

Omformningen av försvaret

Försvarsberedningens bedömningar 1995–2004

Inträdeshandling i KKrVA avd V den 21 maj av Tommy Åkesson

Résumé

The Swedish Defence Commission provides consultation between the government and the political parties in the parliament on the long-term development of defence and security policy. Successive Defence Commission reports formulated concepts for the development of the defence 1995–2004. The Armed Forces were transformed in the defence decisions to a new defence that was characterized as what was called “response defence”. The possibility of an attack against Sweden was deemed low and was therefore phased out as a planning assumption for the armed forces, even in the long run. The idea was that this new defence should be more adapted to what was termed the new wider security threat. The new “network-based defence”, with a theoretical base in *Revolution in Military Affairs* – RMA, become in practice the Swedish defence doctrine. These ideas did fit the political requirements. Not least, they could motivate so called efficiency improvements and, consequently, reductions in the defence organizations, while investing in, among other things, technology development as well as increased international co-operation. The reports from the Defence Commission and the subsequent defence decision by the parliament resulted in a new structure of the Swedish defence. This new, much reduced, response defence was not intended to be used in war in its traditional sense. The doctrine had transformed War into a series of engagements or possibly duels between smaller units or weapons systems.

FÖRSVARSMAKTEN VAR I slutet av 1980-talet i ett stort behov av förändring. Trots den försämrade säkerhetspolitiska situationen under första halvan av 1980-talet och omvärldens upprustningar hade inte krigsorganisationen förnyats i den omfattning som omvärldsläget krävde. Det hade förvisso investerats i ny materiel och vissa förmågor hade förbättrats. Men sammantaget kvarstod faktum – det svenska försvaret lämnade inte det kalla kriget lika välrustat som många andra länder. Det förändrade säkerhetspolitiska läget efter 1989 motiverade reduceringar av försvaret men de stora kvalitetsbristerna behövde också åtgärdas – även med en mindre organisation. Detta ledde till att omformningen av det svenska

försvaret krävde större åtgärder än i en del andra länder i väst.

Efterhand som den säkerhetspolitiska situationen i Europa ändrades i kölvattnet av händelserna 1989 gav dessa omvälvningar avtryck i den svenska försvars- och säkerhetspolitiken. Successivt fick förändringarna i den säkerhetspolitiska situationen konsekvenser i utformningen av det svenska försvaret. Samtidigt stod Sverige inför ekonomiska problem och behovet av att sanera statsfinanserna var stort. Den säkerhetspolitiska utvecklingen och de statsfinansiella problemen präglade försvars- och säkerhetspolitiken under många år. Med justering av vokabulären i målsättningar försköts åren 1995 till 2004 successivt prioriteringen från att möta

militära angrepp till att i större utsträckning vara ett instrument för att aktivt hantera bredare säkerhetsutmaningar samtidigt som det identifierades motiv och möjligheter att skära ner försvarsbudgeten.

Försvarsberedningen har haft ett stort inflytande över utformningen av den svenska försvars- och säkerhetspolitiken under de senaste decennierna. Försvarsberedningens form och uppdrag har ofta säkerställt tillräckligt stöd i riksdagen för förslag rörande omformningen av försvaret. Omformningen av det svenska försvaret påbörjades i början av 1990-talet med reduceringar av antalet krigsförband och fredsgarnisoner samtidigt som en viss materiell förnyelse fullföljdes. I och med försvarsbesluten 1995–1996 inleddes en serie radikala beslut som tio år senare hade omformat försvaret i grunden. Den nedskärning och ominriktning som genomfördes är av historiska mått och torde vara en av de största förändringarna som drabbat en militär organisation i fredstid. I denna process hade försvarsberedningen en nyckelroll.

Försvarsberedningen

I oktober 1992 beslutade regeringen att inom Försvarsdepartementet tillsätta en Försvarsberedning med uppgift att utöva parlamentarisk insyn i bl a regeringens arbete med att vidta åtgärder inför nästa långsiktiga försvarsbeslut. Försvarsberedningen ersatte de tidigare parlamentariskt sammansatta försvarskommittéerna (försvarsutredningarna) i rollen som samrådsorgan mellan regeringen och riksdagens partier i försvars- och säkerhetspolitiska frågor. Försvarsministern bemyndigades att efterhand lämna närmare anvisningar för försvarsberedningens arbete. I det ingick också att förordna ordförande och övriga ledamöter, huvudsekreterare, sekreterare, sakkunniga och experter.

Regeringen beslutade 1995 att uppgiften för försvarsberedningen skulle vara att svara för samråd mellan företrädare för regeringen och företrädare för riksdagspartierna rörande nästa långsiktiga försvarsbeslut.¹ Efter försvarsbesluten 1995–1996 (besluten togs i två etapper) inriktades försvarsberedningens arbete mot att, inom ramen för s k kontrollstationer, genomföra prövning av det säkerhetspolitiska läget och dess konsekvenser för totalförsvarets beredskap, omfattning, utveckling och förnyelse. Vidare behandlade försvarsberedningen under denna tid ett antal särskilda frågor som enligt regeringen och riksdagen borde behandlas i kontrollstationsarbetet.

I maj 1999 beslutade regeringen att försvarsberedningen även i fortsättningen skulle svara för samråd mellan regeringen och riksdagspartierna om den långsiktiga inriktningen av försvars- och säkerhetspolitiken. Försvarsberedningen skulle följa den säkerhetspolitiska utvecklingen i omvärlden och inför regeringens förslag till riksdagen redovisa försvarsberedningens syn på viktigare långsiktiga försvars- och säkerhetspolitiska frågor.² Därmed hade försvarsberedningen fått den formella grund vilken dess arbete fortfarande vilar på.

Försvarsberedningen har varit en central aktör i utformningen av den svenska försvars- och säkerhetspolitiken de senaste decennierna. I de omvälvande försvarsbesluten 1995–1996, 1999–2001 och 2004 var försvarsberedningens rapporter viktiga ingångsvärden liksom även senare inför försvarsinriktningsbesluten 2009 och 2015.

Genom dess uppdrag att redovisa sin syn på försvars- och säkerhetspolitiska frågor inför regeringens förslag till riksdagen har försvarsberedningen också haft ett direkt inflytande i avvägningar och prioriteringar. En viktig uppgift har varit att samla tillräckligt stöd bland riksdagspartierna i centrala

frågor rörande försvarets utveckling inför kommande riksdagsbeslut. I försvarsberedningens arbete har det eftersträvat en så bred politisk enighet som möjligt.

Genom att förhandla med riksdagens partier om innehållet i rapporter innan och inför propositionsskrivandet i Regeringskansliet har försvarsberedningen de facto haft ett stort utrymme att ifrågasätta, omforma och utveckla den svenska försvars- och säkerhetspolitiken. Detta arbete har genomförts med stöd av berörda myndigheter och departement men med en relativt stor frihet och ofta utan att formellt hantera utlåtanden från myndigheter, departement och experter. Arbetsformen i försvarsberedningen har inte varit bunden av t ex de styrningar som omgärdar det ordinarie utredningsväsendet. Rapporterna genomgår inte heller sedvanligt remissförfarande vilket för övrigt skulle kunna vara problematiskt då de ofta har haft karaktären av politiska överenskommelser. Vanligtvis har regeringen begärt in underlag inför propositionsarbetet – underlag som ibland nyttjats av försvarsberedningen i dess arbete. Myndighetsunderlagen har ibland utformades utgående från de förslag försvarsberedningen lämnat.

Försvarsberedningen har formellt styrts genom de närmare anvisningar för försvarsberedningens arbete som beslutas av försvarsministern. Anvisningarna har ofta varit tämligen generellt formulerade. Informellt har styrningen också skett genom framförallt ordförandens koppling till det största regeringspartiet. Den informella styrningen har oftast haft principiella övergripande perspektiv på försvarsfrågan t ex ekonomi, militär alliansfrihet och totalförsvarspått eller andra strukturella frågor. Ledamöternas förankring i sina respektive partier har varit avgörande för trovärdigheten i den breda överenskommelsen som ordföranden sökt

uppnå. Ofta har slutförhandlingarna genomförts med partiledningarna inkopplade.

