiel. Materielen slets också hårt och i princip all materiel som användes behövde återställas i större eller mindre utsträckning och genomgå större underhållsöversyner. Försvarsmakten uppskattar att materielen slets tre till fyra gånger hårdare när den var insatt i Afghanistan jämfört med normal drift i Sverige. Det hårda slitaget berodde dels på att materielen användes mer intensivt, dels på den annorlunda miljön i Afghanistan. Även om svensk materiel ofta är mycket tålig mot t.ex. sträng kyla och regn är den sällan konstruerad för de ökenmiljöer där de användes i

¹⁷³ Svar från Försvarsmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01.

¹⁷⁴ FOI (2016), Bilaga 1 till skr. FOI-2015-1631, *Det är på riktigt nu! Hur det svenska Isaf-deltaandet har påverkat Försvarsmakten*.

¹⁷⁵ Minnesanteckningar från möte 2021-11-10.

¹⁷⁶ Svar från Försvarsmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01.

Afghanistan. Slitaget på materielen blev därför både annorlunda och mer omfattande.¹⁷⁷

FOI pekar på de kostnader som återställandet och ersättandet av materiel medförde. För viss materiel var det svårt att få fram resurser för återställandet, och den kapacitet som fanns tillgänglig för att hantera behoven av bl.a. verkstäder var begränsad.¹⁷⁸

Försvarsmakten uppger att det i samband med insatsen i Afghanistan uppstod en undanträngningseffekt mellan behovet av materiel för det nationella försvaret och de behov som insatsen i Afghanistan medförde. Försvarsmakten bedömer sammanfattningsvis att den materiel som Försvarsmakten förfogade över inte räckte för att samtidigt ha materiel tillgänglig i insatsen i Afghanistan, för insatsförberedelser för nästa kontingent och för nationellt bruk och därmed kunna tillgodose de nationella behoven. För att alla dessa behov skulle ha kunnat tillgodoses hade det krävts ett överskott av materiel, menar Försvarsmakten.¹⁷⁹

I uppföljningen har det framkommit att Försvarsmakten under en period nästan helt fokuserade på de internationella insatsernas behov av materiel, inte minst de behov som fanns i Afghanistaninsatsen. Fordon som skulle fungera i Afghanistan anskaffades. Ett exempel är stridsfordon 9040, vars A- och B-versioner fungerade i Sverige, men de byggdes om till en C-version som bl.a. gav ett bättre skydd mot de angrepp som de svenska soldaterna i Afghanistan riskerade att utsättas för. De mer bepansrade skyddsfordonen var dock dyrare. Kostnaderna för ombyggnationerna ledde till att färre stridsfordon kunde anskaffas. Arbetet med specialfordonen till insatserna medförde dessutom att FMV kom att fokusera på dessa fordon i stället för att fortsätta att tekniskt utveckla materiel för nationellt bruk.¹⁸⁰

Samtidigt som undanträngningseffekter uppstod framhåller Försvarsmakten att insatsen i Afghanistan även medförde positiva konsekvenser för delar av materielanskaffningen som också kom det nationella försvaret till godo. Beslutet att anskaffa 15 amerikanska Black Hawk-helikoptrar (i Sverige benämnd Hkp 16) påverkades på ett påtagligt sätt. Jämfört med andra anskaffningar av helikoptrar gick processen från beslut till det att helikoptrarna var operativa mycket snabbt. Försvarsmakten uppger att skälet till detta var behovet av snabba sjukvårdstransporter för svenska soldater i Afghanistan. Försvarsmakten bedömer också att de aktuella helikoptrarna alltså utgör en viktig del i det nationella försvaret i dag.¹⁸¹ Utöver uppgifter inom Försvarsmakten används helikoptrar för att bistå det civila samhället vid krissituationer, t.ex. vid eftersökningar av försvunna personer och vid bränder. Försvarsmaktens helikoptrar står även i beredskap för att hjälpa polisen med transporter.¹⁸²

¹⁷⁷ Svar från Försvarsmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01.

¹⁷⁸ FOI (2016), Bilaga 1 till skr. FOI-2015-1631, *Det är på riktigt nu! Hur det svenska Isaf-deltagandet har påverkat Försvarsmakten*, s. 37.

¹⁷⁹ Svar från Försvarsmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01.

¹⁸⁰ Minnesanteckningar från möte 2021-11-12.

¹⁸¹ Svar från Försvarsmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01.

¹⁸² Uppgift från Försvarsmaktens webbplats 2022-03-30, <https://www.forsvarsmakten.se/sv/organisation/helikopterflottiljen/>.

3.2.5 Ledarskapet utvecklades

Liksom när det gäller insatsen i Bosnien menar Försvarsmakten att ledarskapet och synen på principerna för hur svenska militära chefer leder sina förband och de grundläggande uppfattningarna om människor, värderingar och gruppdynamik m.m. inte förändrades med anledning av insatsen. Försvarsmakten menar att insatsen tvärtom bekräftar att de principer som präglade det svenska militära ledarskapet så som det beskrivits i Försvarsmaktens styrdokument *Ledarskap 1976*¹⁸³ och framåt och som bygger på förtroende mellan chefer och underställda, på ansvarskultur och på tydliga strukturer har visat sig fungera väl även i skarpa situationer. Samtidigt har erfarenheterna från Afghanistan enligt Försvarsmakten bidragit till och blivit en naturlig och värdefull del av ledarskapsutbildningen.¹⁸⁴ Se vidare avsnitt 4.3.2.

3.2.6 Personal- och kompetensbristen tilltog

Bemanningen av Afghanistaninsatsen påverkades av värnpliktsbeslut

Insatsen i Afghanistan pågick under lång tid och säkerhetssituationen i landet varierade. Försvarsmakten uppger att bemanningen av insatsen varierat över tid för de olika rotationerna. Från början av insatsen 2002 fram till 2010 bestod ca 30–35 procent av kontingenten av Försvarsmaktens befintliga personal (tillsvidareanställd) och 65–70 procent rekryterades externt. Från 2011 fram till 2014 var proportionerna det omvända med 65 procent tillsvidareanställd personal. Försvarsmakten påpekar att förändringen är logisk eftersom värnplikten ersattes av ett försvar med anställd personal 2010¹⁸⁵ och förändringen av bemanningen av insatsen därmed låg i linje med den politiska viljan att använda anställda soldater i internationella insatser.¹⁸⁶

Tilltagande negativa konsekvenser för den nationella förmågan

Kompetensbristen i Försvarsmakten tilltog under den tid som insatsen i Afghanistan pågick och kom att påverka det nationella försvaret allt mer. Under den tidigare delen av insatsen i Afghanistan kunde den alltjämt stora volymen av redan grundutbildade värnpliktiga fortsätta att användas som rekryteringsbas. Detta gjorde enligt Försvarsmakten att konsekvenserna för den nationella förmågan inte var nämnvärda, i synnerhet som insatsen då också var mindre när det gällde personalvolym. Som en följd av försvarsbesluten runt millennieskiftet minskade samtidigt kraven på den nationella förmågan och ersattes med kravet på att Försvarsmakten skulle hålla personal ute i insatser på ett uthålligt sätt.¹⁸⁷

¹⁸³ Försvarsmakten (1976), *Ledarskap*, fastställt av ÖB 1976.

¹⁸⁴ Svar från Försvarsmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01.

¹⁸⁵ Värnplikten återaktiverades 2017.

¹⁸⁶ Svar från Försvarsmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01.

¹⁸⁷ *Ibid.*

Försvarsmakten bedömer att de negativa konsekvenser som uppstod främst märktes inom s.k. funktionsområden. Där var mängden personal med efterfrågad specialkompetens så begränsad att redan om enstaka individer tjänstgjorde i en internationell insats (inklusive förberedelsetid och ledighet efter insatsen) fick det direkt negativ påverkan på de uppgifter som dessa individer annars skulle ha löst i Sverige.¹⁸⁸

Försvarsmakten uppger vidare att det fanns en ambition att kunna sända ut i princip kompletta förband med både tillsvidareanställd och tidvis tjänstgörande personal till de internationella insatserna. De nationella förbanden nådde emellertid aldrig den höga bemanningsgrad som skulle ha möjliggjort detta. I stället fick insatsförband ofta bemannas med personal från andra förband, och detta ledde i sin tur till att det hos dessa nationella förband uppstod vakan- ser.

Att Försvarsmakten inte kunde skicka kompletta förband till de internationella insatserna förtog också delvis den positiva gemensamma nyttan av att ha varit i en insats. Om ett förband som deltagit i Afghanistan löstes upp efter insatsen kunde inte de gemensamma erfarenheter man gjort tas tillvara.¹⁸⁹ Denna bild bekräftas i de intervjuer som genomförts inom ramen för uppföljningen. (Se vidare avsnitt 4.3.1.)

Försvarsmakten påpekar att de negativa konsekvenserna var mindre under de första tio åren av insatsen i Afghanistan eftersom kraven på nationell förmåga då hade sänkts och i princip inskränkte sig till att vara något som skulle kunna återtas i framtiden. Försvarsmaktens interna målsättningar påverkades dock av insatsen. Flera förband uppgav att de inte nådde sina nationella målsättningar på grund av att personal och materiel saknades för att den användes i insatser.¹⁹⁰

Mot slutet av Afghanistaninsatsen började kraven på nationell förmåga att växa och den s.k. insatsorganisation 14 (IO 14) utvecklades i syfte att kunna vara på plats 2019. Under denna period var det framför allt inom de två personalkategorierna yrkesofficerare och specialistofficerare som resurskonflikten mellan bemanningen av det nationella försvaret och internationella insatser blev tydlig. Ett exempel som illustrerar kompetensbristen är Försvarsmaktens röjdykarförmåga. Denna förmåga fanns i ett förband i Fjärde sjöstridsflottiljen. I det nationella försvaret används röjdykare för att oskadliggöra sjöminor. Röjdykarna har mycket goda kunskaper om ammunitions- och minröjning i allmänhet, även på land. Eftersom sprängattentat var ett av de största hoten mot personalen i Afghanistan var förmåga att oskadliggöra denna typ av vapen central i insatsen. Mot denna bakgrund var ett fåtal officerare med kompetens inom ammunitions- och minröjning under ett antal år nästan helt sysselsatta med att tjänstgöra i fyramånadersperioder i Afghanistan. Eftersom röjdykarförmåga endast fanns vid ett förband (singulärförband) innebar detta att det inte fanns något annat förband som kunde bibehålla den nationella förmågan

¹⁸⁸ Svar från Försvarsmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01.

¹⁸⁹ Ibid.

¹⁹⁰ Ibid.

på området. Att Försvarsmakten krympt och blivit liten förstärkte alltså de negativa konsekvenserna för det nationella försvaret av den internationella insatsen. Försvarsmakten bedömer sammantaget att den nationella förmågan och övningarna med de marina förbanden i röjdykarnas huvuduppgift under flera år gick ned till ett minimum. Samtidigt konstateras att kompetensen inom förmågan att oskadliggöra reguljära och egenkonstruerade sprängladdningar (s.k. Improvised Explosive Device, IED) utvecklades mycket starkt under insatsen i Afghanistan. Försvarsmakten bedömer att Sverige nu bl.a. som ett resultat av detta är en internationell auktoritet inom ammunitionsröjningsområdet.¹⁹¹ (Se vidare kap. 4.)

Viktig erfarenhet för den individuella professionella utvecklingen

Försvarsmakten konstaterar att insatsen i Afghanistan bidrog till att enskilda medarbetares kompetens kunde upprätthållas och sannolikt också till att Försvarsmakten lyckades behålla många officerare under denna tid som präglades av neddragningar. Att viss kompetens bibehållits i Försvarsmakten är nu till nytta efter de senaste försvarsbesluten som innebär att den nationella försvarsförmågan åter prioriteras och Försvarsmakten ska återuppbyggas.

Även om Sveriges deltagande i insatsen i Afghanistan fick direkta negativa konsekvenser för den nationella förmågan vid tidpunkten anser Försvarsmakten att insatsen även förde med sig flera positiva konsekvenser med inverkan på den nationella förmågan; Sveriges deltagande i insatsen i Afghanistan medförde att flera tusen enskilda soldater och officerare fick personlig erfarenhet från skarpa insatser. Stridstekniska färdigheter prövades och metoder utvecklades.¹⁹² Bland annat utvecklades stridstekniken med vapen på korta avstånd.¹⁹³ Även ledarskapet utvecklades.¹⁹⁴ På individnivå vittnar också enskilda medarbetare i Försvarsmakten som tjänstgjort i Afghanistan och som intervjuats inom ramen för den här uppföljningen om att erfarenheten varit en av de viktigaste och mest utvecklande erfarenheterna i karriären. (Se vidare avsnitt 4.3.1.)

3.2.7 Infrastruktur och stödsystem anpassades till internationella insatser

Försvarsmakten bedömer att insatsen i Afghanistan bidragit till att it-ledningssystem för internationella insatser för uppgifter med sekretess har utvecklats. Sådana system skapades under Afghanistaninsatsen och används fortfarande.

Stridssjukvårdssystemet anpassades vidare efter den multinationella indelningen. I detta sammanhang understryker Försvarsmakten att nedmonteringen av det nationella krigssjukvårdssystemet inte berodde på någon resurskonflikt

¹⁹¹ Svar från Försvarsmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01.

¹⁹² Ibid.

¹⁹³ Minnesanteckningar från möte 2021-11-08.

¹⁹⁴ Svar från Försvarsmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01.

med internationella insatser. I stället var detta ett resultat av nedprioriteringen av den nationella försvarsförmågan.

När det gäller logistikområdet inrättades i samband med Afghanistaninsatsen funktionen Försvarsmaktens logistik (Joint Service Support, FMLOG JSS). Detta är en central funktion för att hantera materiel i och transporter till och från internationella insatser.¹⁹⁵

Riksrevisionen bedömer i en rapport från 2021 att det från 1990-talet fram till 2015 inte fanns några starka skäl att upprätthålla redundans och logistiskt stöd till förbandens verksamhet kopplat till nationellt försvar eftersom det inte bedömdes finnas någon risk för ett väpnat angrepp mot Sverige. Förband som skulle skickas utomlands, t.ex. till Afghanistan utrustades och fick med sig det logistiska stöd de behövde. I övrigt nedprioriterades logistiken. Riksrevisionen påpekar att logistiken under denna tid också centraliserades utan hänsyn till förbandens behov vid ett väpnat angrepp mot Sverige.¹⁹⁶

3.2.8 Ökad interoperabilitet och internationalisering

Vid tidigare insatser, t.ex. i Bosnien hade svenska förband verkat mer som enskilda enheter vid sidan av andra nationers förband.¹⁹⁷ Insatsen i Afghanistan innebar en stor förändring. Under Natos ledning genomförde de svenska soldaterna insatsen tätt tillsammans med soldater från de länder som var Sveriges samarbetspartner. Det nära samarbetet ökade enligt logistikchefen behovet av interoperabilitet.¹⁹⁸ Försvarsmaktens interoperabilitet med Sveriges samarbetspartner inom försvarsområdet utvecklades på ett betydande sätt som ett resultat av Afghanistaninsatsen. Mycket av utvecklingen av den tekniska interoperabiliteten utgick från kraven i insatsen. Försvarsmakten pekar på att utvecklingsarbete med bäring på den nationella förmågan under denna period kommit i andra hand.¹⁹⁹

Försvarsmakten framhåller att det genom insatsen i Afghanistan blev en naturlig del för svenska förband att uppträda och verka integrerat med andra nationers förband, att ha multinationella staber och en blandning av nationaliteter i befälskedjan.²⁰⁰

Den internationella insatsen ISAF i Afghanistan leddes av Nato. Genom Sveriges medverkan i Afghanistan blev behovet av att utveckla och harmonisera det svenska försvaret till de länder som vi vill ha ett säkerhetspolitiskt

¹⁹⁵ Svar från Försvarsmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01.

¹⁹⁶ RiR 2021:23. Riksdagen fattade beslut 2012 om att delar av försvarslogistiken skulle flyttas från Försvarsmakten till Försvarets materielverk. (Prop. 2011/12:86, bet. 2011/12:FÖU9, rskr. 2011/12:291). Överföringen slutfördes i januari 2015. Därmed saknade Försvarsmakten full rådighet över driftstyrningen av sin materiel såväl som över förråd, service och verkstäder. I och med försvarsbeslutet 2015 beslutade regeringen även om en översyn av materiel- och logistikförsörjningen, som utmynnade i att försvarslogistiken återfördes till Försvarsmakten fr.o.m. den 1 januari 2019.

¹⁹⁷ Minnesanteckningar från möte 2022-02-16. Se även avsnitt 3.1.

¹⁹⁸ Minnesanteckningar från möte 2022-01-11.

¹⁹⁹ Svar från Försvarsmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01.

²⁰⁰ Ibid.

samarbete med tydligt.²⁰¹ Insatsen i Afghanistan innebar därmed ett doktrin-skifte när det gäller synen på interoperabilitet och behovet av att Försvarsmakten anpassade sig till Natostandard.²⁰²

3.3 Somalia – Operation Atalanta

Erfarenheterna från insatsen Operation Atalanta i Somalia har enligt Försvarsmakten i huvudsak bidragit till att utveckla den nationella förmågan. En stor nytta ligger i att delar av den delvis bortglömda förmågan till sjöfartsskydd och sjötrafikledning av civila fartyg återtog. Det taktiska samarbetet med Kustbevakningens spaningsflyg har också bidragit med goda erfarenheter.²⁰³

En minskning av tillgängliga marina logistikresurser i Sverige innebar dock en tillfällig konsekvens nationellt, enligt kontingentschefen för ME04.²⁰⁴

De svenska internationella marina insatserna (ME01–03) genomfördes som separata insatser under korta tidsperioder, vilket enligt en FOI-rapport innebar att uppstart och avrustning tog mycket resurser i anspråk i förhållande till tiden i insats. Detta stod i tydlig kontrast mot andra svenska markinsatser i exempelvis Afghanistan och på Balkan.²⁰⁵

3.3.1 Doktrinen påverkades – marinens sjöfartsskydd och bordningsförmåga återskapades

Försvarsmakten menar att insatserna i Somalia (ME01–05) är ett exempel på hur en internationell insats hjälper till att återskapa en nationell förmåga som delvis fallit i glömska: sjöfartsskydd. I svenska doktriner från det kalla kriget är skydd av sjöfart en viktig förmåga som bl.a. innehåller deluppgifterna eskortering, sjötrafikledning och konvojering. Alla dessa funktioner tillämpades i ME-insatserna och återskapade på så sätt en del av medvetenheten för behovet av dem och hur man praktiskt tillämpar dessa förmågor. Erfarenheterna från Operation Atalanta återskapade på detta sätt förmågor som är till nytta nationellt.²⁰⁶

Utifrån ett marint perspektiv har doktrinen enligt marinchefen påverkats av de internationella insatserna och har anpassats till Natos system. Detta har inneburit att en del av det nationella systemet har förändrats, vilket har lett till både positiva och negativa konsekvenser. En negativ konsekvens är att Natos system är mer administrativt tungt än de svenska system som tidigare användes. En positiv konsekvens är att marinen genom samarbetet med andra länder erhållit kunskaper som varit svåra, nästintill omöjliga att få enbart genom att

²⁰¹ Minnesanteckningar från möte 2022-02-07.

²⁰² Minnesanteckningar från möte 2022-01-18.

²⁰³ Svar från Försvarsmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01.

²⁰⁴ Minnesanteckningar från möte 2021-12-07.

²⁰⁵ FOI (2013), *Sveriges militära bidrag till Operation Atalanta 2013*, s. 27–28.

²⁰⁶ Svar från Försvarsmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01.

arbeta nationellt. Insatserna har bidragit till att marinen behövt förstå andra nationers doktriner, förändrat de egna samt ökat sin interoperabla förmåga.²⁰⁷

3.3.2 Insatsorganisationens operativa ramvillkor påverkades inte

Försvarsmakten uppger att insatsen i Somalia inte har förändrat Försvarsmaktens organisation när det gäller operativa ramvillkor.²⁰⁸ Även marinchefen menar att insatsorganisationen för marinen egentligen inte har påverkats av de internationella insatserna, trots att marinen har stående förband och en ständig beredskap.²⁰⁹

3.3.3 Övningar ersattes med medverkan i insatsen

Försvarsmakten uppger att det nationella övningsprogrammet fortsatte under insatsen i Somalia. Dock deltog inte de fartyg som befann sig i insatsen. Det medförde en viss sänkning i förmågan att öva ledning och underhåll under 2010 då HMS Carlskrona hela året var ianspråktagen av ME 02–03. Fördelen var emellertid att fartygen i stor utsträckning bemannades med ordinarie besättningar, som alltså deltog i en skarp insats i stället för att öva.²¹⁰

I en FOI-rapport från 2015 framgår att beslutet att rotera personal i insatsen var baserad på en önskan om att öka antalet svenska soldater som skulle få erfarenheter och kunskaper från insatsen.²¹¹ Detta betyder att en viss tillfällig sänkning av övningsförmågan nationellt inte bedömdes påverka den framtida nationella militära förmågan.

Insatsen i Somalia har inte inneburit några större förändringar av nationella utbildningar enligt Försvarsmakten. Erfarenheter från att borda andra fartyg har implementerats i utbildningen av bordningsstyrkor, men det kan enligt Försvarsmakten ses som en naturlig del av arbetet med att omhänderta erfarenheter.²¹² Kontingentschefen för ME04 bedömer att bordningsförmågan har ökat nationellt i och med insatsen i Somalia.²¹³

Enligt marinchefen har utbildningen och kunskapen hos personalen utvecklats genom att bl.a. inkludera utbyte med andra nationer.²¹⁴

3.3.4 Viss materiel slets hårt och behövde mer underhåll

Försvarsmakten framhåller att de korvetter som deltog i ME01 modifierades för att kunna fungera i varmare klimat. Modifieringen omfattade bl.a.

²⁰⁷ Minnesanteckningar från möte 2022-02-01.

²⁰⁸ Svar från Försvarsmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01.

²⁰⁹ Minnesanteckningar från möte 2022-02-01.

²¹⁰ Svar från Försvarsmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01.

²¹¹ FOI (2015), *Bilateralt samarbete på rätt köl – Svenska och nederländska styrkors integrering i EU Naval Operation Atalanta, 2015*, s. 32.