Den friare ställning som försvarsberedningen ändå sammantaget har haft, åtminstone jämfört med ordinarie arbetsrutiner i Regeringskansliet eller offentliga utredningar, har också skapat möjlighet, inte minst för den sittande regeringen, att ibland driva något mer radikala förslag än vad som annars skulle varit möjligt. Försvarsberedningen har ibland, innan propositionsarbetet påbörjats i Försvarsdepartementet, förhandlat fram breda politiska uppgörelser i centrala frågor rörande svensk försvars- och säkerhetspolitik – uppgörelser som regeringskansliet och myndigheterna har haft att förhålla sig till. Möjligheterna att få till stånd breda uppgörelser i försvarsberedningen rörande sakfrågor har ytterst begränsats av mandatfördelningen i riksdagen och regeringens behov av stöd från andra partier för att få igenom sina försvars- och säkerhetspolitiska prioriteringar i kammaren.

Försvarsberedningen är en förhandling mellan riksdagens partier. Det största regeringspartiet, som innehar ordförandeposten, står alltid bakom försvarsberedningens rapporter. Ordförandens uppgift är att skapa ett brett parlamentariskt stöd för rapporterna genom att så många partier som möjligt kan stå bakom huvuddragen i rapporten. Det står alltid de övriga partierna fritt att lämna avvikande uppfattning på hela eller delar av rapporten. Även partier ingående i regeringen har lämnat avvikande uppfattningar på delar av beredningsrapporter – utan att det för den skull egentligen påverkat enigheten bakom huvuddragen.

Lyckas inte försvarsberedningen hantera centrala delar i en försvarsuppgörelse tvingas en minoritetsregering till fortsatta förhandlingar inför propositionsskrivandet. Försvarsberedningen lyckades t ex inte enas om en ekonomisk nivå i rapporten som

lämnades i maj 2014. För att säkerställa tillräckligt stöd i riksdagen inledde därför den socialdemokratiskt ledda regeringen, som tillträdde efter valet samma år, att förhandla om nivå på försvarsbudgeten i det kommande försvarsinriktningsbeslutet med de oppositionspartier som stod bakom huvuddragen i försvarsberedningens säkerhetspolitiska och försvarspolitiska rapporter. För detta ändamål etablerades den s k försvarsgruppen vilken fortsatte att vara det politiska förankringsorganet under mandatperioden.

Problemformulering och avgränsningar

Analysen utgår från förslag som försvarsberedningen lämnat rörande ett antal begrepp vilka varit centrala för omformningen av det svenska försvaret 1995–2004. Jag har avgränsat mig till begrepp som hade, och ibland fortfarande har, en central position i den svenska försvarspolitiska doktrinen såsom den formulerats i försvarsbesluten. För att få ett hanterbart omfång har jag avgränsat mig till sex begrepp. Dessa begrepp belyser tydligt utvecklingen av försvarsberedningens synsätt på omformningen av försvaret. Hur resonerade försvarsberedningen kring det vidgade säkerhetsbegreppet, insatsförsvaret, den s k anpassningsdoktrinen, väpnad strid som grund för det militära försvaret, nätverksförsvaret samt differentierad beredskap? Försvarsberedningens resonemang och förslag kring dessa begrepp har fått stora konsekvenser för den svenska försvars- och säkerhetspolitiken och kan till del också förklara det läge det svenska försvaret befinner sig i idag.

Källor och litteratur

I artikeln används försvarsberedningens rapporter 1995–2004 som primärkällor och

resonemangen vilar till sin huvuddel på dessa. Beredningsrapporterna har publicerats i den s k departementsserien i Regeringskansliet och lämnades till statsrådet och chefen för Försvarsdepartementet som underlag inför försvarsbesluten. Jag har också använt mig av relevanta försvarsbeslutspropositioner. Resonemangen i propositionerna har ibland varit nödvändiga för att sätta försvarsberedningens förslag i ett sammanhang.

Jag inte kunnat finna någon litteratur som behandlar försvarsfrågan 1995–2004 och de begrepp jag avser analysera. Skeendet är förvisso idag historia men den historiska forskningen har ännu endast i begränsad utsträckning börjat belysa och granska försvarets utveckling de första decennierna efter kalla krigets slut. Författaren har dock haft stöd av Ola Hedins utmärkta studie *Försvarets förutsättningar – en ESO-rapport om erfarenheter från 20 år av försvarsreformer*, från 2011. Denna studie är den enskilt bästa sammanställningen och sammanfattningen rörande utvecklingen av försvaret 1990–2009. Inte minst har studiens grundliga analys av försvarsbesluten, ekonomin och krigs-/insatsorganisationens utveckling varit till stöd för arbetet.

Det vidgade säkerhetsbegreppet

Under 1980-talet var totalförsvarets uppgift i första hand att vara fredsbevarande genom att ha en sådan styrka, sammansättning, ledning och beredskap att det kunde avhålla från varje försök att utnyttja Sverige. Det förutsatte, enligt doktrinen, att totalförsvaret kunde möta militära angrepp varifrån de än kom.³ Totalförsvarets helt dominerande uppgift var i praktiken att kunna möta ett massivt militärt angrepp från en Sovjetunionen och övriga Warszawapakten. I ljuset av det avsevärt förbättrade säkerhetspolitiska läget

efter kalla krigets slut förändrades successivt denna tydliga uppgift och istället utformades nya bredare hotperspektiv som grund för försvarets utveckling.

Försvarsberedningen konstaterade 1995 att de flesta länder omdefinierade sin syn på säkerhet och att det "...torde vara tämligen okontroversiellt att tala om ett vidgat säkerhetspolitiskt begrepp".⁴ Den huvudsakliga inriktningen i denna nya definition av säkerhet sades vara ett bredare perspektiv, dvs ett vidgat säkerhetsbegrepp där konfliktförebyggande samarbete och internationella insatser av humanitär och fredsfrämjande karaktär ingick. Försvarsberedningen betonade att hot och risker var gränsöverskridande och måste hanteras i internationell samverkan. Dit räknades naturkatastrofer, stora flyktingströmmar, störningar i infrastrukturen och storskaliga miljöolyckor. Många gånger, menade försvarsberedningen, kunde det vara svårt att dra skarpa gränser mellan vad som var risker i fred och vad som var att betrakta som säkerhetspolitiskt relevant. Sammantaget ansåg försvarsberedningen att det talade för ett vidgat säkerhetsbegrepp med en helhetssyn på hot och risker av olika slag och på samhällets hantering av dessa.⁵

Försvarsberedningen ansåg att det skett genomgripande och positiva förändringar i de säkerhetspolitiska förhållandena inte minst i Sveriges närområde. En rad förhållanden talade dock för att svåröversägligheten i den säkerhetspolitiska utvecklingen skulle förbli ett dominerande inslag under lång tid. Det vidgade säkerhetsbegreppet som försvarsberedningen föreslog innebar bl a att hoten sågs ur ett mer individuellt perspektiv, eller "medborgarperspektiv", som det uttrycktes. Dessa hot sammanhängde "... med upplevda och tänkbara vidare konsekvenser av den oro, den politiska instabilitet och de konflikter som kommit till ytan efter det kalla kriget".⁶

Med försvarsberedningens förslag till vidgat säkerhetsbegrepp 1995 möjliggjordes också etablerandet av det som senare skulle utvecklas till krisberedskap. Krisberedskapen skiljer sig från totalförsvaret och det civila försvaret genom dess betoning av fredstida kriser, ofta naturkatastrofer eller olyckor men även t ex terrorishandlingar och IT-angrepp samt en betoning av förebyggande verksamhet och nedtoning av hanterade verksamhet. Tankarna kring krisberedskap fullföljdes i försvarsbeslutet 2004. Som en följd av det vidgade säkerhetsbegreppets allt större genomslag och det väpnade angreppets försvinnande som reell planeringsgrund utfasades i praktiken totalförsvaret och det civila försvaret. Krisberedskapen som kom i deras ställe fokuserade på den enskilda individens säkerhet eller t o m upplevda trygghet. Totalförsvaret har traditionellt fokuserat på det kollektiva åtagandet – ytterst för att värna rikts existens. I planeringen och lösandet av den uppgiften var individens säkerhet och trygghet underordnad kollektivets behov. Tydligast syns det i lagen om totalförsvarsplikt och regleringen kring krigstjänstgöring – en lagstiftning som knappast kan sägas ställa individens säkerhet i centrum. Denna individualisering av säkerhetsbegreppets innehåll låg också i den allmänna utvecklingen i stora delar av samhället under 1990-talet och bör nog därför också ses som ett utslag av rådande politiska trender.

Inom ramen för det vidgade säkerhetsbegreppet och den indirekta nedtoningen av den traditionella dimensioneringsgrunden för försvaret ansåg försvarsberedningen att totalförsvaret ändå skulle kunna möta militära hot som direkt berörde Sverige. Svårast bland dem ansågs 1995 fortsatt vara väpnade angrepp. Väpnade angrepp som skulle kunna hota Sverige tedde sig dock samtidigt som mycket osannolika vilket också bekräftades i försvarsberedningens säkerhetspolitiska

kontrollstation 1996.⁷ De militära förut-sättningarna att genomföra sådana angrepp ansågs under lång tid vara starkt begränsade. Av detta drog försvarsberedningen slutsatsen att anspråken på totalförsvaret att möta väpnade angrepp under ett antal år kunde vara begränsade.⁸ Dessa resonemang kom att vara återkommande i försvarsberedningens rapporter de kommande åren med följd att det väpnade angreppet som planeringsgrund allt mer tonades ner för att 2004 i praktiken helt försvinna.

Försvarsberedningen konstaterade i mitten av 1990-talet att Sverige som militärt alliansfri stat behövde en betryggande nationell försvarsförmåga.⁹ Totalförsvaret ansågs skapa förtroende för Sveriges militära alliansfrihet syftande till att landet skulle kunna vara neutralt i händelse av krig i vårt närområde.¹⁰ Totalförsvaret hade därmed en uppgift att värna den säkerhetspolitiska linjen. Ett förtroendeskapande totalförsvaret och ett trovärdigt nationellt försvar skulle bygga på försvarsvilja, sammanhållning, kunskap och beredskap hos hela folket. Det främsta uttrycket för detta ansåg försvarsberedningen vara "... den breda uppslutningen bakom totalförsvarets plikten och viljan att avsätta medel för ett betryggande totalförsvaret samt en omfattande frivillig försvarsrörelse...".¹¹ Pliktinstrumentet ansågs alltså vara något betydligt mer än ett personalförsörjningssystem. Detta kunde motivera större grundutbildningsvolym än vad krigsorganisationen egentligen krävde.¹²

Totalförsvaret skulle ha förmåga och möjligheter att efter hand anpassas till omvärldsutvecklingen. Fortsatt skulle totalförsvaret omfatta hela samhället med en allmän totalförsvarensplikt. Försvarsberedningen ansåg att Sverige borde få en betydande politisk förvarning innan angreppshot mot Sverige skulle kunna förverkligas. Planeringen skulle dessutom utgå från att ett väpnat angrepp

mot Sverige även fortsättningsvis skulle utgöra ett led i en större stormaktskonflikt.¹³ Angreppshoten bedömdes dock på kort sikt som begränsade och eventuell uppväxt av nya hot som observerbara och de skulle ta viss tid i anspråk och därmed ge förvarning för beslut om återtagning. Planeringen skulle således bygga på en anpassningsfilosofi.¹⁴

Med denna anpassningsfilosofi som grund kunde försvarsberedningen konstatera att försvarets förmåga att möta väpnat angrepp främst skulle inriktas på förmåga till anpassning och långsiktig uppbyggnad av militär kapacitet.¹⁵ I det förbättrade säkerhetsläget och trots möjligheten att sänka beredskapskraven i närtid konstaterade försvarsberedningen att det var viktigare att göra nyinvesteringar i materielsystem "... som utgör en väsentlig grund för försvaret i en svårbedömd framtid, än att vidmakthålla gamla system som har begränsat värde under förutsebar livslängd".¹⁶ Det konstaterades samtidigt att i en trängd samhällsekonomi måste även försvarssektorn kunna göra effektivitets- och genomföra samordningsvinster för att priset på totalförsvaret som nationell försäkringspremie skulle vinna acceptans.¹⁷

Med det vidgade säkerhetsbegreppet och anpassningsfilosofin hade försvarsberedningen hittat en modell som fortsatt kunde tillfredsställa den politiska majoritetens huvudprioriteringar inom försvarspolitik. Med konstaterandet att väpnade angrepp tedde sig som mycket osannolika och en syn på totalförsvaret som en nationell försäkring, enligt devisen lägre sannolikhet – lägre premie, öppnades en logisk möjlighet till besparingar i försvarsbudgeten samtidigt som den förändrade hotbilden fortsatt kunde motivera politiskt viktiga områden i försvarspolitik – främst fortsatta satsningar på forskning och utveckling och på försvarsindustrin samt som ett viktigt instrument i omformningen

av den svenska säkerhetspolitiska doktrinen genom deltagande i internationell verksamhet.

I realiteten innebar försvarsberedningens förslag 1995 en konceptuell grund för att försvarsbudgeten kunde skäras ner i försvarsbesluten 1995–1996, 1999–2001 och 2004. Detta koncept med vidgat säkerhetsbegrepp och en anpassningsfilosofi justerades och kompletterades efterhand med bl a insatsförsvar och nätverksförsvar. Samtidigt prioriterades internationell verksamhet allt högre. Konsekvensen blev att krigs- och grundorganisationerna efterhand drastiskt kunde reduceras och ersättas med en betydligt mindre insatsorganisation. Värnpliktsvolymerna minskade också efterhand och utbildningen lades om. Förbandsomsättningssystemet försvann i praktiken i början av 2000-talet liksom repetitionsutbildningssystemet. År 1990 hade 41 349 personer ryckt in för grundutbildning. Detta minskade successivt till 16 658 år 2000, 10 169 år 2005 och 6 804 år 2008.¹⁸ Som en konsekvens av försvarsbeslutet 2004 grundutbildades individer för behov som de internationella ambitionerna ställde. Att värnplikten från 2010 lades vilande och insatsorganisationen skulle försörjas med personal på frivillig väg var i detta perspektiv naturligt och även efterfrågat av Försvarsmakten.

Insatsförsvaret

I den säkerhetspolitiska kontrollstationen som beslutades av riksdagen 1999 och beslutet om en ändrad inriktning för totalförsvaret 2000 fortsatte reformeringen av totalförsvaret. Huvuddragen i reformeringen hade behandlats av försvarsberedningen i tre rapporter 1998–1999. I korthet innebar reformprocessen att den tidigare fokuseringen på vad som nu betecknades som ”invasionsförsvar” ersattes med inriktning mot ett sk modernt, flexibelt och rörligt ”insatsförsvar”

där verksamheten skulle bedrivas och resurserna utformas med en större bredd av hot som utgångspunkt.¹⁹

Försvarsberedningen hade 1995 framfört att totalförsvaret i närtid främst skulle kunna hantera territoriell integritet, bidra till påfrestningar till följd av kriser i närområdet samt stödja det internationella säkerhetspolitiska engagemanget.²⁰ Fortsatt utgjorde dock ett väpnat angrepp det allvarligaste hotet mot den nationella säkerheten och skulle därför vara den långsiktigt dimensionerande uppgiften.²¹ Om en situation som innebar ett angreppshot mot Sverige utvecklades de närmaste åren skulle totalförsvaret ha en ”betryggande och situationsanpassad förmåga” att möta hot mot den nationella suveräniteten.²²

Försvarsberedningen bedömde i sina underlag inför kontrollstationen 1999 att resurserna för försvar av Sverige mot väpnat angrepp och hävdande av den territoriella integriteten kunde reduceras i förhållande till 1996 års försvarsbeslut vad gällde förband, beredskap m m. Samtidigt påpekades att det fortsatt krävdes möjlighet att möta väpnade hot som direkt kunde beröra Sverige vid en kris i det då rådande omvärldsläget.²³ Nu försvann också den tidigare uttalade inriktningen att planeringen skulle utgå från att ett väpnat angrepp mot Sverige skulle utgöra ett led i en större stormaktskonflikt.