²¹² Svar från Försvarsmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01.

²¹³ Minnesanteckningar från möte 2021-12-07.

²¹⁴ Minnesanteckningar från möte 2022-02-01.

ventilation och kylsystem.²¹⁵ Även kontingentschefen för ME04 menar att viss materiel behövde anpassas till hettan och den högre salthalten i havet i insatsområdet.²¹⁶ Försvarsmakten uppger vidare att satellitkommunikation och viss sambandsutrustning för att kunna kommunicera med andra nationers fartyg tillfördes. Både korvetterna och stödfartyget Trossö utrustades med tunga kul-sprutor. Huvuddelen av den installerade materielen är kvar och fyller en funktion även nationellt.²¹⁷

Att materielen som skulle användas i insatsen behövde modifieras framgår även av en FOI-rapport från 2013 av vilken det framgår att det krävdes ett omfattande arbete för att utveckla örlogsfartyget HMS Carlskrona så att hon kunde agera som oceangående patrullfartyg och ledningsfartyg för en multinationell stab i Operation Atalanta.²¹⁸ Inför ME02-insatsen köpte Försvarsmakten in det Natosystem som används för överföring av positioner för exempelvis fartyg eller misstänkta objekt. Emellertid lyckades man dock inte få systemet att fungera under ME02- eller ME03-insatsen.²¹⁹ Utöver modifieringen av materiel behövde enligt en tidigare befälhavare bl.a. filter och ventilation mycket underhåll på grund av sand, stark hetta och havssalt.²²⁰ Även kontingentschefen för ME04 framhåller att materielen slets mer under insatsen i Somalia än i Sverige, vilket hanterades med kortare underhållsintervaller.²²¹

Materielen har enligt marinchefen slitits under insatserna för att den har använts mer än vad som är brukligt när den används i Sverige. Det har enligt hennes bedömning varit bra eftersom materielen ofta mår bra av att användas. Marinchefen uppger också att i princip motsvarande slitage skulle ha uppstått om materielen använts i lika stor omfattning nationellt. Under de internationella insatserna har materielen fungerat bra och det har varit relativt få haverier.²²²

3.3.5 Ledarskapsutbildningar oförändrade

Enligt Försvarsmakten har inga förändringar när det gäller riktlinjer för hur ledarskap ska utövas eller utformningen av ledarskapsutbildningar skett till följd av insatsen i Somalia.²²³

Att delta i internationella insatser som den i Somalia är utvecklande för ledarskapsförmågan enligt kontingentschefen för ME04. Den som för befäl i skarpa lägen över grupper med olika nationaliteter behöver vara lyhörd och anpassa sitt ledarskap för att förmå soldaterna att lösa sina uppgifter på ett bra

²¹⁵ Svar från Försvarsmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01.

²¹⁶ Minnesanteckningar från möte 2021-12-07.

²¹⁷ Svar från Försvarsmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01.

²¹⁸ FOI (2013), *Sveriges militära bidrag till Operation Atalanta 2013*, s. 22 med referens till Skeppström et al. (2013), *Erfarenheter från Försvarsmaktens deltagande i Operation Atalanta 2009–2010*.

²¹⁹ FOI (2013), *Sveriges militära bidrag till Operation Atalanta 2013*, s. 46.

²²⁰ Minnesanteckningar från möte 2021-12-01.

²²¹ Minnesanteckningar från möte 2021-12-07.

²²² Minnesanteckningar från möte 2022-02-01.

²²³ Svar från Försvarsmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01.

sätt. Man behöver också som officer bli mer ödmjuk i sitt ledarskap när man ställer krav på sina underställda att ta verkliga risker än under övning i Sverige. Ledarna som varit ute i en internationell insats utvecklas därmed och uppfattas också bli mer smidiga och inlyssnande.²²⁴

Genom att delta i internationella insatser som den i Somalia bedömer marinchefen att ledare inom Försvarmakten återigen fått egna erfarenheter av självledarskap i skarpa insatser, vilka liknar de erfarenheter som ledare fick under tiden för ubåtsjakten.²²⁵

3.3.6 Personalförsörjningen för sjöstridskrafterna påverkades inte

Insatser med sjögående förband har enligt Försvarmakten fördelen att de i huvudsak bemannas av ordinarie besättningar, med tillförda förstärkningar. Insatsen i Somalia medförde därför ingen resurskonflikt ur ett bemanningsperspektiv.²²⁶

Försvarmakten framhåller att de första tre rotationerna (ME01–03) ägde rum före det att värnplikten lades vilande och reformen som innebar att Försvarmakten skulle bemannas med i huvudsak tillsvidareanställda soldater och officerare. Den första rotationen (ME01) bestod av hälften befintlig personal (tillsvidareanställd). De efterföljande två rotationerna (ME02–03) bemannades med en tredjedel befintlig personal. För de två sista rotationerna (ME04–05) som genomfördes efter värnplikts- och personalreformen i Försvarmakten utgjordes så gott som hela kontingenten av befintlig personal.²²⁷

Enligt en FOI-rapport var en svårighet under planeringsprocessen inför insatsen i Somalia bristen på personal på olika nivåer inom Högkvarteret.²²⁸

3.3.7 Infrastruktur på land behövdes som stöd

Försvarmakten uppger att sambandssystemen modifierades på de fartyg som ingick i insatsen i Somalia. System modifierades för att kunna kommunicera mellan fartyg i styrkan samt från ledningsfartygen även med det operativa högkvarteret i London. Sjukvårdsutrustningen ombord kompletterades också för insatsen. Försvarmakten framhåller att HMS Carlskrona från början är konstruerad för att under lång tid uppträda långt bort från Sverige. Fartyget gjorde under sina första 25 år flera utbildningsexpeditioner och åkte flera varv runt jorden. Därför var behovet av större modifieringar lågt i samband med insatsen i Somalia.²²⁹

²²⁴ Minnesanteckningar från möte 2021-12-07.

²²⁵ Minnesanteckningar från möte 2022-02-01.

²²⁶ Svar från Försvarmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01.

²²⁷ Ibid.

²²⁸ FOI (2013), *Sveriges militära bidrag till Operation Atalanta 2013*, s. 29.

²²⁹ Svar från Försvarmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01.

Marinchefen menar att det under en marin insats behövs ett stöd på land. Under insatsen i Somalia (ME01) inträffade t.ex. haveri på ett fartyg som krävde reparation på land.²³⁰

När det gäller insatsens påverkan på infrastrukturen uppger kontingentschefen för ME04 att Försvarsmaktens utveckling och användning av sambands-system som kommunikation via satellit har påskyndats där detta är nödvändigt genom att Sverige deltagit i insatser som den i Somalia.²³¹

3.3.8 Den konceptuella interoperabiliteten har ökat

Försvarsmakten lyfter fram att den svenska marinen redan vid tidpunkten för den första ME-insatsen var långt inne i en internationalisering. Detta har inneburit en s.k. Nato PARP²³²-anpassning och även operativ validering mot de av Natos metoder som tillämpas inom multinationella styrkor och även av EU. Att det var möjligt att delta i insatsen i Somalia och under två av ME-insatserna även leda den multinationella EU-sjöstyrkan med ingående fartyg, helikoptrar och flygplan är enligt Försvarsmakten snarare ett resultat av att interoperabiliteten redan var utvecklad. Under några av ME-insatserna samverkade styrkan med spaningsflyg från den svenska Kustbevakningen, något som också var till nytta för Försvarsmaktens nationella förmåga att samverka operativt med Kustbevakningen.

När det gäller den konceptuella interoperabiliteten framhåller Försvarsmakten att svenska styrkechefer under ME02 och ME04 ledde hela EU-sjöstyrkan. Denna erfarenhet har ökat den konceptuella förståelsen för interoperabilitet även på den högre taktiska nivån.²³³

Sveriges samverkan med Nederländerna i ME03–05-insatserna visade att interoperabiliteten fungerade mellan länderna. I insatsen i Somalia accepterade svenskarna för- och nackdelar med Nederländernas arbetssätt, enligt kontingentschefen för ME04. Resultatet blev en mycket effektiv och lyckad insats tillsammans med Nederländerna.²³⁴

Behovet av flexibilitet illustreras även när det gäller att lösa konkreta praktiska problem. Eftersom Sverige inte är medlem av Nato får Försvarsmakten t.ex. inte alltid tillgång till de krypton som bl.a. behövs för att kommunicera med Natoländers system. En Force Commander i Somalia menar att det dock brukar lösa sig, men att det kräver speciallösningar som ibland är krångliga att få till stånd.²³⁵

²³⁰ Även under insatserna i Libanon 2006–2007 då framför allt den tekniska tjänsten erfordrades krävdes reparationer på land. Minnesanteckningar från möte 2022-02-01.

²³¹ Minnesanteckningar från möte 2021-12-07.

²³² Planning and Review Process (PARP), dvs. Natos Partnerskap för freds planerings- och översynsprocess.

²³³ Svar från Försvarsmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01.

²³⁴ Minnesanteckningar från möte 2021-12-07.

²³⁵ Minnesanteckningar från möte 2021-12-01.

3.4 Libyen

Insatsen i Libyen är enligt Försvarmakten ett bra exempel på hur Sverige genom att bidra med en kvalificerad förmåga inte bara bidrar till att lösa uppgiften för den enskilda insatsen utan även ges fördelar i det multinationella samarbetet.²³⁶

Försvarmakten pekar på att ytterligare en fördel med det svenska deltagandet i insatsen i Libyen var att det ordinarie förbandet i huvudsak fick tillämpa och pröva sin uppgift i skarp miljö och också få bekräftat att den stod sig väl.²³⁷ Flygvapenchefen framhåller att insatsen i Libyen sammantaget var mycket betydelsefull för Försvarmaktens och flygvapnets självförtroende och syn på sig själv som en professionell organisation. Det blev också ett kvitto på att flygvapnet utvecklat sin verksamhet i rätt riktning och att man skulle fortsätta på den inslagna vägen.²³⁸

Även kontingentschefen för FL01 menar att erfarenheterna från Libyeninsatsen gjort flygvapnet bättre ur ett nationellt perspektiv. Det är mycket mer givande att delta vid en verklig operation än att enbart öva. Försvarmakten hade vid en övning aldrig lyckats identifiera de problem som uppstod och behövde hanteras i samband med insatsen i Libyen. Detta trots att Sverige också deltar i flera av de mest avancerade internationella flygövningar som genomförs.²³⁹

3.4.1 Doktrinen påverkades av samarbetet med Nato

Försvarmakten uppger att Libyeninsatsen inte förändrat den militära doktrinen.²⁴⁰ Enligt kontingentschefen för FL01 är flygvapnet doktrinärt anpassat för internationella luftinsatser via Natos Combined Joint Task Force-koncept²⁴¹. Detta skulle kunna vara ett problem i förhållande till den svenska doktrinen för luftoperationer, men kontingentschefen bedömer att det i praktiken inte innebär några stora problem då Natokonceptet inte är så specifikt utan väldigt övergripande.²⁴² Samtidigt pekar arméchefen på att de erfarenheter som Sverige gjorde genom att delta i insatsen i Libyen påverkade svenska doktriner på ett påtagligt sätt genom det nära samarbetet med Nato.²⁴³

²³⁶ Svar från Försvarmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01.

²³⁷ Ibid.

²³⁸ Minnesanteckningar från möte 2022-01-18.

²³⁹ Minnesanteckningar från möte 2021-11-22.

²⁴⁰ Svar från Försvarmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01.

²⁴¹ En gemensam insatsstyrka.

²⁴² Minnesanteckningar från möte 2021-11-22.

²⁴³ Minnesanteckningar från möte 2022-02-01.

3.4.2 Insatsorganisationen förändrades inte

Försvarsmakten uppger att insatsen i Libyen inte förändrat Försvarsmaktens organisation när det gäller operativa ramvillkor, dvs. kraven på förmåga för operativ nivå vid en angiven tidpunkt.²⁴⁴

Kontingentschefen för FL01 framhåller att erfarenheterna från insatsen i Libyen förvaltats på individnivå snarare än på organisationsnivå.²⁴⁵

3.4.3 Påverkan på nationella övningar och utbildningar

Nationella övningar påverkades tillfälligt

Flygvapnet deltar regelbundet i övningar tillsammans med andra länder. Det nordiska samarbetet är väl utvecklat. Samarbetet är särskilt fördjupat med USA och Finland. Flygvapenchefen framhåller att medan de internationella övningarna har fokus på komplexa flygscenarier i luften har de flygvapenövningar som nu genomförs nationellt utöver flygscenarier också fokus på bassäkerhet och logistik. Att hela kedjan fungerar är helt avgörande för att Försvarsmakten och flygvapnet ska fungera om Sverige blir angripet.²⁴⁶

Försvarsmakten uppger att insatsen i Libyen påverkade sättet att öva den nationella förmågan vid tidpunkten för insatsen då de förbandsdelar som ingick i insatsen inte kunde öva hemma i Sverige. De nationella övningarna blev därför mindre omfattande än vad de annars hade varit. Insatsen ledde också till en lägre tillgänglighet till flygplan och flygtid i Sverige.²⁴⁷ Även ledningssystemchefen beskriver att den flygtaktiska staben inte kunde öva nationellt försvar under den korta period som insatsen i Libyen pågick.²⁴⁸ Utöver detta har flygvapnet enligt hennes övergripande bedömning inte påverkats negativt av insatsen i Libyen på längre sikt när det gäller övning och utbildning eftersom flygvapnet är ständigt insatt och för att insatsen i Libyen liknar flygvapnets nationella insatser.²⁴⁹ Se avsnitt 4.3.

Liten påverkan på nationell utbildning

Försvarsmakten bedömer inte att Sveriges deltagande i Libyeninsatsen inneburit några större förändringar när det gäller utformningen av Försvarsmaktens nationella utbildningar.²⁵⁰ Flygvapenchefen framhåller samtidigt att de erfarenheter man fick med sig från Libyen i den andra rotationen var viktiga och bl.a. har påverkat spaningsutbildningen. När det gäller erfarenheter från luftförsvaret i den första rotationen påverkade dessa inte utbildningen i någon större omfattning.²⁵¹

²⁴⁴ Svar från Försvarsmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01.

²⁴⁵ Minnesanteckningar från möte 2021-11-22.

²⁴⁶ Minnesanteckningar från möte 2022-01-18.

²⁴⁷ Svar från Försvarsmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01.

²⁴⁸ Minnesanteckningar från möte 2022-02-07.

²⁴⁹ Ibid.

²⁵⁰ Svar från Försvarsmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01.

²⁵¹ Minnesanteckningar från möte 2022-01-18.

3.4.4 Materiel för underrättelse behövde återställas

När det gäller behovet av att anpassa eller återställa materiel som använts vid insatsen i Libyen för att kunna användas i Sverige och dess närområde, uppger Försvarsmakten att de flygplan som ingick i insatsen sedan uppsättandet av Nordic Battlegroup (NBG 08) till stor del redan var anpassade för att kunna ingå i internationella insatser. Det krävdes inte heller någon återställning av materielen.²⁵² Ledningssystemchefen gör emellertid en annan bedömning när det gäller viss materiel. Försvarsmakten hade inte dimensionerat materiel för insatsen i Libyen, och det tog sedan tid att återställa materielen efter insatsen för att återfå underrättelse- och spaningsförmågan nationellt.²⁵³

Insatsen i Libyen innebar även att flygvapnet uppmärksammades på olikheter när det gäller standarden för flygbränsle. Av tekniska skäl kunde de svenska Jasplanen inte flygas på samma bränsle som plan från andra länder, t.ex. USA som också deltog i insatsen.²⁵⁴ Det tog enligt flygvapenchefen några dagar att skaffa fram en tillsats och få till en bra blandning av flygbränslet till de svenska planen. (Se även avsnitt 3.4.7.) Förmågan att kunna lufttanka de svenska planen blev också en ögonöppnare i och med Libyeninsatsen.²⁵⁵

3.4.5 Ledarskapet utvecklades

Flygvapenchefen framhåller att Sveriges deltagande i Libyeninsatsen var mycket utvecklande ur ledarskapssynpunkt. I insatsen deltog många länder förutom Sverige, bl.a. Turkiet och Förenade Arabemiraten. Även om svenska officerare har en mycket god ledarskapsgrund att stå på var det nyttigt att vara i en miljö med samarbetspartner som i vissa delar hade andra grundvärderingar, t.ex. när det gäller synen på och behandlingen av soldater/underordnade och kvinnor samt kraven på säkerhet när man hanterade skarpa vapen. I denna miljö behövde man visa respekt och söka gemensamma lösningar samtidigt som man också behövde ha integritet nog att inte ge med sig i frågor där det inte fanns utrymme för kompromisser. Ett exempel där Sverige inte kompromissade var säkerheten kring hur man hanterar skarp ammunition. Andra utmaningar när det gällde ledarskap var att få alla i den egna kontingenten att ha rätt inställning och förstå att insatsen var skarp, trots att omgivningen på Sicilien var fredlig. Detta kunde ibland vara svårt i förhållande till en del av personalen som inte själva deltog aktivt i flyguppsatser.²⁵⁶

²⁵² Svar från Försvarsmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01.

²⁵³ Minnesanteckningar från möte 2022-02-07.

²⁵⁴ Svenska Jas är byggt av kompositmaterial medan andra länders plan är gjorda i aluminium. De plan som ska landa på hangarfartyg behöver tankas med bränsle som inte är konduktivt (leder ström) för att minska brandrisken ombord. Detta fungerar för plan av aluminium då planet självt kan leda den ström som krävs för att planet ska fungera. Jas å sin sida behöver konduktivt bränsle som leder ström eftersom planet är tillverkat av komposit som inte leder ström. Minnesanteckningar från möte 2021-11-22. Det kan även finnas skillnader när det gäller bränslets beskaffenhet också mellan flygplan som tillhör US Navy respektive US Airforce. Minnesanteckningar från möte 2022-01-18.

²⁵⁵ Minnesanteckningar från möte 2022-01-18.

²⁵⁶ Ibid.

En stor andel av piloterna i flygvapnet hade efter Libyeninsatsen 2011 varit i strid. En tidigare insats- och produktionschef bedömer att detta medfört att såväl de enskilda piloternas förmåga att hantera skarpa situationer som ledarskapet i Försvarsmakten utvecklats mycket på ett individuellt plan som ett resultat av det.²⁵⁷

3.4.6 Personalens erfarenheter positiva för nationella förmågan

All personal som deltog i insatsen i Libyen var fast (tillsvidare) anställd personal i Försvarsmakten. Insatsen var jämförelsevis kort, totalt mindre än ett år och omfattade ett förhållandevis litet antal personer. Enligt Försvarsmakten medförde detta positiva konsekvenser eftersom erfarenheterna man fick i samband med insatsen fanns kvar inom det egna förbandet även efter att insatsen avslutats.²⁵⁸

Ett problem när det gäller erfarenheterna från Libyen, enligt kontingentschefen för FLO1, är att det främst var piloter och fototolkar som verkligen upplevde att de deltagit i krig och som fått med sig de viktigaste erfarenheterna. Personal under insatsen som arbetat på den italienska basen Sigonella, som insatsen utgick från, fick inte samma erfarenheter. Inom ramen för insatsen skapade detta slitningar då olika delar av kontingenten inte upplevde allvaret på samma sätt.²⁵⁹

Spaningsuppdraget i Libyen krävde enligt flygvapenchefen fler fototolkar varför denna personalkategori växte. Men även om det blev fler fototolkar uppger flygvapenchefen att personalförsörjningssituationen var svår när det gäller denna grupp eftersom det krävs spetskompetens och högpresterande anställda som även efterfrågas utanför Försvarsmakten. Många fototolkar har därför lämnat Försvarsmakten och Försvarsmakten behöver utbilda nya.²⁶⁰

3.4.7 Infrastruktur: Nationella kommunikationsnätverk påverkades

För att kunna säkerställa att flygplanen skulle få rätt sorts drivmedel behövde särskilda svenska drivmedelsanordningar tillföras basen i Sigonella. (Se avsnitt 3.4.4.) I övrigt uppger Försvarsmakten att erfarenheterna från insatsen inte lett till att några större systemförändringar genomförts när det gäller den nationella infrastrukturen.²⁶¹

Redan på 1990-talet var Sverige långt framme i en internationell jämförelse när det gällde att utveckla taktiska datalänkar och Sverige tog då fram egna system. Det ökade samarbetet med andra länder ledde dock till att man beslutade att överge de system man själv utvecklat, trots att de var tekniskt mer

²⁵⁷ Minnesanteckningar från möte 2021-12-16.

²⁵⁸ Svar från Försvarsmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01.

²⁵⁹ Minnesanteckningar från möte 2021-11-22.

²⁶⁰ Minnesanteckningar från möte 2022-01-18.

²⁶¹ Svar från Försvarsmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01.

avancerade, och ersätta dem med ett amerikanskt datakommunikationsnätverk eftersom de svenska systemen inte var interoperabla med andra länders system. Samtidigt som det amerikanska datakommunikationsnätverket och krypterad radio utvecklats och fungerar tillsammans med andra länders materiel blev behovet av Natos kryptonycklar tydligt i Libyeninsatsen.²⁶²

3.4.8 Flyget sedan länge konceptuellt interoperabelt

Försvarsmakten bedömer att kvaliteten var hög på den fotospaning som de svenska förbanden genomförde inom ramen för insatsen i Libyen. Detta ledde till ett stort intresse från andra nationer att säkerställa interoperabilitet med de svenska förbanden. Behovet av ett väl fungerande samband (kommunikation) mellan de olika nationer som medverkade i insatsen bidrog också till att Sverige gavs tillgång till vissa sambandssystem, som tidigare endast Natoländer haft. Både det ökade samarbetet med andra länder och tillgången till sambandssystem har enligt Försvarsmaktens bedömning haft en positiv inverkan även på den nationella förmågan.²⁶³

Flygvapenchefen framhåller att flygvapnet till sin natur är mer internationellt än t.ex. armén. Förflyttning är t.ex. mycket lättare för flyget än för armén, vilket påverkar synen på interoperabilitet och hur långt man som vapenslag behöver gå i detta arbete.²⁶⁴ Även kontingentschefen för FL01 instämmer men konstaterar samtidigt att flygvapnet i samverkan med andra länder har större svårigheter med den tekniska interoperabiliteten än armén medan den konceptuella fungerar utmärkt.²⁶⁵

3.5 Mali – Minusma

Försvarsmaktens övergripande bedömning av insatsen i Mali är att resurskonflikterna i Mali 01–03-insatserna som utgjordes av ett underrättelseförband fick negativa konsekvenser för de nationella behoven genom att påverka både beredskap, övning och utbildning. Det var en anledning till att insatsen inriktades mot en annan förbandstyp, nämligen ett skyttekompani. Nyttan för Sveriges egen operativa förmåga av att delta i den FN-ledda insatsen i Mali ligger enligt Försvarsmakten i de fördjupade kontakterna med nationer som Sverige vill kunna ha ett nära operativt samarbete med om Sverige hamnar i krig.²⁶⁶ Insatschefen uppger att Försvarsmakten har lärt sig att implementera sina kunskaper på taktisk nivå i skarpt läge genom underrättelsebataljonen ISR (Intelligence, Surveillance, and Reconnaissance) i Mali.²⁶⁷

²⁶² Minnesanteckningar från möte 2022-01-18.