De närtida kraven på att möta ett väpnat angrepp kunde enligt försvarsberedningen inrymmas i det som kallades den grundläggande försvarsförmågan och inom ramen för kraven på förmåga för att hävda den territoriella integriteten.²⁴ Den grundläggande förmågan skulle upprätthållas med en insatsorganisation av den typ som Försvarsmakten föreslagit i sina underlag vilka 1999 lämnats till regeringen inför kontrollstationsarbetet. Försvarsberedningen menade att utvecklingen mot denna typ av insatsorganisation

var en viktig del i försvarets strukturella förnyelse. Samtidigt betonades att det var väsentligt att insatsorganisationens utformning anpassades efter de relativt låga kraven på försvar mot väpnat angrepp som ställdes i närtid. Därigenom skulle ett tillräckligt stort utrymme skapas för långsiktig anpassningsförmåga och förnyelse samt för att öka den internationella förmågan.²⁵ Insatsorganisationen skulle dimensioneras för att hävda territoriell integritet, delta i internationell verksamhet, öka beredskapen för att senast inom ett år möta begränsade väpnade angrepp samt ge stöd åt samhället vid svåra påfrestningar.²⁶ Det begränsade väpnade angreppet beskrevs som att det kunde "...röra sig om fjärrstridskrafter (flyg, kryssningsmissiler, ballistiska robotar)..."²⁷

Av beslutet om en ändrad inriktning för totalförsvaret år 2000 framgick följaktligen att Försvarsmakten skulle ha beredskap för att på kort sikt (högst ett år) kunna utveckla förmåga till skyddsåtgärder som medförde att samhället kunde motstå bekämpning av samhällsfunktioner och infrastruktur samt att kunna möta insatser med fjärrstridsmedel och begränsade luftrörliga styrkor. På medellång sikt (inom fem år), efter beslut om anpassningsåtgärder skulle förmågan att möta mer omfattande militära operationer kunna utvecklas. Först på lång sikt (mer än tio år) skulle förmåga att möta flera typer av väpnade angrepp kunna utvecklas.²⁸

Försvarsberedningen utvecklade sin syn på väpnade angrepp i den säkerhetspolitiska rapporten 2001. Den säkerhetspolitiska analysen präglades av att den fortsatta globaliseringen i allt större utsträckning ansågs påverka säkerheten. Internationaliseringen av ekonomi, handel och utbildning och det språng världen tagit inom det informations- teknologiska området ansågs i sig skapat större samarbete och ömsesidigt beroende

mellan länder. Det minskade risken för mellanstatliga konflikter. Behovet av ett brett samarbete för ökad säkerhet framställdes som än viktigare för att motverka direkta konfliktrisker såväl som de hot som följer av den globala utvecklingen och de moderna samhällenas sårbarhet. Därför betonade försvarsberedningen att den svenska säkerhetspolitiken framgent än mer behövde utgå från en vidgad syn på säkerheten.²⁹ Försvarsberedningen hade ingen egentlig geostrategisk och militärstrategisk analys. I praktiken hade de geografiska aspekterna av försvars- och säkerhetspolitiken helt försvunnit. Gränser och geografi spelade ingen nämnvärd roll i försvarsberedningens analys. Istället betonades den gränsöverskridande sårbarheten och den gemensamma säkerheten.

Försvarsberedningen konstaterade 2001 att det begrepp som tidigare har använts för att beskriva den svåraste formen av hot som direkt berör Sverige hade varit "väpnade angrepp riktade mot vårt lands frihet och självständighet". Man menade nu att utvecklingen lett till att denna innebörd av begreppet väpnat angrepp inte längre var tillräcklig för att inrikta och genomföra vad som ansågs vara "nödvändiga åtgärder". Istället betonade försvarsberedningen att behovet av att klarare precisera förutsättningarna för att kunna hantera "... sådana hot som idag inte är väpnade angrepp i strikt folkrättslig bemärkelse, eftersom vi också måste kunna möta sådana angrepp utförda av andra aktörer än stater som använder avancerade metoder och vapen, inklusive icke-konventionella vapen".³⁰

Den av riksdagen år 2000 beslutade reformprocessen omfattade även en omfattande internationalisering av totalförsvaret med syfte att skapa en ökad förmåga till internationell krishantering.³¹ Mot bakgrund av den internationella utvecklingen ansåg också

försvarsberedningen att det kunde läggas relativt sett minskad vikt vid förmågan att möta väpnat angrepp och relativt ökad vikt vid internationella insatser.³² Det innebar bl a att alla operativa insatsförband i princip skulle kunna användas för internationell verksamhet vilket i sin tur ställde krav på operativ och materiell interoperabilitet med andra länder och organisationer. Det svenska engagemanget inom ramen för Natos partnerskap för fred såg i detta sammanhang som centralt.³³

Väpnade angrepp sågs genom prismet av det vidgade säkerhetsbegreppet. Konventionella militära angrepp, om än begränsade, bedömdes som osannolika utom möjligtvis på lång sikt. Dessutom fylldes begreppet ”väpnade angrepp” med ett annat innehåll än det traditionella. Väpnade angrepp från en annan stat riktade mot vårt lands frihet och självständighet i syfte att betvinga Sverige genom militära operationer skulle därmed i praktiken inte längre vara dimensionerande för insatsorganisationen utformning. Förmågan att möta mer omfattande militära operationer avskrevs. Väpnat angrepp fanns dock kvar inom ramen för anpassningstänkandet men inte i den traditionella betydelsen av begreppet utan omformulerat för att täcka andra angreppsformer inklusive väpnade angrepp från icke-statliga aktörer.

Utgående från försvarsberedningens förslag kunde försvaret därmed i dess reella och praktiska form inriktas mot andra uppgifter inom ramen för det vidgade säkerhetsbegreppet. En säkerhetspolitisk analys där geostrategin och militärstrategiska realiteter i praktiken försvann fick som logisk konsekvens att väpnat angrepp i praktiken försvann som krav på försvarets aktuella förmåga. Därmed hade man formulerat förutsättningen för det paradigm som kom att betecknas som den strategiska timeouten.

Anpassningsdoktrinen

En anpassningsfilosofi hade lanserats av försvarsberedningen redan 1995 men utvecklades vid millennieskiftet efter de nya omständigheterna till vad som kan betraktas som en anpassningsdoktrin. Anpassningstänkandet skulle vid behov kunna förstärka, utöka, reducera eller på annat sätt förändra totalförsvaret för att möta förändrade behov, såväl kvantitativt som kvalitativt. Ett eventuellt behov att på längre sikt möta ett väpnat angrepp skulle i den nya anpassningsdoktrinen dock inte förstås som den tidigare gällande planeringen för det s k invasionsförsvaret, där t ex ”... alla förband behövde vara tillgängliga efter bara några dygns mobilisering”. Istället skulle det något diffusa ”... olika former av väpnat angrepp, med olika intensitet och med olika teknikinnehåll...” vara möjliga väpnade angrepp i framtiden.³⁴

Kraven på anpassningen att kunna möta väpnat angrepp i framtiden skulle utgöra grund för försvarsmaktens planering. Denna anpassningsförmåga skulle vara på medellång sikt d v s inom fem år och på lång sikt i ett tioårsperspektiv.³⁵ Till grund lades de av försvarsberedningen föreslagna möjliga omvärldsutvecklingar och ur dessa fyra omvärldsexempel. Omvärldsexemplen beskrev uppgifter och krav som skulle kunna bli relevanta för totalförsvaret i ett tioårsperspektiv.³⁶ De styrande kraven på anpassningsförmågan blev därmed mer generiska och som sådana mer flexibla som styrinstrument, både för politiken och myndigheterna.

Anpassningstänkandet skulle möjliggöras av en grundläggande försvarsförmåga samt en bred kompetensbas.³⁷ Tillgången till erforderlig kompetens ansågs vara den viktigaste förutsättningen för att säkerställa den långsiktiga förmågan till anpassning. Försvarsberedningen framhöll vikten av att följa den mycket snabba tekniska utveck-

lingen men det var lika viktigt att kunna avveckla föråldrade kompetenser som att tillföra nya. Insatsorganisationen och grundorganisationen föreslogs tillsammans utgöra Försvarens viktigaste kompetensbas där personalens kompetens att genomföra väpnad strid skulle upprätthållas och utvecklas.³⁸ Det skulle formis ett insatsförsvär med kompetens för väpnad strid istället för ett invasionsförsvär som kunde genomföra militära försvarsoperationer. Med detta kunde avsevärda reduceringar i materielarvet motivera fortsatta investeringar i nya materiel-system och framförallt i teknikutveckling kopplade till nya krigföringskoncept – det så kallade nätverksförsvaret.

Väpnad strid

Försvärsberedningen ansåg att grunden för det militära försvaret skulle vara förmågan till väpnad strid. I framtiden skulle det vara allt viktigare att kunna hantera hela skalan av väpnade hot och angrepp från de enklare formerna av väpnad strid med enklare vapen till ett högteknologiskt krig, innefattande resurser som från långa avstånd kan slå ut vitala samhällsfunktioner och militära resurser. Sådana angrepp kunde härröra från insatser av aktörer som hotar eller angriper våra nationella och vitala intressen till mer omfattande strider mellan militära förband. Förmågan till väpnad strid kom också från 2000 att utgöra grunden för Försvarens verksamhet.³⁹

Införande av väpnad strid som grund för Försvarens verksamhet var en konsekvens av resonemangen om det vidgade säkerhetsbegreppet och den kraftiga nedtoningen av väpnade angrepp som planeringsgrund. Tillsammans med de mer generiska långsiktiga planeringskraven, som formulerades i omvärldsexemplen, behövde därmed utvecklingen av Försvarens inte längre kopplas

till konkreta angreppsfall utan istället till en allmänt definierad förmåga till väpnad strid. Samtidigt klargjordes att det var just väpnad strid som var Försvarens *Raison d'Être*.

Att fastställa väpnad strid som en grund för Försvarens verksamhet kan tyckas lite märkligt – något självklart – men med det som grund kunde inte myndigheten få uppgifter inom områden som betraktats som civila t ex miljöskydd, polis, kustbevakning o d. Försvarens uppgifter skulle istället finnas inom de områden av det breda säkerhetsbegreppet som just krävde förmåga till väpnad strid – i praktiken framförallt territoriell integritet och internationella insatser. Sammantaget begränsades därmed Försvarens uppgifter och det öppnades på sikt för ett reducerat behov av militära förmågor och för än mer radikala omstrukturingsförslag samt ytterligare budgetnedskärningar.

Nätverksförsvaret

Under 1990-talet hade det i USA uppstått en diskussion kring vad som betraktades som en revolution av krigföringen – Revolution in Military Affairs – RMA. Dessa teoretiska resonemang kring konsekvenserna av bl a informationsteknologin, telekommunikationerna och rymdteknologins effekter på krigföring hade sitt ursprung i de sovjetiska väpnade styrkorna på 1970- och 1980-talen. Begreppet introducerades i Sverige i mitten av 1990-talet. Försvarens drev tidigt idén att omforma även det svenska försvaret i enlighet med teorierna kring RMA. Det kallades i svensk tappning för nätverksförsvaret. I samband med kontrollstationsarbetet 1998 presenterade Försvarens idén om nätverksförsvaret för försvarsdepartementet. Konceptet hade utformats med stöd av ett amerikanskt konsultföretag. Efterhand fick konceptet politisk acceptans

och försvarsberedningens rapport inför 2001 års försvarsbeslut kallades tom ”Ny struktur för ökad säkerhet – nätverksförsvar och krishantering”.

Här framförde försvarsberedningen att i övergången från ett industrisamhälle till ett informations- och kunskapssamhälle ”... har utvecklingen inom kommunikations- och informationsteknologi öppnat möjligheter för en radikal förändring av hur militära styrkor kan utformas och verka”.⁴⁰ Försvarsberedningen hänvisade specifikt till begreppet RMA vilket ansågs vara en sammanfattande symbol för en sådan radikal förändring. Försvarsberedningen konstaterade att detta begrepp hade varit föremål för en omfattande debatt i USA men även i andra länder. Skapandet av ett nätverksförsvar skulle enligt beredningen ses som en svensk tillämpning av de teoretiska tankegångar som fanns i RMA. Man betonade samtidigt att det var angeläget att ”gå i takt med den internationella utvecklingen inom området och undvika att skapa svenska särlösningar”.⁴¹ Därmed sattes konceptet tydligt in i ett sammanhang med internationella samarbeten där framförallt amerikanska intressenter hade ett stort inflytande.

Nätverksförsvaret kunde enligt försvarsberedningen beskrivas utifrån en övergripande indelning av Försvarsmaktens förmågor i tre delar: informations- och omvärldsuppfattning, ledning med beslutsstöd samt insats och verkan.⁴² Informations- och omvärldsuppfattning om egna och andras resurser och verksamheter skulle bindas samman i ett nätverk så att en samlad lägesbild i nära realtid kunde spridas till staber, förband, verkanssystem och befattningshavare. De skulle i sin tur möjliggöra snabba och relevanta beslut. Ledningsfunktionen skulle byggas samman i ett icke-hierarkiskt nätverk mellan ledningsnivåer vilket skulle skapa förutsättningar

för ledning på den mest lämpliga nivån.⁴³ Genom att bygga samman funktionerna i ett nätverksförsvar skulle det skapas ”... synergieffekter, effektiv ledning samt förmåga att snabbt få önskad verkan i de mål vi önskar bekämpa eller påverka”.⁴⁴

Med en utveckling mot ett nätverksförsvar bedömde Försvarsberedningen att balansen mellan de tre funktionerna informations- och omvärldsuppfattning, ledning med beslutsstöd samt insats och verkan skulle förändras. Tydligare fokus skulle ligga på information och omvärldsuppfattning samt ledning och beslutsstöd eftersom dessa funktioner i nätverksförsvaret bedömdes kunna medge ett effektivare utnyttjande av insats- och verkansfunktionen.⁴⁵ Nätverksförsvaret skulle också få som konsekvens att ett hierarkiskt arbetsätt kunde överges och att en förskjutning skulle ske mot att arbeta mer horisontellt och i nätverk – organisationen kunde bli plattare. Det skulle i sin tur medge bättre resursutnyttjande av informations- och verkanssystemen inom mark-, sjö och luftkrigföringen samt ett mer gemensamt agerande av stridskrafterna.⁴⁶ Denna idé om plattare organisation kunde motivera radikala nedskärningar i Försvarsmaktens ledningsorganisation – något som också förverkligades. Ironiskt nog ledde den plattare organisationen till en utrerad centralisering, för övrigt något som ofta präglade tankarna kring nätverksförsvaret i dess praktiska tillämpning.

Försvarsberedningen menade att utbildning och materielanskaffning också måste anpassas mot en utveckling av nätverksförsvaret. Utvecklingen mot ett nätverksförsvar ansågs dessutom vara en naturlig tillämpning av den utveckling som skedde i det övriga samhället. Nätverksförsvaret skulle enligt försvarsberedningen av tekniska och ekonomiska orsaker till stor del

bygga på civilt utvecklad teknik och civil infrastruktur.⁴⁷

Nätverksförsvaret skulle vid ett väpnat angrepp snabbt kunna ge en förmåga till insats med precisionsvapen mot en angripare.⁴⁸ Själva striden, som traditionellt hade beskrivits i termer av operationer, manöver, dynamik, friktioner, kamp mellan viljor och krigets dimma, betraktades som ”insats och verkan, d v s vapensystem och andra resurser för att åstadkomma en effekt hos en motpart.”⁴⁹ Försvarsberedningen ansåg att Försvarsmaktens omstrukturering mot en insatsorganisation skulle ge en god grund för fortsatt utveckling mot flexibla utnyttjande av ledningsnivåer och möjlighet till avsevärt större samordning av stridskrafter.⁵⁰ Ledningsfunktionen skulle medge en snabb och effektiv ledning av behovssammansatta styrkor och samordnat utnyttjande av stridskrafter.⁵¹

Stridens kärna blev i försvarsberedningens beskrivning av nätverksförsvaret i huvudsak ledning och lägesuppfattning för att möjliggöra graderad insats mot specifika mål främst med precisionsvapen. Att texta och behärska landterritorium eller att upprätthålla luftherravälde och sjöoperativ kontroll genom manöveragerande var underordnat och nedtonat. Resurserna skulle sättas samman efter behov för att lösa en specifik insats. Vapensystem (och vapenverkan) ersatte den mer traditionella diskussionen rörande behovet av manöver och att kontrollera territorium. Synen på krig som en serie målbekämpningar definierade lätt bort krigets mänskliga och ofta brutala verklighet och istället kom diskussionen att handla om tekniska lösningar på utmaningen att skapa en lägesbild i nära realtid. Det gjorde i praktiken att det traditionella motivet för arméstridskrafter utgick med följd att behovet av arméförband drastiskt nedgick. Kustartilleriet utvecklades helt.