²⁶³ Svar från Försvarsmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01.

²⁶⁴ Minnesanteckningar från möte 2022-01-18.

²⁶⁵ Minnesanteckningar från möte 2021-11-22.

²⁶⁶ Svar från Försvarsmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01 samt uppgifter från Försvarsmakten 2021-05-11, PM FM2021-11200:1.

²⁶⁷ Minnesanteckningar från möte 2021-12-21.

Eftersom förutsättningarna i form av motståndare och terräng som i t.ex. Mali skiljer sig från vad som sannolikt kan bli aktuellt vid ett väpnat angrepp på Sverige är erfarenheter från de stridsupplägg som används under sådana insatser mindre tillämpbara i Sverige, enligt tidigare stf. chef för AISFU. Där-
emot kan man tillämpa nya erfarenheter när det gäller vapenhantering.²⁶⁸

Även kontingentschefen för Mali 03 menar att det finns få erfarenheter från Minusma som direkt kan överföras till den nationella kontexten eftersom sammansättningen av förband m.m. i insatsen inte har någon motsvarighet nationellt. Förbanden är tillfälligt sammansatta för uppgiften och splittras vid återkomsten till Sverige.²⁶⁹

3.5.1 Maliinsatsen har inte förändrat doktrinen

Enligt Försvarmakten har insatsen i Mali inte förändrat doktrinen, men den är ett bra exempel på en förändring i Försvarmaktens synsätt. Insatsen är utöver att hjälpa till att skapa säkerhet i Mali och visa att Sverige står bakom FN också uttalat för att Sverige vill stärka sitt samarbete med Frankrike. Därutöver är inriktningen att skicka ett lättare truppbidrag, med fler soldater och färre officerare, konsekvensen av att Försvarmakten vill undvika resurskonflikter med de nationella behoven.²⁷⁰ Samarbetet med Frankrike blev dock aktuellt först i och med de senare rotationerna, som ingår i denna uppföljning.

Kontingentschefen för Mali 03 håller med om att Sveriges deltagande i Minusmainsatsen inte påverkat doktrinen.²⁷¹

3.5.2 Ökat hot från terrorister har påverkat insatsorganisationen

Försvarmakten uppger att insatsen i Mali inte har förändrat Försvarmaktens organisation när det gäller operativa ramvillkor. Men ett delsyfte med insatsen är att knyta Frankrike och Sverige närmare varandra, vilket kan underlätta operativa samarbeten i framtiden.²⁷² Kontingentschefen för Mali 03 menar dock att de operativa ramvillkoren har förändrats under den period som Sverige har deltagit i insatsen i Mali, t.ex. det ökade hotet från terrorister, vilket blivit dimensionerande för själva insatsen och gradvis ändrat förbandsbidraget.²⁷³ Även ledningssystemchefen menar som tidigare nämnts i avsnitt 3.2.2 att de operativa villkoren har påverkats av erfarenheterna från irreguljär krigföring.²⁷⁴

²⁶⁸ Minnesanteckningar från möte 2021-11-08.

²⁶⁹ Minnesanteckningar från möte 2022-01-13.

²⁷⁰ Svar från Försvarmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01.

²⁷¹ Minnesanteckningar från möte 2022-01-13.

²⁷² Svar från Försvarmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01.

²⁷³ Minnesanteckningar från möte 2022-01-13.

²⁷⁴ Minnesanteckningar från möte 2022-02-07.

3.5.3 Nationella övningar har påverkats av insatsen

Nationella övningar påverkades, enligt Försvarmakten, av insatsen i Mali främst på grund av brist inom vissa materielsystem.²⁷⁵

De tidiga insatserna i Mali prioriterades framför att genomföra nationella övningar med underrättelseförbanden, enligt kontingentschefen för Mali 03. Eftersom de internationella insatsernas behov prioriterades saknades viktig materiel och kompetens för Försvarmaktens sammantagna behov, vilket innebär att man inte kunde öva och utbilda för det nationella försvaret i den omfattning och takt som skulle ha varit önskvärd.²⁷⁶

Försvarmakten uppger att insatsen inte fört med sig några större förändringar för Försvarmaktens nationella utbildningar. En mindre satsning på utbildning i franska språket pågår.²⁷⁷ Ytterligare en sak som förts in i Försvarmaktens utbildning och som går att härleda till erfarenheterna från att delta i internationella insatser är de utbildningsmoment som handlar om improviserade explosiva anordningar (IED), enligt kontingentschefen för Mali 03. Denna typ av hemmagjorda bomber har varit viktiga att skydda sig mot i såväl Mali som Afghanistan och Irak och uppmärksammas nu i utbildningen.²⁷⁸

3.5.4 Stort återställningsbehov av viss materiel

Försvarmakten uppger att vissa materielsystem som användes i Mali finns vid endast ett fåtal förband i Sverige, exempelvis en del spaningssystem. För en del av dessa system var återställningsbehovet så omfattande att det fick negativa konsekvenser för de nationella behoven och påverkade som tidigare nämnts både beredskap, övning och utbildning. Detta gällde i synnerhet i Mali 01–03-insatserna, när Sverige skickade ett underrättelseförband. Det lätta skytteförbandet har inte samma kvalificerade materiel.²⁷⁹

Under insatsen i Mali (Mali06) blev det brist på en del materiel på jägarbataljonen i Arvidsjaur, t.ex. pistoler och JTAC-utrustning²⁸⁰ (Joint Terminal Attack Controller). Även om materielen vårdats av soldaterna under insatsen i Mali fanns ett ökat behov av underhåll och återställning av materielen vid hemkomsten eftersom materielen slets hårt i det varma ökenklimatet.²⁸¹

Enligt en artikel i Officerstidningen 2016 utsattes visst materiel under insatsen i Mali för mycket stora påfrestningar, vilket ofta innebär ett ökat slitage och därtill ständiga service- och reparationsåtgärder. Tungt lastade fordon riskerar att överhettas när det är uppåt 60 grader varmt om man inte anpassar sina

²⁷⁵ Svar från Försvarmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01.

²⁷⁶ Minnesanteckningar från möte 2022-01-13.

²⁷⁷ Svar från Försvarmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01.

²⁷⁸ Minnesanteckningar från möte 2022-01-13.

²⁷⁹ Svar från Försvarmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01.

²⁸⁰ JTAC är befattningen eller rollen för en soldat som är certifierad för och har till uppgift att från en framskjuten position samordna lufrum och leda flyg (flygplan, helikopter) såsom understödstridskrafter mot ett specifikt markmål, och är den som delger piloten eldtillstånd för ett specifikt vapen (bomber, raketer, automatkanon, kulspruta etc.). FOI (2021), *Studie om träningsvärde simulator JTAC – Behovsinventering och möjliga lösningar*, s. 13–14.

²⁸¹ Minnesanteckningar från möte 2022-02-09.

förarrutiner.²⁸² Även kontingentschefen för Mali 03 framhåller att fordon och sambands- och ledningsutrustning som använts i Mali är i stort behov av underhåll och återställning vid hemkomsten till Sverige.²⁸³

3.5.5 Civil administration viktig dimension i ledarskapet i Mali

Enligt Försvarmakten har inga förändringar när det gäller riktlinjer för hur ledarskap ska utövas och utformningen av ledarskapsutbildningar skett till följd av insatsen i Mali.²⁸⁴ Detta bekräftas också i en intervju med kontingentschefen för Mali 03, som också framhåller att det svenska, situationsanpassade ledarskapet fungerar bra i både Nato- och FN-ledda insatser.²⁸⁵ Den FN-ledda insatsen i Mali innebar att ledarskapet krävde personliga underhandskontakter på diplomatisk nivå samt förmåga att hantera civil administration, se vidare avsnitt 4.2.1.

I en artikel i Officerstidningen 2017 framkommer att det är utvecklande för ledare att vara chef i en skarp miljö. Chefen för Mali 05 uppgav i artikeln:

Att få vara chef i skarp verksamhet är otroligt utvecklande, men det är viktigt att förstå att man som officer är en del av ett system. I mitt nästa jobb kanske jag skapar förutsättningar för kommande insatser.²⁸⁶

Insatschefen menar att specialistofficerarna haft en viktig roll och har utvecklat sitt ledarskap eftersom de arbetat nära soldaterna. Dessa kan känna sig viltsna nu när de i stället ska arbeta som instruktörer i den nationella utbildningen.²⁸⁷

3.5.6 Brist på personal med underrättelsekompetens

Försvarmakten uppger att drygt 80 procent var befintlig personal (tillsvidareanställd) och knappt 20 procent extern personal, t.ex. reservofficerare. I vissa fall har s.k. singulärkompetenser varit i insatsen. Räknat med förberedelsetid och ledig tid efter insatsen innebär det ibland att det blir en brist på den kompetensen nationellt under ett helt år.²⁸⁸

Ett exempel på brist på kompetens uppstod under de första rotationerna i Mali, som bestod av ett underrättelseförband, enligt kontingentschefen för Mali 03. Eftersom det rådde brist på personal med underrättelsekompetens uppstod således brist i Sverige. En följd av brist på personal med viss spetskompetens i vissa funktioner är att den blir väldigt hårt belastad när Sverige deltar i internationella insatser.²⁸⁹

²⁸² Officerstidningen, 2016-09-06, Ökad oro i Mali.

²⁸³ Minnesanteckningar från möte 2022-01-13.

²⁸⁴ Svar från Försvarmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01.

²⁸⁵ Minnesanteckningar från möte 2022-01-13.

²⁸⁶ Officerstidningen 2017-09-08, Ökad precision i attacker mot FN-svenskar i Mali.

²⁸⁷ Minnesanteckningar från möte 2021-12-21.

²⁸⁸ Svar från Försvarmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01.

²⁸⁹ Minnesanteckningar från möte 2022-01-13.

Det är enligt chefen för internationella utbildningsenheten en viss utmaning att få instruktörer till utbildningen inför de internationella insatserna som nu främst är insatserna i Mali. Det finns ibland ett motstånd på regementena att släppa sin personal eftersom de behövs där, men generellt sätt får man till slut den personal som behövs för insatsutbildningen.²⁹⁰

3.5.7 Infrastruktur: Nationella lednings- och sambandssystem har utvecklats

Inga större systemförändringar i den nationella infrastrukturen har påverkats av insatsen i Mali, enligt Försvarmakten.²⁹¹ Kontingentschefen för Mali 03 bedömer att det svenska deltagandet i Mali har bidragit till utvecklingen av lednings- och sambandssystem. Även enskilda medarbetare har ökat sin kompetens och blivit skickligare i funktionsspåren, dvs. inom särskilda arbetsuppgifter som kräver specifik kompetens.²⁹²

FN-systemet uppfattas enligt en FOI-rapport som byråkratiskt, t.ex. när det gäller logistik och sjukvårdsstöd. Sverige har därför valt att inte förlita sig på FN när det gäller medicinskt motiverade evakueringar av personal.²⁹³

3.5.8 Interoperabiliteten har inte varit i fokus

Försvarmakten menar att interoperabiliteten i insatsen i Mali inte inneburit några särskilda konsekvenser för den nationella förmågan. Det har inte varit något fokus på interoperabilitet under insatsen.²⁹⁴ Minusmainsatsen har dock indirekt bidragit till interoperabiliteten med andra deltagande västländer genom att Sverige har fortsatt att utveckla sitt förtroende som en kompetent och pålitlig samarbetspartner, enligt kontingentschefen för Mali 03.²⁹⁵

Enligt en FOI-rapport liknar insatsen i Mali andra utdragna insatser i Bosnien, Kosovo och Afghanistan som också i huvudsak består av marktrupper. Avvägningen mellan internationella och nationella uppgifter blir betydligt mer uttalad och tydlig över tid vid internationella insatser som omfattar flera rotationer och där Försvarmaktens kapacitet till slut når sin gräns.²⁹⁶ Det innebär att långvariga insatser riskerar att gå ut över det nationella försvaret, eftersom de internationella insatserna prioriterats.

²⁹⁰ Minnesanteckningar från möte 2021-10-29.

²⁹¹ Svar från Försvarmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01.

²⁹² Minnesanteckningar från möte 2022-01-13.

²⁹³ FOI (2021), *Building interoperability with partners – Swedish lessons from international military missions*.

²⁹⁴ Svar från Försvarmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01.

²⁹⁵ Minnesanteckningar från möte 2022-01-13.

²⁹⁶ FOI (2021), *Building interoperability with partners – Swedish lessons from international military missions*.

4 Övergripande påverkan på Försvarmakten

I detta kapitel redovisas de iakttagelser som framkommit i uppföljningen och som besvarar uppföljningens första fråga om de undersökta insatsernas påverkan på den nationella försvarsförmågan med utgångspunkt i Natos DOTMLPF-I-modell på aggregerad nivå. Kapitlet handlar därmed om de effekter som är mer övergripande och generella för de undersökta insatserna. Rubrikerna i kapitlet är tematiska och följer inte strikt modellens förmågekomponenter.

Sammanfattning: Försvarsbesluten strax innan och under 2000-talets första decennium har enligt Försvarmakten påverkat myndigheten och den nationella förmågan i större utsträckning än de internationella insatserna. Försvarsbesluten innebar stora besparingar och att det nationella invasionsförsvaret monterades ned och ersattes av ett insatsförsvaret med fokus på internationella insatser.

Med hänsyn till de förutsättningar som funnits anser de som intervjuats i uppföljningen sammantaget att de internationella insatserna medfört fler för- än nackdelar för Försvarmakten och den nationella militära försvarsförmågan. Den svenska militära förmågan har fått testas i skarpt läge, och officerare och soldater som deltagit i internationella insatser har utvecklats professionellt.

Erfarenheter från Natoleda insatser bedöms generellt som mer utvecklande för Försvarmakten och dess personal än FN-leda insatser. Försvarsmaktens tekniska och konceptuella interoperabilitet med Natoländerna har utvecklats mycket.

Sveriges deltagande i internationella insatser uppges ha bidragit till att Sverige uppfattas som en pålitlig samarbetspartner i militära sammanhang, och detta bedöms av flera personer som intervjuats inom ramen för denna uppföljning som positivt för förutsättningarna för samarbete i krig.

Kvaliteten i Försvarmaktens ledarskapsutbildning har ökat. Nationella övningar har samtidigt fått stå tillbaka då det varit brist på vissa personalkategorier och materiel eftersom internationella insatser har prioriterats framför nationella behov. Reservofficerare har varit en viktig extrasäkerhet, men de har använts i mindre utsträckning under perioden då internationella insatser prioriterats.

4.1 Fler för- än nackdelar

Flertalet av dem som intervjuats inom ramen för uppföljningen gör den övergripande bedömningen att internationella insatser varit positivt och utvecklande för Försvarmakten som helhet och för de individer som har deltagit. Logistikchefen menar att Sveriges deltagande i internationella insatser i flera

avseenden har varit väldigt positivt och att de officerare och soldater som deltagit har utvecklats mycket professionellt.²⁹⁷ Även en tidigare insatschef bedömer att de internationella insatserna sammantaget är mycket positiva och utvecklande för både Försvarsmakten som organisation och för enskilda medarbetare. Sverige hade enligt honom inte varit trovärdig som samarbetspartner i försvarssammanhang om vi inte regelbundet ställt upp och bidragit till internationella insatser.²⁹⁸ Se även avsnitt 4.2.2.

Arméchefen konstaterar att svenska soldater deltagit i hotfulla och skarpa operationer med små enheter, bl.a. i Afghanistan. Dessa erfarenheter betyder mycket för soldaters och officerares professionella utveckling. Möjligheten att direkt överföra erfarenheterna från dessa endimensionella strider²⁹⁹ med små enheter mot en irreguljär fiende till en nationell och organisatorisk kontext är enligt arméchefen dock begränsad. Om ett krig bryter ut i Sverige eller dess närområde kan man anta att det kommer att handla om ett annat scenario än i t.ex. Afghanistan. Det är bl.a. sannolikt att motståndaren kommer att vara mer kvalificerad och angreppen mer omfattande, vilket medför att Försvarsmakten behöver kunna leda stora förband (brigader) med komplexa system som innefattar många delar, t.ex. fungerande logistik och sambandssystem.³⁰⁰

Även en tidigare kompanichef i Afghanistan upplever att både soldaterna och officerarna som deltagit under insatsen i Afghanistan utvecklats och blivit avsevärt bättre soldater och officerare. Samtidigt menar även han att alla erfarenheter från internationella insatser inte går att överföra till den nationella kontexten och ett krig mot Sverige. Efter en omställningsperiod kommer de som deltagit i internationella insatser dock också att bli bättre på krigföring i Sverige när de fått öva den förmågan.³⁰¹

Det har enligt en bataljonschef varit positivt för Försvarsmaktens nationella underrättelseförmåga att delta i internationella insatser. Personalen som åkt iväg har höjt sin kompetens.³⁰²

En tidigare chef för internationella utbildningsenheten menar vidare att de positiva erfarenheterna från att delta i internationella insatser väger mycket tyngre än eventuella negativa konsekvenser som ett deltagande kan medföra.³⁰³

4.2 Samarbetet med andra länder

Sveriges deltagande i internationella insatser och det samarbete med andra länder som Försvarsmakten genomfört har genererat erfarenheter och lärdomar som bidragit till att stärka den nationella militära förmågan. I det här avsnittet sammanfattas vad dessa erfarenheter består i.

²⁹⁷ Minnesanteckningar från möte 2022-01-11.

²⁹⁸ Minnesanteckningar från möte 2021-12-01.

²⁹⁹ Endimensionell strid innebär här utan hot från luftangrepp.

³⁰⁰ Minnesanteckningar från möte 2022-02-01.

³⁰¹ Minnesanteckningar från möte 2022-01-28.

³⁰² Minnesanteckningar från möte 2022-02-11.

³⁰³ Minnesanteckningar från möte 2021-11-08.

4.2.1 Erfarenheter från Nato- respektive FN-ledda insatser skiljer sig åt

Försvarsmaktens erfarenheter från internationella insatser skiljer sig åt beroende på om insatsen letts av Nato eller FN. De FN-ledda insatserna har ofta ställt krav på ett större mått av personliga underhandskontakter på diplomatisk nivå samt förmåga att hantera civil administration än Natoinsatserna som följer ett mer strikt militärt regelverk. De senare kräver i högre grad att man bygger personliga relationer inte enbart på den militära sidan utan även på den civila och diplomatiska.³⁰⁴

Fördelarna med interoperabilitet mellan länder är också tydligare i Nato-ledda insatser. Exempelvis arbetade underrättelseförbandet mer ensamma i den FN-ledda insatsen i Mali medan den Nato-ledda insatsen i Afghanistan hade en stor struktur som möjliggjorde ett mer utvecklat samarbete med Nato och övriga länder som deltog i insatsen.³⁰⁵ Insatschefen bedömer också att Nato-ledda insatser generellt betytt mer för Försvarsmakten när det gäller att utveckla kompetens än FN-ledda insatser, t.ex. när det gäller underrättelseförbanden (ISR). Det beror på att Nato till skillnad mot FN har utvecklat stödande dokumentation i form av tekniska standarder, doktrin och rutinbeskrivningar för ISR.³⁰⁶

FN-ledda insatser präglas många gånger av en omfattande och inte sällan svårarbetad byråkrati samt av problem med korruption. Erfarenheterna från sådana insatser har därför varit av mer begränsat värde för Försvarsmakten, enligt en tidigare bataljonschef. Han bedömer t.ex. att interoperabiliteten inte utvecklats genom Sveriges medverkan i FN-ledda insatser.³⁰⁷

4.2.2 Sverige uppfattas som en pålitlig samarbetspartner

Ett av syftena med Sveriges deltagande i internationella insatser är att visa att Sverige är en pålitlig samarbetspartner. Sverige har genom de internationella insatserna byggt upp en internationell trovärdighet, enligt arméchefen. Sverige håller det man lovar att bidra med, vilket gör att de svenska bidragen går att lita på och är planeringsbara, även om de ibland är begränsade i omfattning.³⁰⁸ Även logistikchefen menar att det svenska deltagandet i internationella insatser för Försvarsmakten i sin helhet har inneburit att Sveriges renommé som pålitlig partner har kunnat byggas upp.³⁰⁹

Försvarsmakten framhåller att värdet av att Sverige medverkat i insatser som varit viktiga för de länder som utgör Sveriges militära samarbetspartner, och där dessa länder också bidragit med trupper som t.ex. i Afghanistan, inte kan underskattas. Den svenska medverkan har varit central för att

³⁰⁴ Minnesanteckningar från möte 2022-01-13.

³⁰⁵ Minnesanteckningar från möte 2022-02-11.

³⁰⁶ Minnesanteckningar från möte 2021-12-21.

³⁰⁷ Minnesanteckningar från möte 2022-02-16.

³⁰⁸ Minnesanteckningar från möte 2022-02-01.

³⁰⁹ Minnesanteckningar från möte 2022-01-11.

Försvarsmakten ska kunna verka för den politiskt beslutade inriktningen att bygga säkerhet tillsammans med andra i syfte att kunna få stöd om Sverige blir angripet.³¹⁰ Sveriges deltagande i internationella insatser har t.ex. sannolikt bidragit till att möjliggöra värdlandsavtalet (Memorandum of Understanding) mellan Sverige och Nato³¹¹ som riksdagen beslutade om 2016.³¹² Till följd av avtalet anpassades svensk lagstiftning på ett sätt som innebär att Sverige lättare ska kunna stödja och ta emot stöd från Nato vid en kris eller ett krig i Sverige eller dess närområde, och det möjliggör även för Sverige att stå som värdland för ömsesidigt överenskomna militära aktiviteter, exempelvis internationella övningar.