Det är också slående när man läser försvarsberedningens beskrivning av nätverksförsvaret hur framträdande det är med termer som ofta också förekommer inom ekonomisk litteratur. Beskrivningen bands samman av begrepp och påståenden som *effektivare utnyttjande, plattare organisation, bättre resursutnyttjande, åstadkomma en effekt, synergieffekter, effektiv ledning* samt *förmåga att snabbt få önskad verkan*. Det är inte utan att man kommer att tänka på den omstrukturering som sedan 1990-talet pågick inom hela den svenska offentliga sektorn – det som ibland sammanfattas med orden ”New Public Management”.

Konceptuellt liknade RMA, och dess svenska tillämpning i nätverksförsvaret, också de samtida idéerna kring vad som kallades ”den nya ekonomin”. Där hävdades att utvecklingen av informations- och kommunikationsteknologin radikalt ändrat vissa av de vedertagna uppfattningarna inom ekonomin. Teknikutvecklingen ansågs ha skapat en revolutionerande förändring. Den sk IT-boomen i slutet av 1990-talet berodde i hög grad på att en övervärdering av framförallt IT-företag bortförklarades med nya modeller utgående från teorier om den nya ekonomin. År 2000 sprack så IT-bubblan och det visade sig att den ”gamla” ekonomin och dess traditionella värderingsmodell var ganska sund. Revolutionsteorierna inom nätverksförsvaret skulle dock kraftigt påverka Försvarsmakten under ytterligare ett antal år.

Idéerna kring nätverksförsvaret kom i stor utsträckning att fokusera på tekniska innovationer och system samt på effektiviseringar och i betydligt mindre utsträckning på taktik och militär doktrin i ett strategiskt sammanhang. Under ett antal år producerades stora mängder studier, rapporter och forskningsuppdrag rörande olika aspekter av teorin kring RMA och nätverksförsvaret. Ofta skedde utvecklingsarbetet i nära sam-

arbete med industrin och internationella aktörer. FMV, Saab, Ericsson, IBM samt Boeing tecknade t ex 2003 ett avtal för att ta fram de tekniska specifikationerna för det nya svenska nätverksförsvaret.⁵² Sveriges nya försvarskoncept skulle formuleras via tekniska specifikationer.

Försvarsberedningen framförde 2001 att den säkerhetspolitiska situationen var så gynnsam att det medgav en (ytterligare) omställning av Försvarsmakten. Genom ett nära samarbete med den inhemska industrin och deras internationella samarbetspartner ansåg försvarsberedningen att Sverige hade stora möjligheter att skapa de tekniska förutsättningarna för ett effektivt och nätverksbaserat försvar.⁵³ Därmed hade man stadfäst ett strategiskt och säkerhetspolitiskt möjlighetsfönster där det gamla ”invasionsförsvaret” slutligen kunde rivas och likt fågel Fenix skulle det nya effektiva nätverksförsvaret resa sig ur askan. Detta var en viktig komponent i vad som kallas den strategiska timeouten.

Arbetet med nätverksförsvaret kom att kännetecknas av en utvecklingsverksamhet präglad av teknikoptimism, något som också påpekades av Statskontoret i dess uppföljning av Försvarsmaktens utvecklingsarbete med inriktning mot ett framtida nätverksbaserat försvar 2002–2007. Utvecklingsarbetet beskrevs vidare som visionärt och konceptuellt och inriktat på en mängd förutsättningsskapande åtgärder. Det hade lett till att ”... få leveranser har skett för direkt tillämpning inom ramen för det nya insatsförsvaret och Sveriges internationella åtaganden”.⁵⁴

I försvarsberedningens rapporter inför försvarsbeslutet 2004 hade inte det nya försvarskonceptet med nätverksförsvaret lika framträdande plats som tidigare. Nu betonades att informations- och kommunikationslösningar som utvecklades inom ramen för det som nu benämndes ”ett nät-

verksbaserat försvar” (NBF) också måste kunna användas av de myndigheter som ansvarar för olika delar av den civila säkerheten.⁵⁵ Utvecklingen av ett nätverksbaserat försvarskoncept sågs dock fortsatt som ett viktigt medel för att åstadkomma en förbättrad omvärldsuppfattning, ledning och beslutsstöd samt en effektiv, graderad verkan. Det nätverksbaserade försvaret skulle syfta till att öka insatsförbandens förmåga, något som bedömdes kunna mätas i högre taktisk tillgänglighet, större allsidighet, högre stridseffekt och längre uthållighet. Samtidigt var det nätverksbaserade försvaret inte längre något helhetskoncept för Försvarsmaktens samlade resurser. Istället skulle de förband som hade högst beredskap prioriteras även i detta avseende. Det sågs dock som viktigt att befintliga vapen- och materielsystem kunde ges nätverksfunktionalitet. Interoperabilitet med andra länder och organisationer betonades. Mot denna bakgrund välkomnade försvarsberedningen bl a att Sverige, tillsammans med Storbritannien, har en ledande roll i utvecklingen av nätverksbaserade försvarskoncept inom ramen för utvecklingen av EU:s krishanteringsförmåga.⁵⁶

Differentierad beredskap

Försvarsbeslutet 2004 föregicks av att försvarsberedningen 2003–2004 lämnade tre rapporter till försvarsministern. Rapporterna presenterade en förnyad bedömning av det säkerhetspolitiska läget och slutsatser för den svenska säkerhets- och försvarspolitik. Sammantaget bedömde försvarsberedningen ett militärt väpnat angrepp i alla dess former från annan stat direkt mot Sverige vara osannolikt under minst en tioårsperiod. Incidenter kopplade till territoriell integritet kunde dock inte uteslutas.⁵⁷ Försvarsberedningen var nu hoppfull rörande utvecklingen i Ryssland och konstaterade bl a – år 2004 – att ”under

ledning av president Putin fortsätter den ryska utrikespolitiska orienteringen mot Västeuropa och USA, framför allt eftersom en västvänlig utrikespolitik är ett viktigt medel att främja ekonomisk utveckling”.⁵⁸ Bedömningen från mitten av 1990-talet att den säkerhetspolitiska utvecklingen generellt var svårförutsägbar hade nu närmast bytts i sin motsats. I ett långsiktigt perspektiv menade försvarsberedningen nu att det fanns mycket som talade för att den grundläggande positiva säkerhetspolitiska situationen för Sverige ytterligare skulle komma att befästas och utvecklas. Försvarsberedningen ansåg vidare att säkerhetspolitiken primärt skulle avse sådana hot mot säkerheten som kunde innebära snabba och allvarliga försämringar av ”samhällets funktion”.⁵⁹

Försvarsberedningens förändrade bedömning avseende militärt väpnat angrepp, behov av internationell förmåga och den vidgade hotbilden ledde till att kraven på grundläggande försvarsförmåga och beredskap behövde ses över.⁶⁰ I slutrapporten inför försvarsbeslutet 2004 – *Försvar för en ny tid* – sammanfattades försvarsberedningens prioriteringar inför det kommande försvarsbeslutet. Det genomgående temat för förslagen var internationalisering samt besparingar och reduceringar. Detta hade givetvis, i ljuset av de säkerhetspolitiska förändringarna, varit viktiga komponenter i tidigare beredningsrapporter och försvarsbeslut. Men i rapporten 2004 ödslade försvarsberedningen inte någon större kraft på att argumentera för att nya koncept eller nya idéer som skulle kunna motivera reduceringarna av försvarsekonomin.

Regeringen hade 2003 beslutat om en modell avseende differentierad beredskap för förband. Den var indelad i fem steg, s k förbandsgrupper, som skulle svara mot beredskapstider från ett fåtal dagar upp till fem år. Inom förbandsgruppen med kortast beredskapstid finns i sin tur en ytterligare upp-

delning i beredskap för olika förband bl a för förband i internationella styrkeregister. Fram till 2003 hade skillnaden i beredskapstid för förbanden i insatsorganisationen bara varit några månader.⁶¹ I samma beslut avvecklades också den tidigare beslutade tillväxtförmågan i form av de s k materiella mobiliseringsenheterna. Dessa omfattade utrustning till ett antal förband utöver insatsorganisationen. Därmed förändrades också synen på anpassning. Den skulle nu utgå från förmågan här och nu och skapas genom en differentierad beredskap, flexibilitet i planeringen och satsningar på utveckling mot framtida uppgifter och utmaningar.⁶² I realiteten avvecklades därmed anpassningsdoktrinen, åtminstone den del som bestod av ett reellt materiellt innehåll och därmed reell förmåga till tillväxt inom några år.

Försvarsberedningen utvecklade idén om differentierad beredskap. Den differentierade beredskapen innebar att de förband som behövdes och var lämpade att möta såväl ”okonventionella som konventionella hot” i det omedelbara tidsperspektivet eller för att delta i internationella insatser, skulle ges en hög beredskap. Förband avsedda för uppgifter som var kopplade till en försämrad omvärldsutveckling eller som, vilket var viktigare, skapade uthållighet i internationella insatser gavs en lägre beredskap.⁶³ De senare var en form av resursförband, vilka i försvarsbeslutet 2004 kom att utgöra huvuddelen av insatsorganisationen. Genom att ha en differentierad beredskap ansågs kostnaden kunna minskas för att upprätthålla en tillräcklig förmåga för att kunna möta såväl aktuella krav som krav i ett försämrat omvärldsläge.⁶⁴ Principen om differentierad beredskap skulle nu utgöra ett prioriteringsinstrument för att allokera resurser till de förband som gavs högst krav på användbarhet och tillgänglighet samt för att uppnå nödvändiga besparingar.⁶⁵ Det innebar t ex

att förband i lägre beredskapsnivåer, de ovan nämnda resursförbanden, endast skulle ha en begränsad uppfyllnad av personal.⁶⁶ Den differentierade beredskapen skulle i korthet användas för att inrymma insatsorganisationen i de ekonomiska ramarna.

Försvarsberedningen betonade nu att det konkreta målet för Försvarsmaktens verksamhet på kort och medellång sikt skulle vara att skapa användbara och tillgängliga insatsförband. Förmågan att göra insatser, främst internationellt, skulle vara den enskilda faktor som mest skulle påverka Försvarsmaktens verksamhet. Försvarsberedningen ansåg det vara rimligt att förbandstyper som ursprungligen tagits fram utifrån invasionsförsvarets behov, måste prövas utifrån militär ändamålsenlighet i ”... ett ekonomiskt läge som uppenbarligen kräver kraftiga prioriteringar”.⁶⁷ Ekonomin och framförallt besparingar prioriterades ytterst före operativ förmåga. Försvaret kunde nu bli viljestyrt. Viljan kunde därmed uttryckas i form av den ekonomiska ambition som ansattes.

Utgående från förslag från Försvarsmakten ställde sig försvarsberedningen bakom reduceringar av insatsorganisationen. Ändå konstaterades det att det militära försvaret inte enbart skulle dimensioneras av kraven på att hävda landets integritet och bidra till internationell fred och säkerhet, utan också av viljan att upprätthålla en grundläggande försvarsförmåga och kompetens. Det ansågs därför nödvändigt att behålla, utbilda och kompetensutveckla en ”...större volym förband än vad den direkta militära hotbilden mot Sverige krävde”. Det konstaterades dock att samtidigt som dessa resurser möjliggjorde att en grundläggande försvarsförmåga och kompetens kunde upprätthållas, kunde de också till betydande del användas för insatser.⁶⁸ I realiteten behölls därmed vissa grundläggande kompetenser åtminstone på taktisk förbandsnivå.

Försvarsberedningen framförde också kritik mot Försvarsmaktens underlag: Underlagen innehöll enligt beredningen stora ekonomiska osäkerheter p g a den ottydlighet som förelegat i målen för verksamheten. Försvarsmakten hade inte redovisat en differentierad beredskap för de kommande åren. Detta skapade enligt försvarsberedningen oklarhet rörande insatsförbandens förmåga under de närmaste tre åren.⁶⁹ Insatsorganisationen som helhet mer än halverades och det kvarvarande mobiliserande territorialförsvaret avvecklades slutligen. Det senare trots att försvarsberedningen själv noterade att det inte innebar att några betydande resurser kunde frigöras.⁷⁰

Med prioriteringen av internationella insatser och reduceringen av insatsorganisationen kunde också totalförsvarspikten förändras. Försvarsberedningen ställde sig principiellt bakom Försvarsmaktens förslag till betydligt lägre värnpliktsvolym. Det skulle inte längre vara insatsorganisationens behov av personal som skulle vara dimensionerande för antalet som togs ut till värnplikt. Istället skulle de mest motiverade uttas till tjänstgöring så att personalförsörjningen för de internationella insatserna kunde tryggas.⁷¹ Det krävdes en tyngdpunktsförskjutning av principerna för grundutbildning och bemanning, från uttagning och placering genom värnplikt till rekrytering av frivilliga.⁷² Detta måste ses som att man tänjde på intentionerna i lagen om totalförsvarspikt där det framgår att ”för värnplikt och civilplikt skall det antal totalförsvarspiktiga skrivas in som i krig behövs i Försvarsmakten och det civila försvaret eller för Försvarsmaktens fredstida beredskap”⁷³. Samtidigt förslögs att det, i den rådande säkerhetspolitiska situationen, inte fanns något behov av civilpliktig personal för det civila försvaret. Grundutbildning med civilplikt skulle därför upphöra helt.⁷⁴ Överlag argumenterades för en professiona-

lisering även om försvarsberedningen inte ännu var beredd att överge värnplikten som koncept. Tankarna från 1996 om totalförsvarsplikten som grunden i folkförankringen var nu långt borta.

Försvarsberedningen konstaterade 2004 att genom försvarsbesluten de senaste åren hade försvarets uppgifter ändrats i grunden.⁷⁵ Samtidigt konstateras också att ambitionerna inte uppnåtts. Försvarsmakten hade rapporterat att många insatsförband hade allvarliga brister i användbarhet och tillgänglighet. Förklaringarna till problemen ansåg försvarsberedningen låg i otydligt formulerade mål samtidigt som medlen för verksamheten reglerats i detalj. Ansvar delades av riksdagen, regeringen och myndigheterna. Vidare påstods att en kvantitativt stor krigs/insatsorganisation under många år ackumulerat omfattande brister. Kostnaderna för insatsförbanden hade också underskattats p g a ”avsaknaden av ekonomiska och styr- och uppföljningssystem för insatsförbanden”. I grunden hade, enligt försvarsberedningen, onödigt högt ställda mål och bristande differentiering av insatsförbanden medfört att alla insatsförband rapporterats ha ungefär samma förmåga. Man konstaterade vidare att de besparingar som beslutats i tidigare försvarsbeslut inte uppnåtts. t ex hade utbildnings- och övningsverksamheten inte kunnat bedrivas så att insatsförbanden utvecklats på det sätt och i den takt som förutsatts. Neddragningar av regementen, omlokaliseringar m m hade endast givit begränsade nettobesparingar på kort- och medellång sikt. Personalkostnaderna var fortsatt större än vad som förutsattes. Den differentierade beredskapen som beslutades 2003 hade inte heller fått genomslag i utbildnings- och övningsverksamheten, officersutbildningen eller i materielanskaffningen. Besparingar i underhålls- och stödverksamheten hade varit begränsade.⁷⁶ Med den differentierade bered-

skapen som grund kunde det positiva säkerhetspolitiska läget intecknas ännu en gång. Budgetramen kom i praktiken att helt styra resonemangen kring försvarets utformning.