Som framkommer i avsnitt 3.5.8 har Sverige i den FN-ledda insatsen Minusma i Mali också fortsatt att arbeta med målsättningen att utveckla sitt förtroende som en kompetent och pålitlig samarbetspartner.³¹³

4.2.3 Försvarsmaktens interoperabilitet med andra länder har förbättrats

En analys av FOI från 2021 om att bygga interoperabilitet med partner visar att internationella insatser ökar det individuella lärandet, bygger upp förtroendet i nationella övningar, processer och system, förbättrar specialistfunktioner och bidrar med viktiga lärdomar inom logistik och stödfunktioner. Samtidigt behöver interoperabiliteten med andra partner vara kontinuerlig, vilket kan belasta resurserna för det nationella försvaret.³¹⁴

Att interoperabiliteten med andra länder utvecklats är något som lyfts fram i intervjuer som en av de viktigaste fördelarna från internationella insatser. Den största behållningen av att Sverige deltar i internationella insatser är enligt kontingentschefen för ME04 att Sverige ökar sin interoperabilitet med sina internationella partner och att detta också driver arbetet framåt med att utveckla metoder och system i Försvarsmakten. Den höga graden av interoperabilitet gör att Försvarsmakten med kort varsel kan ansluta till en insats med sina internationella partner. Ordergivningen är transparent och logistikförsörjningen underlättas eftersom olika länder kan hjälpa varandra med utrustning som fungerar för alla och system som fungerar sinsemellan. Den goda interoperabiliteten fungerar inte bara med Natoländer utan även med t.ex. Finland som Sverige har ett nära försvarssamarbete med.³¹⁵

Sveriges deltagande i internationella insatser har enligt insatschefen medfört att Försvarsmakten i många avseenden implementerat Natostandard och därmed nått ökad interoperabilitet med Natoländerna. Alla insatser som Sverige deltagit i (möjligen med undantag från de inledande rotationerna till

³¹⁰ Svar från Försvarsmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01.

³¹¹ Uppgift från professor Jan Ångström, FHS, 2022-03-11.

³¹² Prop. 2015/16:152, bet. 2015/16:UFöU4, rskr. 2015/16:257.

³¹³ Minnesanteckningar från möte 2022-01-13.

³¹⁴ FOI (2021), *Building interoperability with partners – Swedish lessons from international military missions*.

³¹⁵ Minnesanteckningar från möte 2021-12-07.

Bosnien-Hercegovina) har utgått från olika krav på Natostandard.³¹⁶ Även en tidigare bataljonschef anser att interoperabiliteten har ökat genom Sveriges medverkan i Natoleda insatser och att det varit utvecklande för Försvarsmakten.³¹⁷

De internationella insatserna har enligt generaldirektören för FMV varit viktiga för att Försvarsmakten ska kunna utvecklas och för att utveckla samarbetet med andra länder. Han konstaterar att Sveriges deltagande i internationella insatser har ökat Försvarsmaktens interoperabilitet med andra länders försvarsmakter, såväl tekniskt som konceptuellt.³¹⁸

4.3 Skarpa insatser kontra nationella övningar

Under perioden då Sveriges deltagande i internationella insatser prioriterats har officerare och soldater i högre utsträckning deltagit i skarpa insatser och i lägre utsträckning haft möjlighet att delta i nationella övningar eftersom färre nationella övningar har kunnat genomföras. Detta har lett till både positiva och negativa konsekvenser för den nationella militära förmågan.

4.3.1 Delar av det militära försvaret har prövats i skarpa lägen

En avsikt med en stark försvarsförmåga är att avskräcka en motståndare från att angripa Sverige då kostnaden för ett angrepp kan förväntas bli alltför hög. Erfarenheterna av skarpa lägen i de internationella insatserna bidrar till att Försvarsmaktens och Sveriges trovärdighet gentemot en möjlig angripare stärks. På detta sätt höjs tröskeln för ett angrepp på Sverige eftersom en angripare kan förvänta sig ett hårt och kvalificerat motstånd.³¹⁹

I flera intervjuer i uppföljningen lyfts betydelsen av att delar av Försvarsmaktens förmåga har fått prövas i skarpa lägen genom det svenska deltagandet i internationella insatser. Insatschefen menar att alla situationer som är ”skarpa” är väldigt professionellt utvecklande för chefer. Samtidigt för de internationella insatserna med sig något av en paradox eftersom stridserfarenhet ibland betraktas som en viktig merit trots att det kanske är de förband som löst sina uppgifter utan stridshandlingar som löst dem på bästa sätt.³²⁰

Generalsekreteraren på Försvarsutbildarna menar att om Försvarsmaktens personal vill tillämpa sin förmåga och delta på plats i konfliktzoner ger internationella insatser mycket mer kompetensutveckling än enbart övningar. Svenska officerare får även bra träning på att leda i skarpt läge. Detta bidrar enligt honom sammantaget till en förbättrad förmåga att försvara Sverige.³²¹

En tidigare insats- och produktionschef menar att erfarenheter från internationella insatser bl.a. har inneburit att Försvarsmakten har övat och

³¹⁶ Minnesanteckningar från möte 2021-12-21.

³¹⁷ Minnesanteckningar från möte 2022-02-16.

³¹⁸ Minnesanteckningar från möte 2021-12-06.

³¹⁹ Uppgift från professor Jan Ångström, FHS, 2022-03-11.

³²⁰ Minnesanteckningar från möte 2021-12-21.

³²¹ Minnesanteckningar från möte 2021-11-24.

genomfört strid i bebyggelse snarare än att öva strid i skogen. Detta är bra även för den nationella förmågan eftersom moderna krig sannolikt i högre grad kommer att utkämpas i städer. En stor andel av Försvarsmaktens soldater och officerare har nu också erfarenhet från internationella insatser. Såväl de enskilda soldaternas förmåga att hantera skarpa situationer som ledarskapet i Försvarsmakten bedöms ha utvecklats mycket på ett individuellt plan som ett resultat av detta.³²²

Även bataljonschefer har framfört att ledarskapet har prövats i internationella insatser eftersom officerare behövt hantera svåra och skarpa situationer.³²³ Bland annat har officerare och soldater som varit på insatser förbättrat sin förmåga till kamratstöd.³²⁴ Man har även på ett annat sätt än vid övningar i Sverige inom ramen för det nationella försvaret behövt förhålla sig till och hantera den reella risk som finns för att själv dö eller för att kamrater dödas. Försvarsmaktens arbete med anhörigstöd till personal som deltar i internationella insatser samt med veteraner har också behövt utvecklas.³²⁵

Det mest värdefulla med internationella insatser är, enligt en tidigare chef för internationella utbildningsenheten, att Försvarsmaktens personal får praktisk erfarenhet av verklig strid. Fram till Sveriges bidrag till den internationella insatsen på Balkan på 1990-talet³²⁶ saknade generationer av svenska soldater och officerare denna erfarenhet. Eftersom Sverige de senaste decennierna återkommande har deltagit i internationella insatser har allt fler fått denna värdefulla erfarenhet som bl.a. handlar om att man sett att den kunskap och utrustning man har fungerar i skarpt läge. Han menar också att Försvarsmaktens bidrag till internationella insatser stärkt Försvarsmaktens förmåga att ställa om sin verksamhet efter politiska beslut av riksdag och regering. Förmågan att samverka med andra länders försvarsmakter har också stärkts.³²⁷

I uppföljningen har flera av dem som intervjuats uppgett att de själva värderar sina personliga erfarenheter från att ha deltagit i en internationell insats högt och att de t.o.m. varit bland de viktigaste erfarenheterna under hela yrkeslivet.³²⁸ Värdet av att få tillämpa professionella färdigheter och ledarskap i skarpa och farliga lägen framhålls som avgörande. Utöver att få en bekräftelse på sin professionalitet beskriver flera även hur man ökat sin självkänedom genom att behöva hantera svåra situationer där kamrater skadats eller t.o.m. dödas. De som deltagit i skarpa situationer har även fått erfarenhet av hur de reagerar vid rädsla och hur man ska ta hand om eller leda andra människor som är rädda eller befinner sig i extrema situationer.³²⁹

³²² Minnesanteckningar från möte 2021-12-16.

³²³ Minnesanteckningar från möten 2022-02-11 och 2022-02-11.

³²⁴ Minnesanteckningar från möte 2022-02-11.

³²⁵ Bl.a. minnesanteckningar från möten 2022-02-09 och 2021-11-12.

³²⁶ Med undantag för den fredsfrämjande insatsen i Kongo i början av 1960-talet.

³²⁷ Minnesanteckningar från möte 2021-11-08.

³²⁸ Se bl.a. minnesanteckningar från möten 2022-01-11 och 2021-11-12.

³²⁹ Se t.ex. minnesanteckningar från möte 2021-10-29.

4.3.2 Exempel från insatserna används i ledarskapsutbildningen

Insatschefen uppger att den grundläggande officersutbildningen mellan början av 2000-talet fram till försvarsbeslutet 2015 speglade att det var de internationella insatserna som stod i fokus för Försvarsmakten.³³⁰ I flera intervjuer har framkommit att officersutbildningen i Sverige bedöms hålla en hög nivå.³³¹ Sverige står sig bra i jämförelse med andra länder när det gäller att utöva ledarskap över internationellt sammansatta grupper, enligt generalsekreteraren för Försvarsutbildarna. De svenska befälen uppges ha förmåga att situationsanpassa sitt ledarskap, vilket befäl från andra länder inte på samma sätt alltid förmår göra.³³²

När det gäller internationella insatsers påverkan på ledarskapsutbildningen framhåller Försvarsmakten att de viktigaste förändringarna har varit att det blivit en naturlig och värdefull del av ledarskapsutbildningen att aktivt använda erfarenheter från personer som varit i skarpa och farliga insatser, som har fört befäl i svåra situationer, som fattat beslut som utsätter de egna för fara eller som har beordrat och använt dödligt militärt våld. Deras erfarenheter har ökat kvaliteten i ledarskapsutbildningen och stärkt relevansen av de ledarskapsteorier som Försvarsmaktens ledarskap och utbildningar utgår från. I Försvarsmaktens utbildningslitteratur (t.ex. Pedagogiska grunder) används ofta exempel från verkliga händelser i insatser med svenska förband för att illustrera situationer som kännetecknar Försvarsmaktens krav på ledarskap. Detta gäller för uppföljningens samtliga insatser.³³³ Även chefen för IntUtBE framhåller att teorierna som tillämpas i officersutbildningen har varit lika över tid, men att exempel från aktuella internationella insatser används. Exempel från internationella insatser ger därmed ramar och utgör självupplevda referenspunkter för diskussioner kring ledarskap i svåra situationer, enligt honom.³³⁴

4.3.3 Nationella övningar har fått stå tillbaka

Under flera intervjuer har det framkommit att nationella övningar har fått stå tillbaka till förmån för internationella insatser på grund av begränsade resurser och brist på personal.³³⁵ Försvarsmakten har således ibland behövt välja mellan att prioritera internationella insatser där det finns reella omedelbara hot och att kunna genomföra nationella övningar för att hantera mer långsiktiga hot.³³⁶

Försvarsmaktens ambition att öva i högre förband och större förbandsstrukturer sänktes under 2000-talet.³³⁷ Under den tiden gick det heller inte alltid att öva specifika komponenter eller delar av försvaret nationellt. De övningar som genomfördes var komplexa och gick ut på att öva inför internationella insatser,

³³⁰ Minnesanteckningar från möte 2021-12-21.

³³¹ Bl.a. minnesanteckningar från möten 2022-02-07, 2022-01-11 och 2021-11-12.

³³² Minnesanteckningar från möte 2021-11-24.

³³³ Svar från Försvarsmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01.

³³⁴ Minnesanteckningar från möte 2021-10-29.

³³⁵ Bl.a. minnesanteckningar från möten 2021-12-01, 2022-02-09 och 2021-12-06.

³³⁶ Minnesanteckningar från möte 2022-01-13.

³³⁷ Minnesanteckningar från möte 2021-12-06.

i stället för att öva mot ett krig i Sverige och dess närområde. Försvarsmakten kunde under denna period visserligen genomföra övningar nationellt, men med ganska stora svårigheter eftersom man saknade både personal i viktiga funktioner och materiel. Armén kunde t.ex. inte öva med hela bataljonen när delar av den var på en internationell insats och det gick inte att öva alla delkomponenter. Övningarna fick anpassas till det som gick att öva. Under perioden då Försvarsmakten krympte blev den nationella delen av försvaret inte optimal eftersom man övade med en ofullständig och felaktig organisation.³³⁸

När det gäller jägarförbanden är dessa till sin natur i små enheter varför de inte påverkades på samma sätt och de har därför kunnat öva trots begränsade resurser.³³⁹

4.4 Kompetensförsörjning

Begränsade resurser under perioden då Försvarsmakten krympte och värnplikten lades vilande resulterade i att Försvarsmaktens personal minskade kraftigt. Tanken var att Försvarsmakten i stället skulle övergå till en professionell organisation med anställda soldater och officerare. En konsekvens av att värnplikten lades vilande 2010 var dock att krigsförbanden inte längre kom att fyllas på i tillräcklig omfattning. Visserligen fanns en del som tidigare genomgått värnplikten, men denna reserv av personer som kunde krigsplaceras tömdes så småningom och brist på personal uppstod i krigsförbanden. I detta bristläge prioriterades bemanningen av de internationella insatserna.³⁴⁰

Situationen när det gäller personalförsörjningen har därför under den tidsperiod som studeras i denna uppföljning påverkat den nationella militära förmågan på flera sätt.

4.4.1 Brist på vissa personalkategorier

Riksrevisionen framhöll i en rapport från 2014 att omfattande personalbrister inom de då nya personalkategorierna skulle bli gränssättande för Försvarsmaktens tillgänglighet och användbarhet under de närmsta åren.³⁴¹ Denna iakttagelse bekräftas i flera intervjuer i denna uppföljning när det gäller singularkompetenser som används i internationella insatser, vilket framgår i kap. 3. Även insatschefen framhåller att kompetensbristen varit besvärande, t.ex. inom underrättelseområdet, logistik och minröjning/bombröjning.³⁴²

Marinchefen beskriver att bemanningen vid internationella insatser har varit alltifrån behovssammansatta förband till ordinarie förband. De förband som står för en singular förmåga hemma har kännbart påverkat och påverkats av en internationell insats, exempelvis amfibiebataljon och röjdykarförband.

³³⁸ Minnesanteckningar från möte 2022-01-28.

³³⁹ Minnesanteckningar från möte 2022-02-09.

³⁴⁰ Minnesanteckningar från möte 2021-12-21.

³⁴¹ RiR 2014:8 s. 10.

³⁴² Minnesanteckningar från möte 2021-12-21.

Röjdykarförbanden har inte bara använts vid marina insatser utan främst i insatserna i bl.a. Afghanistan och Mali eftersom deras kompetens när det gäller ammunitions- och minröjning även kan nyttjas på land.³⁴³

Den totala tidsåtgången för att förbereda sig på en insats, genomföra den och sedan återhämta sig varierar mellan stridskrafterna. När det gäller armén som deltagit med störst resurser i de insatser som ingår i uppföljningen har tidsåtgången varit störst. På t.ex. jägarbataljonen i Arvidsjaur har personalens arbetsbelastning varit hög när bataljonen varit delaktig i internationella insatser. En internationell insats har inneburit att den officer som ska åka iväg har fått lägga ned cirka ett år på förberedelser och genomförande. Därefter har i regel samme officer behövt ta ut ledighet och sedan engagerats i att utbilda nästkommande rotation. Under hela den tiden är officeren frånvarande från sitt ordinarie arbete. De som är kvar vid förbandet måste därmed lösa fler uppgifter. Det innebär hårda prioriteringar för att bl.a. verksamhetssäkerheten inte ska påverkas.³⁴⁴

En tidigare insatschef framhåller också att det kan bli slitsamt för individer inom vissa personalkategorier där det råder brist eftersom det är stor efterfrågan på kompetens till internationella insatser, och de aktuella individerna får åka på många insatser och rotationer. Detta gäller bl.a. minröjare, telekrigspersonal, helikopterpiloter och viss sjukvårdskunnig personal.³⁴⁵ Att det varit slitsamt för röjdykare (som också röjt minor på land) bekräftas också i en intervju med en tidigare chef för röjdykardivisionen. En del av personalen som frekvent varit iväg på internationella insatser har drabbats av utmattnings- och/eller har bytt karriär. Som en effekt av detta har röjdykardivisionen åter börjat utbilda kullar av värnpliktiga för att kompensera för vakanser och möjliggöra tillväxt.³⁴⁶

Chefen för IntUtBE konstaterar att utbildning av utlandsstyrkan kräver personalresurser. Ibland behövs också personal med singularärkompetens för utbildningen inför en internationell insats. Detta för med sig att enheten som skickar personal kommer att sakna den kompetensen under utbildningstiden. När Försvarsmakten nu ska växa och det nationella försvaret ska utvecklas och stärkas uppstår konflikter i fråga om resurser när personalen även behövs i den nationella organisationen.³⁴⁷

Om singularärkompetenser försvinner till insatser i utlandet och skapar en brist i Sverige visar det bara, enligt befälhavaren för BA01, att Försvarsmakten behöver fler medarbetare med den kompetensen och att man ska satsa på att skaffa det.³⁴⁸ Detta var dock inte möjligt under den period då försvaret nedmonterades.

³⁴³ Minnesanteckningar från möte 2022-02-01.

³⁴⁴ Minnesanteckningar från möte 2022-02-09.

³⁴⁵ Minnesanteckningar från möte 2021-12-01.

³⁴⁶ Minnesanteckningar från möte 2022-02-11.

³⁴⁷ Minnesanteckningar från möte 2021-10-29.

³⁴⁸ Minnesanteckningar från möte 2021-11-12.

4.4.2 Försvarsmakten finansierar till viss del civila polisiära förmågor

Den personal och de förmågor som har prioriterats är de som har behövts för de internationella insatserna och detta har fört med sig att Försvarsmakten t.ex. har utbildat fler minröjare och ammunitionsröjare än vad man haft behov av för det nationella försvaret. Dessa förmågor har dock varit till nytta för civila förmågor, t.ex. polisens förmåga att hantera explosiva ämnen. Som beskrivits tidigare har de internationella insatserna gett Försvarsmakten förmågan att oskadliggöra reguljära och egenkonstruerade sprängladdningar som ofta används av okvalificerade motståndare i insatsområden och som också blivit allt vanligare förekommande i kriminella miljöer i Sverige. Mot en reguljär och kvalificerad motståndare utgör detta däremot inte en del av hotbilden. En tidigare bataljonschef menar att anslaget för försvaret gått till andra ändamål än vad det egentligen är avsett för.³⁴⁹ Detta har lett till att försvaret behövt prioritera ned andra uppgifter som skulle ha ökat den nationella militära förmågan.

Chefen för IntUtB anser dock att det är positivt för den nationella förmågan ur totalförsvarssynpunkt att polisen har lärt sig av militärer som har erfarenhet av internationella insatser. Många poliser har också själva ingått i utlandsstyrkan.³⁵⁰ Försvarsmakten har enligt ledningssystemchefen t.ex. fått kompetens i hur man upptäcker IED:er samt ökat sin kompetens och förmåga att hantera drönare (UAS/UAW) och påverkansoperationer. Detta har varit värdefulla kunskaper som varit till nytta för samhällets försvar i vid bemärkelse.³⁵¹

4.4.3 Insatsförsvaret och internationella insatser krävde bredare rekrytering

Kopplingen mellan jämställdhet, internationell fred och säkerhet och hållbar utveckling erkändes internationellt genom antagandet 2000 av FN:s resolution 1325 om hur krig påverkar kvinnor samt kvinnors deltagande i konfliktlösning och i arbetet med att uppnå långsiktigt hållbar fred. Enligt resolutionen, som antogs enhälligt av FN:s säkerhetsråd, skulle representationen av kvinnor i fredsprocesser öka, fredsfrämjande insatser präglas av ett genusperspektiv, specifika behov för kvinnor i flyktingläger tillgodoses och åtgärder som stöttar kvinnors lokala fredsinitiativ främjas. Sedan beslutet har resolutionen kommit att bli en betydelsefull utgångspunkt för flera av de internationella insatser som Sverige deltagit i.³⁵²

Införandet av insatsförsvaret som numerärt var mindre än invasionsförsvaret men samtidigt skulle utveckla högspecialiserade förmågor ställde stora krav på effektivitet.³⁵³ Även om kvinnor sedan 1980-talet fått tillträde till

³⁴⁹ Minnesanteckningar från möte 2022-02-16.

³⁵⁰ Minnesanteckningar från möte 2021-10-29.

³⁵¹ Minnesanteckningar från möte 2022-02-07.

³⁵² Jfr bet. 2014/15:FöU7 s. 14–15, rskr. 2014/15:132.

³⁵³ Uppgift från bl.a. professor Jan Angström, FHS, 2022-03-11.

officersutbildningen och flera befattningar i Försvarsmakten³⁵⁴ förstärkte beslutet om insatsförsvaret behovet av att rekrytera brett, både bland kvinnor och män för att få tillgång till nödvändig kompetens. Dåvarande ÖB Håkan Syrén uttalade 2007 att det visserligen var viktigt ur ett jämställdhets- och helhetsperspektiv att Försvarsmakten rekryterade fler kvinnor, men underströk samtidigt att Försvarsmakten ville ha de bästa – och då kunde man inte välja bort halva befolkningen.³⁵⁵

Att vara kvinna blev emellertid även meriterande i sig för de uppgifter som Försvarsmakten skulle lösa i de internationella insatser där Sverige deltog, inte minst i Afghanistan där den kulturella kontexten krävde kvinnliga soldater som kunde interagera med kvinnor i civilbefolkningen. Dåvarande ÖB uttalade bl.a. att det i den internationella verksamheten fanns uppgifter som bäst utfördes av kvinnor eftersom kvinnliga soldater möjliggjorde att Försvarsmakten kunde komma in i strukturer och miljöer som inte män hade tillträde till, vilket gav bättre möjligheter att påverka och förstå hur Försvarsmakten på bästa sätt skulle lösa sina uppgifter.³⁵⁶

Mot bakgrund av såväl FN:s säkerhetsresolution 1325, de praktiska förhållanden som rådde i länder som Sverige skickat militär personal till och insatsförsvarets behov kan de internationella insatserna ha bidragit till och påskyndat arbetet med rekryteringen av kvinnor till Försvarsmakten.³⁵⁷ Samtidigt kan det konstateras att försvarsutskottet sett behov av ytterligare åtgärder; 2015 uttalade utskottet att både Försvarsmakten och regeringen måste vidta fler åtgärder för att andelen kvinnor som tjänstgör som officerare, soldater och sjömän ska öka och därmed även den rekryteringsbas som skulle möjliggöra en jämnare könsfördelning vid fredsbevarande insatser.³⁵⁸

4.4.4 Internationella insatser kan underlätta rekrytering

I några intervjuer i uppföljningen framkommer att internationella insatser kan underlätta rekryteringen till Försvarsmakten.

Marinchefen menar att det är lätt att rekrytera soldater till internationella insatser. Soldaterna vill testa sina kunskaper i skarpt läge och att delta i en insats stärker soldaternas och officerarens yrkesidentitet och professionella självförtroende.³⁵⁹

En bataljonschef anser att insatserna varit bra rekryteringsmässigt eftersom många soldater haft som mål att åka utomlands.³⁶⁰ En annan synpunkt som

³⁵⁴ Egnell, Robert (2014), *Gender, Military Effectiveness, and Organizational Change. The Swedish Model* och Försvarsmaktens webbplats 2022-04-01, <https://www.forsvarsmakten.se/sv/information-och-fakta/var-historia/artiklar/kvinnan-i-forsvaret/>.

³⁵⁵ Försvarsmakten (2007), *Både och – en liten bok om dubbla uppgifter och framtidens försvaret*, s. 13.

³⁵⁶ *Ibid*, s. 13–14.

³⁵⁷ Uppgift från professor Jan Ångström, FHS, 2022-03-11.

³⁵⁸ Bet. 2014/15:FöU7 s. 14 f.

³⁵⁹ Minnesanteckningar från möte 2022-02-01.

³⁶⁰ Minnesanteckningar från möte 2022-01-13.

lyfts fram är att försvaret syns mer i medierna när Sverige deltar i internationella insatser, vilket underlättar rekryteringen till Försvarsmakten.³⁶¹

Röjdykarnas medverkan i internationella insatser har bidragit till att göra verksamheten attraktiv att söka sig till eftersom många yngre rekryter tycker att det är spännande att åka på internationella insatser och få verka i en skarp konflikt.³⁶²

4.4.5 Förändrade arbetsuppgifter kan påverka officerares motivation

Officerarnas huvudsakliga arbetsuppgifter förändrades när försvaret gick från ett stort invasionsförsvar med fokus på nationellt försvar till ett mindre insatsförsvar med fokus på internationella insatser. Som ett resultat av att det säkerhetspolitiska omvärldsläget försämrats och det nationella försvaret därför nu åter ska byggas upp förändras officerarnas arbetsuppgifter återigen. Chefen för IntUtbE menar att en del av Försvarsmaktens personal kan uppleva det som negativt eftersom de upplever att de rekryterades för andra arbetsuppgifter. Exempelvis har vissa specialkategorier som anställdes för tolv år sedan fått gå från att vara specialist till att i dag vara instruktör i utbildningar. Det omvända gäller de som tidigare anställdes för att vara instruktörer i nationella utbildningar och som sedan såg sig tvungna att åka utomlands för att de annars riskerade att bli avskedade.³⁶³

Även insatschefen menar att en del specialistofficerare som anställdes till internationella insatser nu kan ha blivit vilsna när de i stället arbetar som instruktörer i den nationella utbildningen, vilket är en annan yrkesroll än den de rekryterades till.³⁶⁴

4.4.6 Efterfrågade funktioner i internationella insatser har prioriterats

Historiskt har röjdykarna varit ganska marginaliserade inom flottan och marinen, men i och med de internationella insatserna ökade efterfrågan på röjdykare. Enligt en tidigare chef för röjdykardivisionen har det varit både bra och dåligt för divisionen att de efterfrågats så frekvent i samband med internationella insatser. Det positiva är att röjdykarnas kompetens kommit mer i fokus i Försvarsmakten och att man kunnat expandera. Det som har varit negativt är att mindre fokus lagts på dykningen och mer på hanteringen av bomber, vilket medfört att de som rekryteras ibland varit mer intresserade av att åka på internationella insatser med utlandsstyrkan än att arbeta nationellt där dykningen är kärnuppgiften. Försvarsmakten har i och med detta ökat sin förmåga när det gäller minröjning på land och nedprioriterat nationella dykuppgifter, vilket har

³⁶¹ Minnesanteckningar från möte 2021-11-24.

³⁶² Minnesanteckningar från möte 2022-02-11.

³⁶³ Minnesanteckningar från möte 2021-10-29.

³⁶⁴ Minnesanteckningar från möte 2021-12-21.

lett till att endast orderstyrda formella uppgifter har utförts nationellt och divisionens informella uppgifter har prioriterats ned till förmån för utveckling av IED-förmågan i utlandsstyrkan, vilket har minskat marinens medvetenhet och kunskap om förbandets förmågor och utmaningar.³⁶⁵

4.4.7 Reservofficerare en viktig extraresurs

Att reservofficerarna har varit och är en viktig extraresurs har framkommit under flera intervjuer i uppföljningen.³⁶⁶ Reservofficerare består av personer som genomgått värnplikten och sedan reservofficersutbildning, men som har sin huvudsakliga sysselsättning utanför Försvarmakten i det civila samhället. De kallas regelbundet in på repetitionsövningar och kan också hjälpa till att bemanna Försvarmakten vid behov.³⁶⁷

Reservofficerare utbildades fram till slutet av 1990-talet då försvaret började krympa. I och med att Försvarmakten krympte uppstod enligt insatschefen en konkurrens om ett alltmer begränsat antal befattningar mellan yrkesofficerare och reservofficerare, där reservofficerare prioriterades ned. Vissa år utbildades heller inte några nya reservofficerare.³⁶⁸ I och med de internationella insatserna fick enligt marinchefen reservofficerare dock en renässans och de kom att bli en bra resurs för att fylla befattningar i internationella marina insatser där antalet yrkesofficerare inte räckte till.³⁶⁹

Det är emellertid svårt att nyttja reservofficerare för alla typer av befattningar inom försvaret. Det är särskilt svårt att ta in reservofficerare för specialistfunktioner som använder modern teknik och it. Vissa befattningar, t.ex. stridsflygare, kan inte alls ersättas med reservofficerare. Men för vissa befattningar som kräver mer civil och mindre teknikdriven kompetens, t.ex. säkerhetstjänster, sjukvårdstjänster, logistik och meteorologi, kan reservofficerare fylla en viktig funktion.³⁷⁰ Tidigare yrkesofficerare som blivit reservofficerare har också kunnat arbeta i specialistfunktioner, t.ex. inom underrättelseförbanden.³⁷¹

Jägarbataljonen i Arvidsjaur har använt reservofficerare kontinuerligt under krigsförbandsövningar. Reservofficerare har också använts till och från under somrar för att utföra enklare uppgifter. Begränsade ekonomiska resurser och sparbetning har inneburit att reservofficerare inte använts i den utsträckning bataljonen hade velat.³⁷²

Reservofficerare är enligt tidigare bataljonschef ett jättebra komplement, men det krävs att de får kontinuerlig utbildning och övning för att de ska kunna hänga med i teknikutvecklingen när det gäller hanteringen av t.ex. fordon och

³⁶⁵ Minnesanteckningar från möte 2022-02-11.

³⁶⁶ Minnesanteckningar från möten 2021-12-16, 2021-12-06 och 2022-02-01 m.fl.

³⁶⁷ Minnesanteckningar från möte 2021-12-06.

³⁶⁸ Minnesanteckningar från möte 2021-12-21.

³⁶⁹ Minnesanteckningar från möte 2022-02-01.

³⁷⁰ Minnesanteckningar från möte 2022-02-07.

³⁷¹ Minnesanteckningar från möte 2022-02-11.

³⁷² Minnesanteckningar från möte 2022-02-09.

it-system.³⁷³ Reservofficerare behövs också enligt marinchefen för att skapa redundans i Försvarsmaktens förmåga.³⁷⁴

Behovet av reservofficerare ökar igen eftersom försvaret växer³⁷⁵ och Försvarsmakten har återupptagit reservofficersutbildningen.³⁷⁶

4.4.8 Officersutbildningen har förändrats

Officersutbildningen och officersyrket har förändrats i flera avseenden de senaste decennierna. Bland annat har yrkesofficersutbildningen akademiserats,³⁷⁷ vilket bl.a. innebär att det krävs en akademisk examen från Försvarshögskolan för att bli yrkesofficer. Under perioden då Sverige deltagit i internationella insatser har befälsordningen också förändrats.³⁷⁸ Den nya befälsordningen (NBO) som infördes 1983 och som gällde fram till 2008 innebar att allt militärt befäl benämndes officerare utom korpraler, furirer och överfurirer som benämndes gruppbefäl. Därefter infördes tvåbefälssystemet som gällde under 2009–2019 och som var en anpassning till Natos system. Den 1 oktober 2019 införde Försvarsmakten ett nytt tjänstegradssystem, men som fortfarande är ett tvåbefälssystem.³⁷⁹

Under NBO-systemet var pedagogik och värnpliktsutbildning centrala delar, i stället för utbildning för officerens kärnkompetens. De internationella insatserna och argumenten om de nya konflikterna påverkade indirekt att en professionalisering av officerskåren inleddes. Officersutbildningen kom därefter att nästan uteslutande handla om taktik, operationer och strategi.³⁸⁰

4.5 Tillgången på materiel

Under de tidiga insatserna i Bosnien-Hercegovina när Sverige fortfarande hade ett invasionsförsvar var tillgången till materiel tillräckligt stort för att räckta både nationellt och för internationella insatser. När Sverige därefter alltmer gick över till ett insatsförsvar och försvaret krympte samtidigt som resurserna blev begränsade påverkade det tillgången på materiel.

Enligt regeringen innebär de internationella militära insatserna än i dag till del en resurskonflikt med förbandsproduktionen³⁸¹ vid förband, centrum och skolor nationellt.³⁸² Emellertid kan det även finnas resurskonflikter mellan olika nationella behov hos förband, centrum och skolor.

³⁷³ Minnesanteckningar från möte 2022-01-28.

³⁷⁴ Minnesanteckningar från möte 2022-02-01.

³⁷⁵ Minnesanteckningar från möte 2022-02-01.

³⁷⁶ Minnesanteckningar från möte 2022-01-28.

³⁷⁷ Försvarshögskolan fick examensrätt 2007.

³⁷⁸ Uppgift från professor Jan Ångström, FHS, 2022-03-11.

³⁷⁹ http://www.hhogman.se/regementen_tjanstegrader_nutid.htm.

³⁸⁰ Uppgift från professor Jan Ångström, FHS, 2022-03-11.

³⁸¹ I stora drag innebär förbandsproduktion att vidmakthålla befintliga resurser, utveckla nya förbandstyper, utbilda personal, anskaffa materiel och anläggningar m.m. samt att sammanföra personal, materiel och anläggningar till krigsdugliga förband. Källa: SOU 1976:64.

³⁸² Prop. 2021/22:1 utg.omr. 6 s. 43.

4.5.1 Materiel till nationellt bruk har prioriterats ned

Begränsade resurser har bidragit till resurskonflikter mellan materiel till internationella insatser och för nationella behov, och internationella insatser prioriterades under en period framför de nationella behoven. Att materiel har prioriterats till de fem internationella insatserna framkommer i kap. 3 i denna uppföljning.

Den nuvarande chefen för stabsavdelningen menar att det har varit begränsad tillgång till materiel som inneburit att den materiel som funnits har behövt delas mellan behovet nationellt och internationella insatser. De resurser som tilldelades nationellt har i sin tur behövt delas mellan yrkesförbanden och grundutbildningsförbanden, där yrkesförbanden har prioriterats ned till förmån för grundutbildningen för värnpliktiga. Däremot menar han att materielen på det stora hela inte har påverkats av internationella insatser, även om personlig materiel har påverkats.³⁸³

En tidigare insats- och produktionschef uppger att det uppstått generella undanträngningseffekter eftersom försvaret anskaffat materiel som i första hand var prioriterad vid internationella insatser med en annan hotbild och anpassad till ett annat klimat. Materiel som bättre motsvarar behovet för det nationella försvaret, hotbilden med en kvalificerad motståndare och svenska förhållanden prioriterades ned.³⁸⁴ Även generaldirektören för FMV anser att det uppstår undanträngningseffekter nu när Försvarmakten växer och ska återuppbyggas.³⁸⁵

En bataljonschef anser att det rentav har saknats tillräckligt med materiel för att Försvarmakten ska kunna utföra sitt uppdrag på ett optimerat sätt nationellt. Han menar att resurser också har lagts på materiel som inte är relevant i den nationella kontexten, t.ex. vissa robotar som används för att desarmera bomber vid internationella insatser.³⁸⁶

Fokuseringen på internationella insatser påverkade också kravspecifikationerna på den materiel som upphandlades, vilket framgår av utredningen om Försvarmaktens långsiktiga materielbehov. Utredningen konstaterade också att materielsystem fortfarande levererades 2018, t.ex. inom ledningssystemområdet, som inte är den mest lämpade vid ett väpnat angrepp men som har beställts mot den tidigare kravbilden.³⁸⁷

Att materielbehoven ser annorlunda ut nationellt inom ledningssystemområdet bekräftas också av ledningssystemchefen. Nationellt finns ett behov av att ha rörliga ledningssystem till skillnad från t.ex. i Afghanistan då allt kunde vara stationärt eftersom insatsen utgick från en camp. Nationellt finns även helt andra spektrum (elektromagnetiska våglängder), vilket kräver tillgång till andra frekvenser (radiofrekvenser). Ett annat exempel är att datorer som

³⁸³ Minnesanteckningar från möte 2022-01-28.

³⁸⁴ Minnesanteckningar från möte 2021-12-16.

³⁸⁵ Minnesanteckningar från möte 2021-12-06.

³⁸⁶ Minnesanteckningar från möte 2022-02-16.

³⁸⁷ SOU 2018:7, s. 86.

används internationellt ofta inte går att använda nationellt utan att anpassning görs till de nationella systemen.³⁸⁸

Det finns också en begränsad mängd teknisk materiel för underrättelseförband. Under insatserna i Afghanistan och Mali har den tekniska utrustningen slitits hårt och viss extra utrustning har behövts. Detta ledde till större behov av service och att det nationellt fanns lite teknisk materiel kvar eftersom den användes under insatserna, enligt en bataljonschef.³⁸⁹

4.5.2 Materiel till insatserna har anpassats till nationellt bruk

Insatschefen bedömer att det finns få exempel på att Försvarmakten anskaffat materiel som enbart kan användas i internationella insatser. Några exempel på materielanskaffning som inte motsvarat de mest akuta behoven nationellt är bl.a. avancerad mörkerutrustning för underrättelseförband och terrängbil 16, även kallad Galten. Att prioritera hjulgående framför bandgående fordon kan ses som en anpassning till de internationella behoven. Det mesta av den materiel som använts i internationella insatser går dock att anpassa till nationella behov.³⁹⁰

Även logistikchefen gör bedömningen att Försvarmakten är bra på att ta vara på materiel som anskaffats till de internationella insatserna. Han håller med om att Försvarmakten inte skulle ha skaffat hjuldrivna pansarfordon om man gjort beställningen utifrån svenska naturförhållanden där bandgående fordon hade varit av större nytta. Men eftersom Försvarmakten nu har sådana fordon har man anpassat dem så att de kan användas i delar av landet (Stockholmsområdet).³⁹¹

Materiel har också förbättrats till följd av gjorda erfarenheter från internationella insatser. Erfarenheterna har enligt generalsekreteraren för Försvarsutbildarna medfört att Försvarmaktens utrustning förbättrats, bl.a. har man infört keramiska plattor i skyddsvästarna.³⁹²

4.6 Organisationskultur

Organisationskulturen inom Försvarmakten, dvs. myndighetens sätt att arbeta som även innefattar värderingar och oskrivna regler, har påverkats av att försvaret gått från ett invasionsförsvar till ett insatsförsvar. Många anställda på Högkvarteret och inom Försvarmakten har numera själva deltagit i en internationell insats och har fått personliga erfarenheter som de tar med sig in i organisationen.

³⁸⁸ Minnesanteckningar från möte 2022-02-07.

³⁸⁹ Minnesanteckningar från möte 2022-02-11.

³⁹⁰ Minnesanteckningar från möte 2021-12-21.

³⁹¹ Minnesanteckningar från möte 2022-01-11.

³⁹² Minnesanteckningar från möte 2021-11-24.

4.6.1 Officerskåren har olika erfarenhet

Officerskåren består både av officerare som deltagit i internationella insatser och de som inte gjort det. Den sistnämnda gruppen består till stor del av den äldre delen av officerskåren, och de har i stället i högre utsträckning deltagit i större nationella övningar.

De något äldre officerarna har övat och planerat för stora komplexa försvarsoperationer med större förband i Sverige. Många yngre och medelålders officerare har erfarenhet från internationella insatser och skarp strid, men mot irreguljära motståndare. Arméchefen menar att dessa båda erfarenheter kompletterar varandra och är värdefulla i arbetet med att bygga upp och utveckla Försvarsmakten för att på egen hand och tillsammans med andra kunna försvara Sverige.³⁹³

Det har framkommit i intervjuer att det finns en risk att det nationella försvaret under tillväxtfasen går tillbaka till ett invasionsförsvar som det såg ut förr, dvs. ett stort försvar men som är mindre kvalificerat än en yrkesarmé.³⁹⁴

4.6.2 Riskbenägenheten i det nationella försvaret kan ha minskat

Under tiden som Sverige haft ett insatsförsvar har de internationella insatserna bidragit till att Försvarsmakten blivit mindre riskbenägen. Man litat mer på att det på förhand går att planera insatser och är ovillig att ta förluster utomlands. Stabsavdelningens chef bedömer att detta omedvetet har spillt över även på det nationella försvaret och att det nationella försvaret är mindre riskbenäget än tidigare.³⁹⁵ Även chefen för IntUtBE har noterat att soldater numera har de internationella insatserna som referenspunkt när det kommer till synen på risker.³⁹⁶

Chefen för röjdykardivisionen upplever att kraven på en högre säkerhet bl.a. har påverkats av internationella insatser där materielen har mer skyddsfunktioner än den som tidigare används nationellt. Den allmänna bedömningen av vilken risk som är rimlig att ta har påverkats då svenska soldater varit utsatta för stora faror vid internationella insatser och medfört större krav på riskreduktion i Försvarsmakten.³⁹⁷

4.6.3 Vissa soldaters jargong har påverkats negativt

Det har framkommit i intervjuer att en del soldater som deltagit i de internationella insatserna har fått andra värderingar och skaffat sig en jargong som inte fungerar nationellt.³⁹⁸

³⁹³ Minnesanteckningar från möte 2022-02-01.

³⁹⁴ Minnesanteckningar från telefonsamtal 2022-02-18.

³⁹⁵ Minnesanteckningar från möte 2022-01-28.

³⁹⁶ Minnesanteckningar från möte 2021-10-29.

³⁹⁷ Minnesanteckningar från möte 2022-02-11.

³⁹⁸ Minnesanteckningar från möten 2021-11-08, 2021-12-16 och 2021-11-12.

En tidigare chef för IntUtBE menar att det kan uppstå ett speciellt klimat under internationella insatser och att det finns en risk att ”man lever kvar i bubblan” även efter hemkomst. Om du då är tillsammans med den grupp du genomförde insats med riskerar man att negativa beteenden kan uppstå.³⁹⁹

En del av dem som deltagit i Afghanistan har utvecklat en tuff image och kan ha invaggats i en ”falsk säkerhet” eftersom man har varit överlägsen fienden när det gäller t.ex. utrustning och träning. En tidigare chef för IntUtBE menar att det är viktigt att soldaterna upprätthåller en mer ödmjuk attityd och en mer reglementsenlig yttre framtoning.⁴⁰⁰

³⁹⁹ Minnesanteckningar från möte 2021-11-12.

⁴⁰⁰ Minnesanteckningar från möte 2021-11-08.

5 Försvarsmaktens uppföljningssystem

Detta kapitel besvarar uppföljningens andra övergripande fråga om vilka strukturer och system Försvarsmakten har haft för att tillvarata erfarenheterna från internationella insatser som är relevanta för den nationella förmågan. I kapitlet görs en kronologisk genomgång av utvecklingen av Försvarsmaktens metoder för att dokumentera och ta tillvara erfarenheter. Genomgången rör delvis både Försvarsmaktens system för att omhänderta erfarenheter generellt och frågan om hur erfarenheter från internationella insatser fångas upp i processer med bäring på den nationella försvarsförmågan.

Sammanfattning: Försvarsmakten har utvecklat sina uppföljningssystem under uppföljningsperioden. Även om systematiken i arbetet med att tillvarata erfarenheter har förbättrats finns bl.a. behov av att utveckla rutiner och metoder för att bättre beakta erfarenheterna i utvecklingsarbetet och i interna processer. Det kan finnas olika behov i olika delar av Försvarsmaktens organisation när det gäller att dra lärdomar av de erfarenheter som gjorts. Erfarenheter omhändertas och analyseras därför på olika nivåer.

Sektionen för erfarenhetsanalyser inrättades 2010 vid Högkvarteret och samlar in, analyserar och förvaltar erfarenheter från bl.a. internationella insatser. Dit skickas slutrapporter från varje kontingent och från 2014 organiserar sektionen operativa erfarenhetsseminarier.

De olika försvarsgrenarna har olika förutsättningar att ta tillvara erfarenheter. Marinen och flygvapnet har under lång tid haft databaser för sin hantering av tekniska erfarenheter från haverier. Armén har inte någon databas motsvarande dem som marinen och flygvapnet har. Det förekommer olika uppfattningar om i vilken mån t.ex. databaser är den mest effektiva metoden för att omhänderta och förvalta erfarenheter inom armén.

Försvarsmakten uppger att erfarenheterna från de internationella insatserna inte i någon större utsträckning påverkat det praktiska arbetet inom Försvarsmaktens grundorganisation. Det är andra faktorer som nämnts i avsnitt 1.7 som har haft störst påverkan. Erfarenheterna har främst använts för att anpassa taktik och materiel för de förband som deltar i internationella insatser.⁴⁰¹

I den militärstrategiska doktrinen från 2016 skriver Försvarsmakten att den ska vara en lärande organisation med en kultur där personalen delar erfarenheter och diskuterar framgångar och misstag som en naturlig del av vardagen i syfte att stärka individen och verksamheten att genomföra väpnad strid.⁴⁰²

Enligt Försvarsmakten är det möjligt att studera den erfarenhetshandling som genomförts under internationella insatser utifrån olika perspektiv. Ett

⁴⁰¹ Svar från Försvarsmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01.

⁴⁰² Försvarsmakten (2016), *Militärstrategisk doktrin 2016 – MSD 2016*, s. 74.

perspektiv handlar om hur inhämtning av erfarenheter går till. Inom ramen för detta perspektiv finns det primärt två metoder. Den första benämns i dag *händelsestyrd erfarenhetshantering* och den andra *planerad eller chefsstyrd erfarenhetsplanering*.

Den händelsestyrda metoden är där inhämtningen sker bottom-up, alltså initierat i verksamheten.⁴⁰³

Den andra metoden, *planerad eller chefsstyrd erfarenhetshantering*, är delvis omvänd, där det viktiga är att det finns ett identifierat behov av insamling av erfarenheter med ett tydligt syfte – som underlag för någon form av beslut, eller för uppdatering av en utbildning, etc.⁴⁰⁴

Natos Lessons Learned-process innehåller båda dessa metoder och båda metoder belystes redan i en studie från 2001.⁴⁰⁵ Begreppen *erfarenheter* och s.k. *Lessons Learned* har använts länge i Försvarmakten. Försvarets forskningsanstalts (FOA) rapport Lessons Learned vid internationella insatser från 1998⁴⁰⁶ var ett av de första försöken till ett mer strukturerat angreppssätt för erfarenhetshantering i Försvarmakten. Den mest omfattande utvecklingen av hur Försvarmakten har hanterat erfarenheter skedde enligt Försvarmakten under Afghanistaninsatsen ISAF som visar en huvudsaklig riktning från en händelsestyrd erfarenhetshantering baserad på underifrån inrapporterade erfarenheter på taktisk nivå med mindre analysinsatser, mot en erfarenhetshantering som involverar även operativ nivå (och till viss del militärstrategisk nivå) med aktiv, chefsstyrd inhämtning med bredare och djupare analys.⁴⁰⁷

5.1 Perioden före 2002

Det var framför allt armén som deltog i internationella insatser före 2002, vilket innebär att flygvapnet och marinen inte hade några erfarenheter att ta tillvara. I detta avsnitt redogörs därför för flygvapnets och marinens generella hantering av erfarenheter.

5.1.1 Flygvapnet och marinen har haft sökbara system

Redan 1997 påbörjade marinen arbetet med att utveckla ett eget Lessons Learned-koncept. Arbetet var inledningsvis inriktat mot utvecklande och framtagande av det tekniska stödet i form av en databas. Under 2001 fastlade och ordersatte marinen en egen Lessons Learned-process, som beskrivs i en FOI-rapport.⁴⁰⁸ Att marinen var tidigt ute med att inrätta en databas för att

⁴⁰³ Detta sätt att inhämta erfarenheter har omnämnts på olika sätt i olika rapporter; insamling och lagring, behovsdriven eller underifrån driven. Svar från Försvarmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01.

⁴⁰⁴ Denna metod har också omnämnts på olika sätt under olika insatser och benämns alltså i dag planerad eller chefsstyrd erfarenhetshantering. Svar från Försvarmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01.

⁴⁰⁵ Försvarmakten (2001), *Studierapport OPL00013S*, 120:80525, OPIL J7.

⁴⁰⁶ FOA (1998), *Lessons Learned vid internationella insatser – Begrepp, motiv, metoder*.

⁴⁰⁷ Svar från Försvarmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01.

⁴⁰⁸ FOI (2002), *Marinens lessons learned-process*.

dokumentera erfarenheter på ett systematiskt sätt bekräftas också under genomförda intervjuer i uppföljningen.⁴⁰⁹ Sjöstridsskolan förvaltar denna erfarenhetsdatabas, enligt kontingentschefen för ME04. Den aktuella databasen samlar inte bara erfarenheter utan erfarenheterna används även mycket såväl i utbildning som i ”skarpa lägen” där man behöver veta hur man agerat tidigare i liknande situationer.⁴¹⁰

Även flygvapnet har sedan 1990-talet systematiskt dokumenterat erfarenheter i sökbara system.⁴¹¹ Ett sådant är flygvapnets system för anmälan om taktiska och tekniska avvikelser oavsett orsak och skuld, den s.k. DA-rapporteringen (driftstörningsanmälan), som kan ses som ett erfarenhetssystem.⁴¹² Systemet är dock helt kopplat till flygsäkerhet och även till luftfartslagen (2010:500), enligt flygvapenchefen. Erfarenheter som inte omfattas av lagen eller flygsäkerhet fångas inte upp i systemet, t.ex. frågan om problem med kompatibiliteten med andra länders flygbränsle eller erfarenheten av långa flygpass för piloter som var aktuellt i Libyen.⁴¹³ Enligt kontingentschefen för ME04 tittade marinen på flygvapnet innan de började utveckla sin egen databas. Kulturen kring dokumentationen är förlåtande och misstag och fel som har begåtts dokumenteras så att andra ska kunna titta i databasen och slippa upprepa misstagen.⁴¹⁴

Markstridsskolan utvecklade också en process för mottagande och hantering av erfarenheter från insatser under millennieskiftet, där de använde textdokument i Försvarmaktens interna system som grund.⁴¹⁵ Men det finns ingen databas för incidenter när det gäller erfarenheter från armén, enligt tidigare chef för Markstridsskolan.⁴¹⁶ Även Totalförsvarets ammunitions- och minröjningscentrum och Ledningsstridsskolan har arbetat med att utveckla erfarenhetsanalysprocesser.⁴¹⁷

5.1.2 En systematiserad erfarenhetshantering saknades

Det fanns ingen gemensam systematiserad erfarenhetshantering på Högkvarteret före 2002. En studie från 2001 visade att Försvarmaktens utvärderingar från förband i internationell tjänst varit ofullständiga och bristfälliga eftersom t.ex. sammanställningar av empiri från ledarskapsområdet saknades.⁴¹⁸

⁴⁰⁹ Minnesanteckningar från möten 2021-12-14, 2021-12-07 och 2021-12-01.

⁴¹⁰ Minnesanteckningar från möte 2021-12-07.

⁴¹¹ Minnesanteckningar från möte 2021-12-14.

⁴¹² FOI (2016), Bilaga 1 till skr. FOI-2015-1631, *Det är på riktigt nu! Hur det svenska Isaf-deltagandet har påverkat Försvarmakten*, underbilaga 11, s. 116.

⁴¹³ Minnesanteckningar från möte 2022-01-18.

⁴¹⁴ Minnesanteckningar från möte 2021-12-07.

⁴¹⁵ FOI (2016), Bilaga 1 till skr. FOI-2015-1631, *Det är på riktigt nu! Hur det svenska Isaf-deltagandet har påverkat Försvarmakten*, underbilaga 11, s. 116.

⁴¹⁶ Minnesanteckningar från möte 2022-01-11.

⁴¹⁷ FOI (2016), Bilaga 1 till skr. FOI-2015-1631, *Det är på riktigt nu! Hur det svenska Isaf-deltagandet har påverkat Försvarmakten*, underbilaga 11, s. 116.

⁴¹⁸ Andersson, Lars (2001) *Svenskt militärt ledarskap vid internationella insatser*, studierapport 6052. Ett debattinlägg om svenskt militärt ledarskap med utgångspunkt i en studie från internationella insatser, s. 12.

I flera intervjuer i uppföljningen har framkommit att Försvarsmakten generellt och särskilt armén har varit mindre bra på att systematiskt ta tillvara erfarenheter. En tidigare insats- och produktionschef bedömer att Försvarsmakten inte var tillräckligt bra på att inhämta och dokumentera erfarenheter från internationella insatser på ett systematiskt sätt före 2010.⁴¹⁹ Befälhavaren för BA01 menar att Försvarsmakten haft begränsad förmåga att som organisation lära av erfarenheter.⁴²⁰ Även en tidigare chef för Swedint menar att Försvarsmakten generellt sett har varit dålig på att ta tillvara erfarenheter på ett systematiskt sätt.⁴²¹

5.2 År 2002–2007

5.2.1 Erfarenheter försvann då Försvarsmakten krympte

Enligt generaldirektören för FMV försvann mycket erfarenhet med personalen som slutade under perioden då försvaret minskade.⁴²² Detta har även framförts av en tidigare chef för Swedint som menar att mycket av kompetensen på Försvarsmakten försvann, eftersom kunskap i första hand förs vidare genom individer.⁴²³ Se även avsnitt 1.7.2 om försvarsbesluten.

Försvarsmakten uppger att deras erfarenhetshandling under 2002–2007 i stort var synonymt med att de anpassade insatsutbildningen. Operativ nivå involverades inte i erfarenhetshandlingen. Under denna period fokuserade Försvarsmakten på internationella insatser. Att dra relevanta lärdomar för nationellt försvar var inte prioriterat.⁴²⁴

Under 2006 genomförde Försvarshögskolan i samarbete med Kungliga Dramatiska teatern i Stockholm på uppdrag av Försvarsmakten dialogseminarier inom ramen för dialogseminariemetoden, som beskrivs i en rapport från 2007. Syftet var tudelat, det handlade både om att ta fram konkreta militära exempel som skulle kunna användas i olika sammanhang för att stärka ledarskapet i utlandsinsatser och om att utveckla en metod för erfarenhetsutbyte.⁴²⁵

I en forskningsartikel från 2008 drogs slutsatsen att erfarenhetsöverföring mellan olika internationella insatser inte hade genomförts systematiskt eller dokumenterats i Försvarsmaktens regi annat än teknisk dokumentation och rapportering. Någon systematisk uppföljning av hur man i internationella uppdrag t.ex. hanterat svåra situationer, vilket yrkeskunskande som krävts för fullgörandet av uppdrag och vilka moraliska dilemman man behövt ta ställning till hade inte skett.⁴²⁶

⁴¹⁹ Minnesanteckningar från möte 2021-12-16.

⁴²⁰ Minnesanteckningar från möte 2021-11-12.

⁴²¹ Minnesanteckningar från möte 2021-11-10.

⁴²² Minnesanteckningar från möte 2021-12-06.

⁴²³ Minnesanteckningar från möte 2021-11-10.

⁴²⁴ Svar från Försvarsmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01.

⁴²⁵ Försvarshögskolan (2007), *Uppdrag utland – Militära exempel från internationella uppdrag*, bilaga 1 Dialogseminariemetodik – bakgrund och manual, s. 111 f.

⁴²⁶ FOI (2008), *Förutsättningar för att verka internationellt – slutrapport från temaområde människan i NBF 2004–2008* s. 61 i avsnittet När läget är skarpt – om militär praktik i ett

5.3 År 2008–2010

5.3.1 Insatsledningens avdelning för erfarenhetsanalys inrättades

I en FOI-rapport från december 2009 konstaterades att Försvarmakten flera gånger hade misslyckats med att skapa en strukturerad process för erfarenhets-hantering.⁴²⁷ Samma rapport lyfte också bl.a. fram att någon form av central erfarenhetsdatabas kunde vara ett sätt att förbättra Försvarmaktens Lessons Learned-process. År 2010 inrättades en s.k. erfarenhetsanalyscell på operativ nivå, insatsledningens avdelning för erfarenhetsanalys (INS ERF ANA), med syfte att accelerera utveckling och implementering av insatsledningens process kring erfarenhetshantering.⁴²⁸

5.4 År 2011–2013

Under 2011–2013 ökade enligt Försvarmakten analysförmågan på taktisk och operativ nivå i och med att den nya sektionen för erfarenhetsanalys vid insats-staben (INS ERF ANA), efter en uppstartsfas, började producera analyser av erfarenheter från Afghanistaninsatsen. Förmågeinriktningssektionen på insats-stabens utvecklingsavdelning (INSS J0) analyserade fram t.o.m. 2013 samtliga förändringsförslag som lyftes i insatsorganisationen, utifrån operativa behov. Sektionen överlämnade en lista med prioriterade förslag till ledningsstabens planerings- och ekonomiavdelning. På detta sätt fick militärstrategisk nivå del av erfarenheter från insatsområdet. INSS J0 ansvarade även för insatsledningens kravställning gentemot produktionsledningen. Ett konkret exempel där erfarenheter från Afghanistaninsatsen ledde till implementerade åtgärdsförslag är införskaffandet av en obemannad drönare för taktisk spaning i luften, som tillkom som en anpassning till det ökade hotet i insatsen. I samband med om-organisationen av Högkvarteret 2014 försvann INSS J0 med dess funktion på både operativ och taktisk nivå. Återkopplingen av förmågebehov sker numera inom ramen för försvarsmaktsplaneringen.⁴²⁹

5.4.1 Erfarenheter söktes mer aktivt upp

I en FOI-rapport från 2016 framhålls att verksamheten vid INS ERF ANA in-nebar en utveckling av Försvarmaktens syn på erfarenhetshantering från en process för att rapportera, analysera och implementera gjorda erfarenheter till en process för att aktivt söka upp erfarenheter. Samtidigt hade mer traditionella processer för erfarenhetshantering redan tidigare byggts upp vid framför allt

kunskapsteoretiskt perspektiv, Victor Tillberg, Lotta fil.dr. NBF står för nätverksbaserat försvar och var ett utvecklingskoncept inom Försvarmakten där alla stridande enheter skulle bidra med olika sensordata.

⁴²⁷ FOI (2009), *Utveckling av insatsledningens Lessons Learned-process*.

⁴²⁸ Svar från Försvarmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01.

⁴²⁹ Ibid.

Sjöstridsskolan och Markstridsskolan, även om dessa senare kompletterades med analyser som aktivt sökte upp erfarenheter.⁴³⁰

I en DN-artikel från 2014 framgick att det var under insatsen i Afghanistan som man insåg vikten av att stanna kvar efter en operation och fotografera vad som hänt. Annars riskerade man att resultatet av operationen manipulerades.⁴³¹

5.5 År 2014–2020

Försvarsmakten uppger att man under perioden 2014–2020 började komplettera erfarenhetsseminarier som uppsättande förband för insatsrotationen ansvarade för med operativa erfarenhetsseminarier organiserade av INS ERF ANA på Högkvarteret. Detta möjliggjorde ett mer strukturerat omhändertagande av erfarenheter på operativ nivå. Under hela denna tidsperiod har Försvarsmakten genomgått en stor pendelrörelse från fokus på internationella insatser till nationellt försvar. Detta har även påverkat omhändertagandet av erfarenheter från internationella insatser där det i dag finns en högre ambition att hitta överförbara erfarenheter att implementera i den nationella organisationen på framför allt operativ nivå. I och med att karaktären och storleken på de internationella insatserna har förändrats under denna period har även typen av erfarenheter och vilken organisatorisk nivå de träffar och ska implementeras på ändrats. Detta har inneburit att operativ nivå i allt mindre utsträckning analyserar erfarenheter utan snarare skapar förutsättningar för att den taktiska nivån på ett strukturerat sätt kan arbeta med omhändertagande av erfarenheter.⁴³²

5.5.1 Implementering av erfarenheterna kan förbättras

Insatschefen bedömer att den metodik som utvecklats inom INS ERF ANA är bra men att det är utmanande att få in erfarenheterna i t.ex. planeringsprocesserna för resurser. Att man lyckas med att få in erfarenheterna i dessa längre, strategiska processer är viktigt bl.a. för att Försvarsmakten och statsmakterna ska kunna göra medvetna val och prioriteringar. Här behövs ett utvecklingsarbete för att bättre på att ta tillvara och beakta erfarenheterna i resursplaneringen.⁴³³

Marinchefen framhåller att systemet som förvaltas av Sjöstridsskolan är ändamålsenligt och möjliggör för marinen att på ett systematiskt sätt dokumentera erfarenheter. Det finns en röd tråd i systemet och det är lätt att använda och skriva ned erfarenheter. Däremot anser marinchefen att marinen har förbättringspotential i hur erfarenheterna implementeras. Det är svårt att få till en

⁴³⁰ FOI (2016), Bilaga 1 till skr. FOI-2015-1631, *Det är på riktigt nu! Hur det svenska Isaf-deltagandet har påverkat Försvarsmakten*, s. 30.

⁴³¹ Dagens Nyheter 2014-01-25, Sveriges hemliga krig.

⁴³² Svar från Försvarsmakten i PM (FM2021-11200:3), 2021-12-01.

⁴³³ Minnesanteckningar från möte 2021-12-21.

smidig, fungerande rutin utan att det blir administrativt krångligt.⁴³⁴ Utöver marinens avvikelshanteringssystem (DA-rapporteringen) har marinen även andra centrala system, t.ex. sjösäkerhetsledningssystem.⁴³⁵ System för att lättare kunna använda erfarenheterna i planeringen av marinens övningar m.m. håller på att införas, enligt insatschefens rådgivare.⁴³⁶

Arméchefen uppger att armén har en muntlig tradition att dela med sig av erfarenheter från internationella insatser där kunskap överförs i samband med att man löser de uppgifter man ställs inför. Arméchefen bedömer att det skulle kunna vara bra att ha ett mer strukturerat system för att omhänderta erfarenheter, men understryker att det måste vara ändamålsenligt och komma till nytta i verksamheten.⁴³⁷

Även en tidigare chef på stabsavdelningen bedömer att Sverige borde utveckla förmågan att ta tillvara de erfarenheter som gjorts. Utöver att en hemrotterande kontingent rapporterar till den kontingent som ska åka iväg på en internationell insats bedömer han att det saknas systematik i arbetet. Det är t.ex. oklart vad som händer med INS ERF ANA:s rapporter och hur de används.⁴³⁸

En bataljonschef uppger att underrättelsebataljonen inte har haft något formellt system för erfarenhetshantering. Insatserna i Mali och Afghanistan blir en del av verksamheten, som utvecklas kontinuerligt. Bataljonen och INS ERF ANA har ett växelvist utbyte av erfarenheter som enligt bataljonschefen fungerar väl.⁴³⁹

I arbetet med uppföljningen har frågan lyfts om hur erfarenheter från de internationella insatser som Sverige deltagit i ska förvaltas på bästa sätt för den händelse Sverige framgent i lägre utsträckning än tidigare kommer att delta i internationella insatser. Detta kan vara betydelsefullt för att värdefulla erfarenheter som gjorts inte ska gå förlorade.⁴⁴⁰

⁴³⁴ Minnesanteckningar från möte 2022-02-01.

⁴³⁵ Minnesanteckningar från möte 2022-02-01.

⁴³⁶ Minnesanteckningar från möte 2022-02-11.

⁴³⁷ Minnesanteckningar från möte 2022-02-01.

⁴³⁸ Minnesanteckningar från möte 2022-02-16.

⁴³⁹ Minnesanteckningar från möte 2022-02-11.

⁴⁴⁰ Uppgift från Elin Hellquist, förste analytiker vid FOI, 2022-03-15.

Referenser

Riksdagstryck

Betänkande 2014/15:FöU7 *Vissa frågor om Försvarmaktens personal*, riksdagsskrivelse 2014/15:132.

Proposition 1992/93:254 *Svenskt deltagande i av FN:s säkerhetsråd beslutade insatser för säkerställande av fred i f.d. Jugoslavien*, betänkande 1992/93:UU35, riksdagsskrivelse 1992/93:429.

Proposition 1993/94:244 *Utbildning för fredsbevarande verksamhet*.

Proposition 1995/96:12 *Totalförsvaret i förnyelse*, betänkande 1995/96:FöU1.

Proposition 1996/97:4 *Totalförsvaret i förnyelse – etapp 2*, betänkande 1996/97:FöU1 *Sveriges försvarspolitik mot sekelskiftet*.

Proposition 1999/2000:30 *Det nya försvaret*, betänkande 1999/2000:FöU2, riksdagsskrivelse 1999/2000:168.

Proposition 2001/02:60 *Svenskt deltagande i en multinationell säkerhetsstyrka i Afghanistan*, betänkande 2001/02:UFöU2 *Fortsatt svenskt deltagande i en internationell säkerhetsstyrka i Afghanistan*, riksdagsskrivelse 2001/02:140.

Proposition 2001/02:179 *Fortsatt svenskt deltagande i en internationell styrka i Afghanistan*, betänkande 2001/02:UFöU3, riksdagsskrivelse 2001/02:323.

Proposition 2002/03:21 *Fortsatt svenskt deltagande i en internationell säkerhetsstyrka i Afghanistan*, betänkande 2002/03:UFöU1, riksdagsskrivelse 2002/03:71.

Betänkande 2003/04:UU8 *Fortsatt svenskt deltagande i en internationell säkerhetsstyrka i Afghanistan*, riksdagsskrivelse 2003/04:100.

Proposition 2003/04:71 *Fortsatt svenskt deltagande i en internationell säkerhetsstyrka i Afghanistan*, betänkande 2003/04:UFöU2, riksdagsskrivelse 2003/04:245.

Proposition 2004/05:5 *Vårt framtida försvar*, betänkande 2004/05:FöU4 *Sekretess för risk- och sårbarhetsanalyser* och betänkande 2004/05:FöU5 *Sveriges försvarspolitik 2005–2007*, riksdagsskrivelse 2004/05:143.

Proposition 2005/06:34 *Utökat svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan*, betänkande 2005/06:UFöU1, riksdagsskrivelse 2005/06:83.

Proposition 2006/07:83 *Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan*, betänkande 2006/07:UFöU3, riksdagsskrivelse 2006/07:192.

Proposition 2008/09:69 *Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF)*, betänkande 2008/09:UFöU1, riksdagskrivelse 2008/09:146.

Proposition 2008/09:108 *Svenskt deltagande i Europeiska unionens marina insats utanför Somalias kust*, betänkande 2008/09:UFöU3, riksdagskrivelse 2008/09:190.

Proposition 2008/09:140 *Ett användbart försvar*, betänkande 2008/09:FöU10 *Försvarets inriktning*, riksdagskrivelse 2008/09:292.

Proposition 2009/10:38 *Fortsatt svenskt deltagande i internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF)*, betänkande 2009/10:UFöU1, riksdagskrivelse 2009/10:60.

Proposition 2009/10:84 *Svenskt deltagande i Europeiska unionens marina insats utanför Somalias kust (Operation Atalanta)*, betänkande 2009/10:UFöU3, riksdagskrivelse 2009/10:196.

Proposition 2009/10:160 *Modern personalförsörjning för ett användbart försvar – vissa frågor om Försvarmaktens personal*.

Proposition 2010/11:35 *Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF)*, betänkande 2010/11:UFöU1, riksdagskrivelse 2010/11:108.

Proposition 2010/11:111 *Svenskt deltagande i den internationella militära insatsen i Libyen*, betänkande 2010/11:UFöU3, riksdagskrivelse 2010/11:207.

Proposition 2010/11:127 *Fortsatt svenskt deltagande i den internationella militära insatsen i Libyen*, betänkande 2010/11:UFöU4, riksdagskrivelse 2010/11:308.

Proposition 2011/12:5 *Fortsatt svenskt deltagande i den internationella militära insatsen i Libyen*, betänkande 2011/12:UFöU1, riksdagskrivelse 2011/12:3.

Proposition 2011/12:29 *Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF)*, betänkande 2011/12:UFöU2, riksdagskrivelse 2011/12:81.

Proposition 2011/12:86 *En effektivare försvarslogistik*, betänkande 2011/12:FÖU9, riksdagskrivelse 2011/12:291.

Proposition 2012/13:41 *Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF)*, betänkande 2012/13:UFöU1, riksdagskrivelse 2012/13:130.

Proposition 2012/13:66 *Svenskt deltagande i Europeiska unionens marina insats (Operation Atalanta)*, betänkande 2012/13:UFöU2, riksdagskrivelse 2012/13:162.

Proposition 2012/13:173 *Svenskt deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali*, betänkande 2012/13:UFöU4, riksdagsskrivelse 2012/13:291.

Proposition 2013/14:33 *Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan (ISAF) och framtida deltagande i Natos utbildningsinsats (RSM) i Afghanistan*, betänkande 2013/14:UFöU1, riksdagsskrivelse 2013/14:129.

Proposition 2013/14:189 *Svenskt deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali*, betänkande 2013/14:UFöU2, riksdagsskrivelse 2013/14:335.

Proposition 2014/15:14 *Svenskt deltagande i Europeiska unionens marina operation (Atalanta)*, betänkande 2014/15:UFöU1, riksdagsskrivelse 2014/15:72.

Proposition 2014/15:68 *Svenskt deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali*, betänkande 2014/15:UFöU3, riksdagsskrivelse 2014/15:184.

Proposition 2014/15:109 *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*, betänkande 2014/15:FöU11, riksdagsskrivelse 2014/15:251.

Proposition 2015/16:12 *Bättre möjligheter till finansiering av luftfartyg*, betänkande 2015/16:CU5 och betänkande 2015/16:FöU14.

Proposition 2015/16:122 *Deltagande med väpnad styrka i utbildning utomlands*, betänkande 2015/16:FöU14, riksdagsskrivelse 2015/16:247.

Proposition 2015/16:119 *Svenskt deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali*, betänkande 2015/16:UFöU3, riksdagsskrivelse 2015/16:231.

Proposition 2015/16:152 *Samförståndsavtal om värdlandsstöd*, betänkande 2015/16:UFöU4, riksdagsskrivelse 2015/16:257.

Proposition 2016/17:128 *Svenskt deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali*, betänkande 2016/17:UFöU3, riksdagsskrivelse 2016/17:310.

Proposition 2016/17:177 *Svenskt deltagande i Europeiska unionens marina operation (Atalanta)*, betänkande 2016/17:UFöU5, riksdagsskrivelse 2016/17:311.

Proposition 2017/18:180 *Svenskt deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali*, betänkande 2017/18:UFöU4, riksdagsskrivelse 2017/18:395.

Proposition 2018/19:69 *Svenskt deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali*, betänkande 2018/19:UFöU3, riksdagsskrivelse 2018/19:255.

Proposition 2019/20:29 *Svenskt deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali*, betänkande 2019/20:UFöU3, riksdagsskrivelse 2019/20:94.

Proposition 2019/20:86 *Svenskt deltagande i militär insats för stärkt säkerhet i Mali*, betänkande 2019/20:UFöU4, riksdagsskrivelse 2019/20:324.

Proposition 2019/20:110 *Operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland*, betänkande 2019/20:UFöU5, riksdagsskrivelse 2020/21:3.

Proposition 2020/21:30 *Totalförsvaret 2021–2025*, betänkande 2020/21:FöU4, riksdagsskrivelse 2020/21:135–136.

Proposition 2021/22:1 *Budgetpropositionen för 2022*, betänkande 2021/22:FöU1 *Utgiftsområde 6 Försvaret och samhällets krisberedskap*, riksdagsskrivelse 2021/22:93–95.

Proposition 2021/22:22 *Svenskt deltagande i Förenta nationernas stabiliseringsinsats i Mali*, betänkande 2021/22:UFöU1, riksdagsskrivelse 2021/22:102.

Skrivelse 2021/22:63 *Riksrevisionens rapport om att bygga nationell försvarsförmåga – statens arbete med att stärka arméstridskrafterna*.

Yttrande 1992/93:FöU7y *Svensk frivillig fredsstyrka*.

Statens offentliga utredningar

SOU 1976:64 *Försvarmaktens centrala ledning*.

SOU 2017:16 *Sveriges samlade engagemang i Afghanistan under perioden 2002–2014*.

SOU 2018:7 *Försvarmaktens långsiktiga materielbehov*.

Svenska författningar

Lagen (1994:588) om utbildning inom ramen för internationellt samarbete.

Lagen (2003:169) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands.

Lagen (2020:782) om operativt militärt stöd mellan Sverige och Finland.

Luftfartslagen (2010:500).

Regeringsformen.

EU och FN

FN-stadgan.

FN:s säkerhetsrådsresolutioner 1386 (2001), 1816 (2008), 1838 (2008), 1846 (2008), 1851 (2008), 1897 (2009), 1918 (2010), 1950 (2010), 1976 (2011),

2015 (2011), 2018 (2011), 2020 (2011), 2039 (2012), 2077 (2012), 2125 (2013), 2184 (2014), 2246 (2015) och 2316 (2016).

Rådets gemensamma åtgärd 2008/851/GUSP av den 10 november 2008 om Europeiska unionens militära insats i syfte att bidra till avvärjande, förebyggande och bekämpande av piratdåd och väpnade rån utanför Somalias kust, EUT L 301/33, 12.11.2008.

Rådets beslut 2009/907/Gusp av den 8 december 2009 om ändring av gemensam åtgärd 2008/851/Gusp om Europeiska unionens militära insats i syfte att bidra till avvärjande, förebyggande och bekämpande av piratdåd och väpnade rån utanför Somalias kust, EUT L 322/27, 9.12.2009.

Rådets beslut 2010/766/Gusp av den 7 december 2010 om ändring av gemensam åtgärd 2008/851/Gusp om Europeiska unionens militära insats i syfte att bidra till avvärjande, förebyggande och bekämpande av piratdåd och väpnade rån utanför Somalias kust, EUT L 327/49, 11.12.2010.

Rådets beslut 2012/174/Gusp av den 23 mars 2012 om ändring av gemensam åtgärd 2008/851/Gusp om Europeiska unionens militära insats i syfte att bidra till avvärjande, förebyggande och bekämpande av piratdåd och väpnade rån utanför Somalias kust, EUT L 89/69, 27.3.2012.

Rådets beslut 2014/827/Gusp av den 21 november 2014 om ändring av gemensam åtgärd 2008/851/Gusp om Europeiska unionens militära insats i syfte att bidra till avvärjande, förebyggande och bekämpande av piratdåd och väpnade rån utanför Somalias kust, EUT L 335/19, 22.11.2014.

Rådets beslut 2016/2082/Gusp av den 28 november 2016 om ändring av gemensam åtgärd 2008/851/Gusp om Europeiska unionens militära insats i syfte att bidra till avvärjande, förebyggande och bekämpande av piratdåd och väpnade rån utanför Somalias kust, EUT L 321/53, 29.11.2016.

United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines (2008).

Övrigt skriftligt material

Agrell, Wilhelm (2013). *Ett krig här och nu*.

Andersson, Lars (2001). *Svenskt militärt ledarskap vid internationella insatser*, studierapport 6052.

Andersson, Kent (2020). *Notes on Military Capability Concepts and Their Relevance for Analysis of System Characteristics*.

Britz, Malena (Ed.) (2016). *European Participation in International Operations. The Role of strategic Culture*.

Ds 2017:66 *Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025*.

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

Egnell, Robert (2014). *Gender, Military Effectiveness, and Organizational Change. The Swedish Model*.

FOA (1998), *Lessons Learned vid internationella insatser – Begrepp, motiv, metoder* (FOA-R--98-00928-201), Lindgren, F. Almén, A. Rindstål, P.

FOI (2002), *Marinens lessons learned-process*, Ranhagen, Olof.

FOI (2008), *Förutsättningar för att verka internationellt – slutrapport från temaområde människan i NBF 2004–2008*, Berggren, Anders W.

FOI (2009), *Utveckling av Insatsledningens Lessons Learned-process*, Dahlén, Liselotte.

FOI (2012), *Internationella insatser i Libyen 2011 – En analys av den militära kampanjen mot Gaddafis regim*, Lindvall, Fredrik, Forsman, David.

FOI (2013), *Sveriges militära bidrag till Operation Atalanta 2013*, Tham Lindell, Magdalena, Weibull, Anna.

FOI (2015), *Bilateralt samarbete på rätt köl – Svenska och nederländska styrkors integrering i EU Naval Operation Atalanta, 2015*, Harriman, David, Zetterlund, Kristina.

FOI (2016), Bilaga 1 till skr. FOI-2015-1631 *Det är på riktigt nu! Hur det svenska Isaf-deltagandet har påverkat Försvarmakten*.

FOI (2020), *Synergies Between Military Missions in Mali*, Hellquist, Elin, Sandman, Tua.

FOI (2021), *Studie om träningsvärde simulator JTAC – Behovsinventering och möjliga lösningar*, Aronsson, S., Svensson, J., Nilsson, V., Larsson, M., Wikberg, P., Tooloutalaie, N., Ramberg, R., Woltjer, R., Lindqvist, J., Tomac, M.

FOI (2021), *Building interoperability with partners – Swedish lessons from international military missions*, Hagström Frisell, Eva, Nykvist, Björn. FOI Memo: 7670.

Henricsson, Ulf och Görnsjö, Alf (2020), *Militärhistorisk tidskrift (Försvårshögskolan), Fort – och inte så fel, Starten av den första nordiska bataljonen (BA01) i Bosnien-Hercegovina*.

Johnsson, Magnus (2017), *Strategic Colonels – The Discretion of Swedish Force Commanders in Afghanistan 2006–2013*.

Försvårshögskolan (2007), *Uppdrag utland – Militära exempel från internationella uppdrag*, Tillberg, Peter.

Försvårsmakten (1976), *Ledarskap*, fastställt av ÖB 1976.

Försvårsmakten (2001), *Studierapport OPL00013S*, 120:80525, OPIL J7.

Försvarsmakten (2007), *Både och – en liten bok om dubbla uppgifter och framtidens försvar*, ÖB Håkan Syrén.

Försvarsmakten (2011), *Handbok Målsättningsarbete – Förband*.

Försvarsmakten (2016), *Militärstrategisk doktrin 2016 – MSD 2016*.

Försvarsmakten (2020), *Doktrin Gemensamma operationer*.

Försvarsmakten (2020), *Handbok – Personaltjänst vid internationella insatser*.

Försvarsmakten (2021), *Försvarsmaktens Strategiska Inriktning 2021–2030*.

Försvarsmakten (2021), *Internationella militära insatser och deras konsekvenser för Försvarsmakten i ett nationellt perspektiv*, FM2021-11200:3, 2021-12-01.

Försvarsmakten (2021), *Underlag från Försvarsmakten i fråga om internationella insatser*, FM2021-11200:1, 2021-05-11.

Report of the Secretary-General pursuant to the General Assembly Resolution 53/35(1999), *The fall of Srebrenica* [A54/59].

Regeringsbeslut, Fö2016/01252/MFI, *Uppdrag till Försvarsmakten och Totalförsvarets rekryteringsmyndighet om mönstring och grundutbildning med värnplikt, 2017-03-02*.

Regleringsbrev för Försvarsmakten, 2013-10-24.

Riksrevisionen (2014). *Försvaret – en utmaning för staten – Granskningar inom försvarsområdet 2010–2014*, RiR 2014:8.

Riksrevisionen (2021). *Att bygga nationell försvarsförmåga – statens arbete med att stärka Arméstridskrafterna*, RiR 2021:23.

Silber, Laura (1997). *Yugoslavia: Death of a Nation*. s. 224–225. Penguin Books.

Skeppström et al. (2013), *Erfarenheter från Försvarsmaktens deltagande i Operation Atalanta 2009–2010*.

Möten och intervjuer

2021-09-01, Elin Hellquist och Kajsa Tidblad Lundholm, FOI (e-post 2021-09-01).

2021-09-02, Lars Wikman, FHS (e-post 2021-09-27).

2021-09-03, Magnus Christiansson, FHS.

2021-10-06, Jan Ångström, FHS.

2021-10-07, brigadgeneral Stefan Andersson.

2021-10-19, Elin Hellquist, FOI.

2021-10-29, överstelöjtnant Gustav Carlsson, chef internationella utbildningsenheten (IntUtBE).

2021-11-08, överstelöjtnant Mikael Nordenson, chef IntUtBE 2013–2017 och stf. chef för Minusmas underrättelseenhet, AISFU.

2021-11-10, generalmajor Karlis Neretiaks, chef Swedint 1995–1997.

2021-11-12, överste Bo Stennabb, chef IntUtBE 2010–2011.

2021-11-12, överste Ulf Henricsson, chef BA01.

2021-11-22, överstelöjtnant Stefan Wilson, FL01.

2021-11-24, överste Bengt Sandström, FS11, Somalia, generalsekreterare Försvarsutbildarna.

2021-12-01, viceamiral Jan Törnqvist, bl.a. insatschef 2016–2020.

2021-12-06, generallöjtnant Göran Mårtensson, bl.a. insatschef och produktionschef, generaldirektör FMV.

2021-12-07, överste Anders Åkermark, ME04.

2021-12-14, överstelöjtnant Louis de Geer, stf. chef för insatsstabens utvecklingsavdelning (INSS J7).

2021-12-16, generallöjtnant Anders Silwer, bl.a. insatschef 2012–2013 och produktionschef 2014–2017.

2021-12-21, generalmajor Michael Claesson, nuvarande insatschef (även FS24).

2022-01-11, brigadgeneral Michael Nilsson, logistikchef, tidigare chef för Markstridsskolan och kontingentschef i Afghanistan.

2022-01-13, överste Markus Höök, kontingentschef Mali 03 och sedan 2021 chef över det internationella mobila förbandet i Gao inom Minusma.

2022-01-18, generalmajor Carl-Johan Edström, chef för flygvapnet.

2022-01-28, överstelöjtnant André Saedén, chef för stabsavdelningen och tidigare bataljonschef.

2022-02-01, generalmajor Karl Engelbrektsen, chef för armén.

2022-02-01, konteramiral Ewa Skoog Haslum, chef för marinen.

2022-02-07, brigadgeneral Anna Eriksson, ledningssystemchef 2016–2021 och tjänstgörande vid Libyenoperationens ledningsstab.

2022-02-09, överstelöjtnant Mathias Holmqvist, tidigare chef för Jägarbataljonen i Arvidsjaur.

2022-02-11, överstelöjtnant Thomas Ottosson, bataljonschef underrättelsebataljonen Livregementets husarer.

2022-02-11, kommandörkapten Markus Abrahamsson, röjdykardivisionen, Fjärde sjöstridsflottiljen.

2022-02-16, överstelöjtnant Carl-Axel Blomdahl, bl.a. tidigare bataljonschef Ing 2.

2022-02-18, överstelöjtnant Andreas Ziegenfeldt, tidigare bataljonschef 71:a bataljonen Södra skånska regementet.

2022-03-11, professor Jan Ångström, FHS.

2022-03-15, förste analytiker Elin Hellquist, FOI.

Webbplatser

sv.wikipedia.org.

wp-sv.wikideck.com.

www.baskerbla.se.

www.forsvarsmakten.se.

www.hhogman.se.

nato.int.

www.nordefco.org.

www.regeringen.se.

Nyhetsartiklar

Dagens Nyheter 2014-01-25, Sveriges hemliga krig.

Officerstidningen 2016-09-06, Ökad oro i Mali.

Officerstidningen 2017-09-08, Ökad precision i attacker mot FN-svenskar i Mali.

SvD 2013-01-26, Bara ett område kan försvaras.

SvD 2011-10-25, Libyen på knä efter kriget.

BILAGA 1

Centrala begrepp

Benämning på olika indelningar av arméförband efter storlek:⁴⁴¹

- grupp: 5–10 soldater
- pluton: 30–40 soldater
- kompani: 150–200 soldater
- bataljon: 600–900 soldater
- brigad: 4 000–5 000 soldater.

Doktrin – Svensk doktrin är i allmänhet inriktande och syftar till att på ett övergripande sätt styra och sätta mål för verksamheten på olika ledningsnivåer (strategisk och operativ). Doktrinen förklarar och förmedlar ett gemensamt förhållningssätt för den verksamhet som omfattas av det aktuella dokumentet.⁴⁴²

Begreppet doktrin betyder tydliggjord lära, i politiska och militära sammanhang med tillägg, som grundval för handling. Militärstrategisk doktrin (MSD) beskriver hur vi med våra tillgängliga resurser ska försvara Sverige. Doktrinen inriktar hur militära maktmedel ska användas för att uppnå de säkerhetspolitiska målsättningar som regering och riksdag fattar beslut om. MSD är förklarande och inriktande och ska främst ses som en kompass som i kombination med gott omdöme ska ge vägledning för Försvarmaktens personal i försvaret av Sverige.⁴⁴³

Insatsförvar innebär att militära styrkor på kort tid kan sättas in i strid och vid andra krissituationer, oavsett om uppdraget är i Sverige eller utomlands, där en konflikt kan få konsekvenser även här hemma.⁴⁴⁴ En insats är ”att göra något för att åstadkomma den effekt som beskriver förändringar i förmåga, beteende eller attityder hos aktörer inom operationsmiljön”.⁴⁴⁵

Invasionsförvar är benämningen på den uppbyggnad och struktur av den svenska försvarsmakten som var gällande fram t.o.m. den senare delen av 1900-talet. Invasionsförsvaret var uppbyggt och anpassat efter ett storskaligt och konventionellt väpnat angrepp från den tidigare stormakten Sovjetunionen.⁴⁴⁶

INS J7 ERF ANA – sektionen för erfarenhetsanalys vid insatsstaben på Högkvarteret. I dag arbetar ca 20 personer vid enheten, inklusive det stöd som

⁴⁴¹ RiR 2021:23, s. 16.

⁴⁴² Den anglosaxiska doktrintraditionen är mer preskriptiv och är ofta att likna vid det vi i den svenska försvarsmakten benämner reglementen. Minnesanteckningar från möte 2021-12-21.

⁴⁴³ Försvarsmakten (2016), Militärstrategisk doktrin – MSD 16.

⁴⁴⁴ <https://www.forsvarsmakten.se/sv/om-forsvarsmakten/darfor-finns-forsvarsmakten/vart-uppdrag/>.

⁴⁴⁵ Försvarsmakten (2020), Doktrin Gemensamma operationer, s. 97.

⁴⁴⁶ <https://www.forsvarsmakten.se/sv/ordlista/>.

Försvarsmakten får av FOI. Ungefär sex personer arbetar direkt med erfarenhetsanalys från internationella och nationella insatser, dvs. de skriver bl.a. slutrapporter från insatserna. Därutöver arbetar den största delen med att implementera erfarenheter och utveckla försvarsmaktsplaneringen.⁴⁴⁷

Interoperabilitet innebär förmåga att multinationellt kunna fungera effektivt tillsammans. Förmågan ska kunna uppnås genom att tjänster utbyts mellan och utnyttjas av system, militära enheter eller militära styrkor. Interoperabilitet uppnås genom en internationell standardiseringsprocess.⁴⁴⁸

Kontingent – Med kontingent menas det samlade svenska bidraget vid en internationell militär insats. En kontingent kan bestå av flera enheter ur flera organisationsenheter, alternativt av enskilda befattningshavare.⁴⁴⁹

Nationell militär förmåga – I denna uppföljning avses Sveriges förmåga att med militära medel försvara landets oberoende och självständighet.

NBG – Nordic Battlegroup, nordisk stridsgrupp. NBG byggde på konceptet för EU Battle Groups som i sin tur är en delmängd i EU:s militära snabbinsatskoncept (military rapid response concept).⁴⁵⁰

Operativ förmåga – Krigsförbandens krigsduglighet och Försvarsmaktens förmåga att använda krigsförbanden på ett ändamålsenligt sätt. Den operativa förmågan utgörs även av krigsförbandens sammantagna förmåga att lösa sina uppgifter vid höjd beredskap och då ytterst krig.⁴⁵¹

Operativa ramvillkor är krav på förmåga för operativ nivå vid en angiven tidpunkt.⁴⁵²

⁴⁴⁷ Minnesanteckningar från möte 2021-12-14.

⁴⁴⁸ <https://www.forsvarsmakten.se/sv/ordlista/>.

⁴⁴⁹ Försvarsmakten (2020), Handbok – Personaltjänst vid internationella insatser, s. 12.

⁴⁵⁰ Minnesanteckningar från möte 2021-12-21.

⁴⁵¹ RiR 2021:23, s. 10 med hänvisning till Ds 2019:8, s. 144, 160 och 327.

⁴⁵² Försvarsmakten (2021), Försvarsmaktens Strategiska Inriktning 2021–2030, s. 28.

BILAGA 2

Förkortningar och ordförklaringar

Amfibie – Amfibie är den benämning som används för något som verkar både på land och i vatten.⁴⁵³

ASIFU – All Sources Information Fusion Unit, underrättelseenhet i Minusma.

IED – Improvised Explosive Device. Det är improviserade sprängmedel/bomber som innehåller förstörande, dödliga ämnen eller skadliga pyrotekniska ämnen och/eller brandkemikalier.⁴⁵⁴

IntUtbe – Internationella utbildningsenheten vid Livgardet.

ISAF – International Security Assistance Force, en multinationell säkerhetsstyrka som verkade i Afghanistan.

ISR – Intelligence, Surveillance, and Reconnaissance, underrättelser, övervakning och spaning.

MINUSMA – Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali/United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali, en fredsbevarande FN-mission i Mali.

MNLA – Mouvement national de libération de l'Azawad, vilket betyder nationella rörelsen för Azawads befrielse.

Nordefco – Nordic Defence Cooperation är nordiskt försvarssamarbete där Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige ingår.⁴⁵⁵

Numerär – Antalsmässigt eller till antalet.

Reglemente – Ett reglemente är en bindande och beskrivande bestämmelse för hur en verksamhet ska genomföras inom Försvarsmakten. Reglementet kan även ange ett förhållningssätt för genomförandet av verksamheten.⁴⁵⁶

Swedint – Försvarsmaktens internationella centrum, som förbereder svenska och utländska officerare, poliser och civila tjänstemän för arbete i multinationella fredsoperationer inom ramen för EU, FN och Nato/PFF (Partnerskap för fred).⁴⁵⁷

UNPROFOR – United Nation Protection Force, FN:s övervakningsstyrkor i Bosnien.

⁴⁵³ <https://www.forsvarsmakten.se/sv/ordlista/>.

⁴⁵⁴ <https://www.forsvarsmakten.se/sv/ordlista/>.

⁴⁵⁵ <https://www.nordefco.org/>.

⁴⁵⁶ <https://www.forsvarsmakten.se/sv/ordlista/>.

⁴⁵⁷ <https://jobb.forsvarsmakten.se/sv/jobba-i-forsvarsmakten/verksamhetsomraden-arbetsomraden-och-forband/forband/forsvarsmaktens-internationella-centrum-swedint/>.

BILAGA 3

Skriftliga frågor till Försvarsmakten

Frågeformulärets disposition och svarsanvisningar

Frågeformuläret består av tre delar:

- kostnader
- insatsernas påverkan på den nationella förmågan med utgångspunkt i Natos DOTMLPF-I-modell
- försvarsmaktens utvecklingsarbete.

Frågorna i del 1 och 2 avser var och en av de fem insatserna som listas ovan. Det innebär att Försvarsmakten behöver redovisa sina svar för varje insats separat och överväga de förhållanden som rådde vid tidpunkten för respektive insats. Vi är medvetna om att det kan vara svårt att särskilja en enskild insats påverkan i del 2. Svara i dessa fall med förändringar som skett under eller strax efter insatsen.

Frågorna i del 2 och 3 önskar vi att ni besvarar utifrån Försvarsmaktens *egen* värdering. Detta innebär att svaren ska spegla hur Försvarsmakten bedömer hur den nationella förmågan påverkats av de internationella insatserna vid respektive tidpunkt. I svaren får gärna exempel ges som underbygger den bedömning som Försvarsmakten gör.

Notera att samtliga svar bör vara övergripande, och de får inte innehålla hemliga uppgifter.

Del 1: Kostnader

Vad uppskattar Försvarsmakten att respektive insats kostat totalt i materiel- och personalrelaterade kostnader?

I beräkningen ska kostnaderna för förberedelser inför insatsen, kostnaderna under insatsen samt kostnader för efterarbetet med insatsens genomförande ingå. Försvarsmakten bör översiktligt beskriva vilka avgränsningar som gjorts när kostnaderna har räknats ut, och dessa bör utformas så att kostnaderna för de olika insatserna blir jämförbara.

Del 2: Insatsernas påverkan på den nationella förmågan

Frågorna i del 2 är uppdelade efter förmågekomponenter med utgångspunkt i Natos DOTMLPF-I-modell.

Doktrin

Har den internationella insatsen förändrat den militära doktrinen inom Försvarsmakten? Hur i så fall?

Organisationen

Har den internationella insatsen förändrat Försvaretsmaktens organisation när det gäller operativa ramvillkor, dvs. kraven på förmåga för operativ nivå vid en angiven tidpunkt?

Övning och utbildning (ej ledarskapsutbildning)

Förändrade den internationella insatsen Försvaretsmaktens sätt att öva den nationella förmågan vid tidpunkten för insatsen?

Fick t.ex. nationella övningar förkortas eller ställas in?

Har erfarenheterna från den internationella insatsen inneburit några större förändringar för Försvaretsmaktens nationella utbildningar?

Ge gärna exempel på hur och inom ramen för vilka utbildningar.

Materiel

Ungefär hur stor andel av materielen i den internationella insatsen har behövt anpassas eller återställas för att kunna användas i Sverige och dess närområde?

Fick detta några konsekvenser? Om ja, i så fall vilka?

Ge gärna exempel.

Ledarskap

Har riktlinjer för hur ledarskap (från ÖB till gruppbefäl) ska utövas och utformningen av ledarskapsutbildningar i Försvaretsmakten förändrats med anledning av de erfarenheter som gjorts inom ramen för den internationella insatsen?

Ge gärna exempel.

Personal

Ungefär hur stor andel av personalen som bemannade insatsen bestod av Försvaretsmaktens befintliga personal och hur stor del rekryterades externt, t.ex. reservofficerare, för det specifika uppdraget?

Har bemanningen av den internationella insatsen fått konsekvenser för den nationella förmågan på kort sikt (inom ett år) och/eller lång sikt?

Om ja, ge exempel på vilka dessa konsekvenser har varit.

Faciliteter/infrastruktur

I vilken omfattning har erfarenheter från den internationella insatsen lett till större systemförändringar av den nationella infrastrukturen, t.ex. när det gäller sambands- och it-system eller logistik och sjukvård?

Ge gärna konkreta exempel.

Interoperabilitet

Vilka konsekvenser för den nationella förmågan har det ökade fokuset på teknisk och/eller konceptuell interoperabilitet⁴⁵⁸ med andra länder inom ramen för den internationella insatsen haft?

Ge gärna exempel.

Övergripande

Beskriv hur den internationella insatsen bidragit till eventuell försvarsoperativ nytta eller tvärtom fått negativa effekter?

Ge gärna exempel.

Del 3: Försvarsmaktens uppföljningsarbete

Frågorna i del 3 gäller en samlad bedömning under 1993–2020. Obs! Dela upp svaret i tidsperioder då det skett större förändringar och inte i detalj per insats.

Vilka strukturer och system har Försvarsmakten haft för att tillvarata erfarenheterna från internationella insatser som är relevanta för den nationella förmågan, t.ex. ”lessons learned” och liknande?

Hur har detta implementerats?

Har erfarenheterna från de internationella insatserna påverkat/förändrat det praktiska arbetet inom Försvarsmaktens grundorganisation?

Ge gärna exempel.

⁴⁵⁸ Exempel på teknisk interoperabilitet är samma ammunition, likadant drivmedel, sambandssystem. Med konceptuell interoperabilitet menas användning av samma begrepp, vokabulär.

BILAGA 4

Metodbilaga

I denna bilaga kompletteras uppgifterna i kap. 1.6 om de metoder och arbets-sätt som tillämpats i uppföljningen.

Val av insatser

Våren 2021 gav Försvarskommitténs arbetsgrupp för uppföljning och utvärdering Försvarsmakten i uppdrag att ta fram ett underlag över de internationella militära insatser som riksdagen beslutat om 1993–2020. I Försvarsmaktens underlag⁴⁵⁹ framgick att Sverige deltagit i 16 internationella insatser av olika omfattning. Se nedanstående tabell.

Tabell 10 Internationella insatser som Sverige och Försvarsmakten deltagit i 1993–2020

Insats	Period	Rotations-beteckning	Försvarsgren	Antal dagar	Övergripande ledning: Nato/FN/EU
Libanon	1986–1994	L91–L118, L01–L14	Armén	500	FN
Somalia	1992–1993	SO01–SO04	Armén	365	FN
Kroatien	1992–1996	JK01–JK08	Armén	1 460	FN → Nato
Bosnien- Hercegovina	1993–1999	BA01–BA12/99	Armén	2 370	FN → Nato
Makedonien	1993–1999	MA01–MA13	Armén	2 250	FN
Kosovo	1999–2003	KS01–KS27	Armén, marinen, flyg	5 100	Nato
Afghanistan	2002–2014	FS01–FS28	Armén, flyg	4 750	Nato
Kongo	2003–2004	FK01–FK02	Flyg	400	FN
Bosnien	2000	EB01–EB04	Armén	1 460	EU
Liberia	2004–2006	LA01–LA05	Armén	1 300	FN
Libanon	2006–2007	ML01–ML02	Marinen	365	FN
Somalia	2009–2017	ME01–ME05	Marinen	500	EU
Tchad	2008	TD01–TD01/F	Marinen	270	EU
Libyen	2011	FL01–FL02	Flyg	90	Nato
Mali (Minusma)	2014–2020	Mali00–Mali13, pågående	Armén, marinen, flyg	2 250*	FN
Irak	2015–2020	Pågående	Armén	2 000*	USA

* Uppgift fram till december 2020.

Källa: Egen bearbetning av uppgifter i underlag från Försvarsmaktens PM (FM2021-11200:1), 2021-05-11 och på Försvarsmaktens webbplats.

⁴⁵⁹ FM2021-11200:1, 2021-05-11.

För att avgränsa arbetet och möjliggöra uppföljningen inom givna tidsramar och resurser gjorde arbetsgruppen ett urval av insatser som skulle studeras närmare. Arbetsgruppen ställde därvid upp följande kriterier för valet av insatser som skulle undersökas:

- De tre försvarsgrenarna armén, marinen och flygvapnet skulle finnas representerade i uppföljningen.
- De insatser som skulle ingå i uppföljningen skulle ha genomförts under perioden 1993–2020.
- Minst en insats före 2008 och minst en insats efter 2008 skulle följas upp.
- Insatser som genomförts under olika ledning, dvs. Nato, FN, EU skulle ingå i uppföljningen.
- Uppföljningen skulle omfatta fem insatser.

Gruppen valde därefter de fem insatser som ingår i uppföljningen.

Försvarsmaktens skriftliga svar

Underlaget i uppföljningen utgår i huvudsak från Försvarsmaktens skriftliga svar på frågorna som redovisas i bilaga 3. Därefter har underlaget kompletterats med iakttagelser från genomförda intervjuer och relevanta dokument.

Intervjuer

Urval av intervjupersoner

För att få underlag för en fördjupad analys av de internationella insatsernas påverkan på Försvarsmakten och den nationella försvarsförmågan intervjuades befintliga och tidigare nyckelpersoner vid Försvarsmakten. Valet att intervju nyckelpersoner grundar sig i att RUFSS önskat inhämta mer detaljerade uppgifter som kompletterar Försvarsmaktens skriftliga svar. Inför valet av intervjupersoner tog RUFSS fram ett förslag på chefsnivåer i Försvarsmakten som skulle vara lämpliga att intervju. Förslaget presenterades för och godkändes av arbetsgruppen i november 2021.

Swedint bistod RUFSS med en lista med 15 namn på chefer för Swedint och internationella utbildningsenheten 1993–2020. RUFSS valde fyra chefer som verkat under 1995–1996, 2010–2011, 2013–2016 och nuvarande chef från 2020. Dessa chefer gav i sin tur tips på vilka personer som kunde vara lämpliga att intervju.

RUFSS tog därefter fram namnen på nuvarande chefer, dvs. insatschefen, produktionschefen, försvarsgrenscheferna, logistikchefen, ledningssystemschefen, chefen för stabsavdelningen och stf. chefen för insatsstabens utvecklingsavdelning. Försvarsmakten bistod med kontaktuppgifter till dessa chefer. RUFSS gick sedan vidare och identifierade tidigare insatschefer och produktionschefer samt kontingentschefer eller motsvarande för varje insats. Namnen söktes fram i rapporter och artiklar, genom tips samt genom

sökningar på webben. Därefter valdes några insats- och produktionschefer samt en kontingentschef eller motsvarande för varje insats. För att få ett lagom antal personer att intervjua inom tidsramen för uppföljningen valdes företrädesvis de personer som haft flera olika befattningar och som tidigare varit delaktig i en internationell insats. Valen gjordes i samråd med representanten för försvarsutskottets kansli och i något fall med en referensperson.

För att få en bild av hur bataljonerna och regementena påverkats i Sverige efterfrågade RUFSS även namn till tidigare bataljonschefer som skickat iväg personal på internationella insatser. Försvarsmakten tog fram en lista med sju namn på tidigare bataljonschefer som fortfarande är verksamma inom myndigheten. RUFSS valde på grund av tidsskäl att intervjua fyra av dessa bataljonschefer och hade ett telefonsamtal med ytterligare en.

Genomförandet av intervjuerna

De semistrukturerade intervjuerna genomfördes till största delen digitalt på Skype och telefon. Drygt en handfull intervjuer kunde genomföras fysiskt på plats. Samtliga intervjuer pågick i cirka en timme. Både projektledaren och projektmedarbetaren deltog under samtliga intervjuer. Under en handfull intervjuer deltog även kontaktpersonen på försvarsutskottets kansli.

Minnesanteckningar skrevs efter intervjun och skickades till intervjuerna för synpunkter och eventuella tillägg. Ingen inspelning eller transkribering gjordes.

De skriftliga svaren och yttranden från intervjuerna har vid några tillfällen skilt sig åt, vilket kan ha olika orsaker. En orsak som framförts av en av referenspersonerna i uppföljningen är att Försvarsmakten är en stor organisation, där olika personer i olika positioner kan förmodas ha delvis olika syn på internationella insatsers konsekvenser för den nationella försvarsförmågan.⁴⁶⁰ En annan orsak kan vara att insatsernas betydelse bedöms vara större av dem som själva deltagit i insatsen.

Riksdagsbibliotekets litteratur- och artikelsökningar

Riksdagsbiblioteket fick två uppdrag av RUFSS att ta fram litteratur och artiklar i relevanta databaser under 1993–2021. Den första sökningen var mer generell och genomfördes inom ramen för förstudien och innan valet av insatser. Den andra sökningen omfattade endast de fem valda insatserna och inkluderade även sökningar av nyhetsartiklar. Resultatet av sökningarna visade att ett begränsat material berört internationella insatsers konsekvenser för den nationella militära förmågan, vilket innebär att uppföljningen i begränsad utsträckning har kunnat använda dessa underlag för att besvara frågeställningarna. Dock har materialet varit värdefullt för förståelsen av insatserna.

⁴⁶⁰ Uppgift från Elin Hellquist, förste analytiker vid FOI, 2022-03-15.

Använda databaser och andra källor

I sökningarna bland material från studier och forskning användes databaserna Libris, Scopus, Taylor& Francis och Swepub. Sökningar gjordes även i relevanta myndigheters databaser och webbsidor, t.ex. FHS DiVA och FOI.

För det andra uppdraget genomförde Riksdagsbiblioteket sökningar på Nyhetsportalen med avgränsade källor från DN, SvD, Officerstidningen, Värnpliktsnytt och Altinget, Forskning och Framsteg och Dagens forskning.

Utformningen av lämpliga söksträngar gjordes i dialog mellan RUFSS och Riksdagsbiblioteket.

Använda sökord

Sökorden på svenska som användes under sökningarna var bl.a. internationella insatser, militära insatser, militära operationer, fredsoperation, försvarsförmåga, operativ förmåga, taktisk förmåga och strategisk förmåga.

De engelska nyckelorden som användes var bl.a. Swedish armed forces, Swedish defence, military capabilities, international operations, military operations och peacekeeping operations.

Sökorden i Nyhetsportalen utgick från de fem valda insatserna och var t.ex. Eufor, UNPROFOR, Operation Unified Protector, Minusma, ISAF, Operation Atalanta. Dessutom kombinerades namnet på landet med erfarenhetshantering och lessons learned.

2019/20:RFR1	FINANSUTSKOTTET Öppen utfrågning om den aktuella penningpolitiken den 24 september 2019
2019/20:RFR2	UTBILDNINGSPOLITIKUTSKOTTET Seminarium om livslångt lärande
2019/20:RFR3	KULTURUTSKOTTET Att redovisa resultat
2019/20:RFR4	UTBILDNINGSPOLITIKUTSKOTTET Regeringens resultatredovisning för UO15 och UO16 – utbildningsutskottets uppföljningar 2012–2018
2019/20:RFR5	FINANSUTSKOTTET Hur påverkas den finansiella stabiliteten av cyberhot, fintech och klimatförändringar? En översikt av forskning, aktörer och initiativ
2019/20:RFR6	NÄRINGSUTSKOTTET Uppföljning av beslutet att bilda Sveriges export- och investeringsråd
2019/20:RFR7	FINANSUTSKOTTET Öppen utfrågning om finansiell stabilitet den 29 januari 2020. Fintech och cyberhot – Hur påverkas den finansiella stabiliteten?
2019/20:RFR8	ARBETSMARKNADSPOLITIKUTSKOTTET, KULTURUTSKOTTET, SOCIALFÖRSÄKRINGSPOLITIKUTSKOTTET, SOCIALUTSKOTTET, UTBILDNINGSPOLITIKUTSKOTTET Offentlig utfrågning på temat psykisk hälsa i ett Agenda 2030-perspektiv
2019/20:RFR9	UTBILDNINGSPOLITIKUTSKOTTET Öppen utfrågning inför den forskningspolitiska propositionen
2019/20:RFR10	TRAFIKUTSKOTTET Mobilitet på landsbygder – forskningsöversikt och nulägesbeskrivning
2019/20:RFR:11	KONSTITUTIONSPOLITIKUTSKOTTET Forskarhearing om den representativa demokratis utmaningar i polariseringens tid
2019/20:RFR:12	CIVILUTSKOTTET Civilutskottets offentliga utfrågning om överskuldssättning
2019/20:RFR:13	FINANSUTSKOTTET Öppen utfrågning om den aktuella penningpolitiken 10 mars 2020

2020/21:RFR1	FINANSUTSKOTTET Öppen utfrågning om den aktuella penningpolitiken den 20 oktober 2020
2020/21:RFR2	SOCIALFÖRSÄKRINGSUTSKOTTET Uppföljning av tillämpningen av gymnasireglerna
2020/21:RFR3	NÄRINGSUTSKOTTET Sveaskogs samhällsuppdrag om markförsäljning – en uppföljning
2020/21:RFR4	NÄRINGSUTSKOTTET Artificiell intelligens – Möjligheter och utmaningar för Sverige och svenska företag
2020/21:RFR5	TRAFIKUTSKOTTET Punktlighet för persontrafik på järnväg – en uppföljning
2020/21:RFR6	SOCIALFÖRSÄKRINGSUTSKOTTET Digitalt seminarium om uppföljningen av tillämpningen av gymnasireglerna den 26 november 2020
2020/21:RFR7	MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET Lantbrukets sårbarhet – en uppföljning
2020/21:RFR8	FINANSUTSKOTTET Öppen utfrågning om finansiell stabilitet – Risker i kölvattnet efter covid19-pandemin
2020/21:RFR9	SOCIALUTSKOTTET Digital offentlig utfrågning med anledning av Coronakommissionens delbetänkande om äldreomsorgen under pandemin
2020/21:RFR10	FINANSUTSKOTTET Öppen utfrågning om den aktuella penningpolitiken den 16 mars 2021
2020/21:RFR11	CIVILUTSKOTTET Uppföljning av lagen om kollektivtrafikresenärers rättigheter – hur har lagen fungerat för resenärerna?
2020/21:RFR12	TRAFIKUTSKOTTET Offentlig utfrågning om järnvägens punktlighet
2020/21:RFR13	FINANSUTSKOTTET Öppen utfrågning om Riksbankens rapport Redogörelse för penningpolitiken 2020
2020/21:RFR14	MILJÖ- OCH JORDBRUKSUTSKOTTET Offentlig utfrågning om rapporten Lantbrukets sårbarhet – en uppföljning
2020/21:RFR15	FINANSUTSKOTTET Öppen utfrågning om Finanspolitiska rådets rapport Svensk finanspolitik 2021
2020/21:RFR16	SOCIALUTSKOTTET Digital offentlig utfrågning om sjukdomen ME/CFS och infektionsutlöst trötthetssyndrom
2020/21:RFR17	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Nyheter i sociala medier – en forskningsöversikt av användning och effekter ur ett medborgarperspektiv

2021/22:RFR1	FINANSUTSKOTTET Öppen utfrågning om den aktuella penningpolitiken den 19 oktober 2021
2021/22:RFR2	SOCIALUTSKOTTET Socialutskottets offentliga utfrågning om precisionsmedicin
2021/22:RFR3	FINANSUTSKOTTET Öppen utfrågning om finansiell stabilitet – Sårbarheter och motståndskraft i ekonomin i ljuset av ökande skulder hos hushåll och kommersiella fastighetsföretag
2021/22:RFR4	FINANSUTSKOTTET Utvärdering av Riksbankens penningpolitik 2015–2020
2021/22:RFR5	FINANSUTSKOTTET Evaluation of the Riksbank's Monetary Policy 2015–2020
2021/22:RFR6	FINANSUTSKOTTET Öppen utfrågning om den aktuella penningpolitiken den 3 mars 2022
2021/22:RFR7	ARBETSMARKNADSUTSKOTTET Uppföljning av nyanländas etablering –arbetsmarknadsstatus med särskilt fokus på kvinnorna
2021/22:RFR8	KONSTITUTIONSUTSKOTTET Uppföljning och utvärdering av tillämpningen av utskottsinitiativ
2021/22:RFR9	KULTURUTSKOTTET Uppföljning av delar av den svenska friluftslivspolitik
2021/22:RFR10	NÄRINGSUTSKOTTET Innovationskritiska metaller och mineral – en forskningsöversikt
2021/22:RFR11	SOCIALUTSKOTTET Hälsa- och sjukvård för barn och unga i samhällets vård – en utvärdering
2021/22:RFR12	FINANSUTSKOTTET Öppen utfrågning om AP-fondernas placeringar av buffertkapitalet i pensionssystemet den 26 april 2022