Utvecklingen efter 2004

De politiska beslut som väglett den stora omformningen av det svenska försvaret avslutades med försvarsbeslutet 2004. Försvarsberedningen hade haft en nyckelroll i denna omformning. Omformningen hade resulterat i en betydlig mindre organisation vilken i linje med försvarsberedningens resonemang inriktats mot internationella insatser och territoriell integritet. Verksamheten kom att koncentreras på bidrag till internationella insatser t ex de Natoledda operationerna i Afghanistan och Libyen, den FN-ledda fredsfrämjande insatsen i Liberia och ramnationsansvaret för en av EU:s bataljonsstridsgrupper – med den nordiska stridsgruppen, NBG. De svenska bidragen var oftast en del i en större helhet. I Afghanistan omfattade den svenska insatsen som mest cirka 500 personer av en total personalstyrka i hela International Security Assistance Force (ISAF) om 130 000 personer.⁷⁷

De svenska bidragen till internationella operationer höll god internationell standard och var omvittnat dugliga. Bidragen fungerade i praktiken också som säkerhetspolitiska instrument i relationen till andra stater och organisationen. Sverige har en lång historia av deltagande i internationell militär verksamhet. Med sina bidrag till FN, EU och Nato kunde insatsförsvaret fortsatt ge Sverige möjlighet att visa sin ambition att solidariskt stödja det internationella samfundet i den nya säkerhetspolitiska situation som etablerades efter terrorattackerna i USA 2001. De svenska bidragen till internationella insatser blev med tiden allt mer kvalificerade

och samtidigt sjönk succesivt den personella numerären.

I försvarsinriktningsbeslutet 2009 hade den säkerhetspolitiska situationen förändrats. Det manifesterades med kriget i Georgien i augusti 2008 då det av försvarsberedningen knappt två månader tidigare formulerade ”Kaukasiska lackmustestet” aktualiserades.⁷⁸ Projektet med nätverksbaserat försvar hade i praktiken också havererat. Därmed började en ny era även om många av grundtankarna från det sena 1990-talet och tidiga 2000-talet levde vidare – åtminstone ett tag till.

Den borgerliga majoritetsregeringen drev igenom att personalförsörjningen i Försvarsmakten även för gruppbefäl, soldater och sjömän skulle bygga på ett anställningsförhållande, något som också i bred politisk enighet hade föreslagits av försvarsberedningen 2008 – åtminstone avseende alla befattningar i insatsorganisationen.⁷⁹ Värnplikten lades vilande i och med försvarsinriktningsbeslutet 2009. Den på frivillighet vilade personalförsörjningen var en logisk följd av konceptet med ett insatsförsvar såsom det successivt utvecklats i de tidigare försvarsbesluten. Vidare fortsatte rationaliseringen av försvarssektorn utgående från fredsrationella aspekter och insatsorganisationen reducerades ytterligare även om försvarsbudgeten stabiliserades efter många år av återkommande budgetnedskärningar. Ännu hade inte heller väpnade angrepp återförts som reella planeringsgrunder för Försvarsmaktens insatsorganisation.⁸⁰ Från 2011 återupptogs dock försvarsplanering inbegripande väpnade angrepp mot svenskt territorium. Insatsorganisationen kravställdes i försvarsinriktningsbeslutet 2009 mot att skapa ett mer tillgängligt försvar och den differentierade beredskapen avvecklades. Utvecklingen skulle dock ske i den takt som ekonomin medgav.⁸¹ Samtidigt drogs insatskonceptet ännu ett steg med idéer om

att arméstridskrafternas operativa förband normalt skulle organiseras i behovssammansatta bataljonsstridsgrupper.⁸²

Försvarsinriktningsbeslutet 2015 innebar en ominriktning från ett insatsförsvar till ett försvar med nationellt fokus. Försvaret skulle nu utformas i första hand för att kunna möta ett väpnat angrepp och försvara det svenska territoriet. Först med försvarsinriktningsbeslutet 2015, då också totalförsvaret som koncept återupprättades, gjordes väpnat angrepp, inklusive mer omfattande militära operationer mot svenskt territorium, åter till en grundläggande planeringsförutsättning för försvaret även i det kortare tidsperspektivet. Försvarsbeslutet byggde på de rapporter försvarsberedningen presenterat 2013 och 2014. Regeringen valde dock, med stöd av en majoritet i riksdagen, att gå längre än vad försvarsberedningen gjort. Det var tydligast rörande formuleringarna om totalförsvaret. Beredningen avvände inte begreppet totalförsvar utan resonerade kring vad som kallades ”ett samlat försvar”.⁸³ Den politiska uppgörelse som formulerades i försvarsbeslutet betonade att det enskilt viktigaste under försvarsinriktningsperioden 2016 t o m 2020 skulle vara att öka den operativa förmågan i krigsförbanden och säkerställa den samlade förmågan i totalförsvaret.⁸⁴

Den försvarsmaktsorganisation som beslutades av riksdagen 2015 var dock i praktiken samma organisation som 2009. Den var därmed endast en marginellt justerad insatsorganisation 2004 – en organisation som i praktiken inte varit avsedd att möta väpnat angrepp i form av mer omfattande militära operationer. Det kan dock noteras att i propositionen till riksdagen 2015 har regeringen konsekvent utmönstrat begrepp som insatser, insatsförsvar och insatsförband till förmån för t.ex. operationer, totalförsvar, försvarsmaktsorganisation och krigsförband.⁸⁵ Detta var en tydlig markering mot de idéer

som i mycket motiverat omformningen av försvarsmakten de senaste decennierna och att det var en annan Försvarsmakt som nu, åtminstone konceptuellt, skulle skapas.

Avslutande reflektion

Försvarsberedningen hade en central roll för utformningen, argumenteringen och den politiska förankringen i den process som omvandlade det svenska försvaret åren 1995–2004. Försvarsberedningens arbete var ofta präglad av regeringens och den politiska majoritetens vilja att skära ner försvarsbudgeten. Det fanns givetvis en saklig grund i ljuset av det mycket förbättrade säkerhetspolitiska läget under 1990-talet att minska försvarsanstängningarna. Försvarsberedningen bidrog aktivt till att formulera den säkerhetspolitiska analys som låg till grund för budgetnedskärningarna. Försvarsberedningen formulerade eller legitimerade också ofta koncept och argument för hur försvaret skulle utvecklas, vilka uppgifter eller målsättningar det skulle ha och mot vilken kravbild försvaret skulle utformas. Beredningen in-tecknade den positiva säkerhetspolitiska utvecklingen flera gånger. Efterhand ökade ambitionen att kunna se in i framtiden och få förvarning. I rapporterna inför 2004 års försvarsbeslut menade försvarsberedningen att man skulle få förvarning för att vidta åtgärder minst 10 år i förväg. Kombinerat med den mycket positiva synen på den säkerhetspolitiska utvecklingen generellt behövdes därmed i praktiken ingen förmåga att kunna hantera ett väpnat angrepp med konventionella stridskrafter inklusive förmågan att möta mer omfattande militära operationer. Det väpnade angreppet avskrevs också i praktiken som planeringsgrund.

Ominriktning av försvaret omfattade inte bara reduceringar till följd av ett förbättrat säkerhetspolitiskt läge. Idén om en

revolution inom krigföringen möjliggjorde kraftfulla åtgärder för att radikalt ominrikta det svenska försvaret. Det passade uppenbarligen försvarsberedningens uppfattning om utvecklingen av det svenska försvaret. Beredningens syn på ett modernt försvar präglades efterhand allt mer av avståndstagande från det vad man benämnde ”invasionsförsvaret”, kombinerat med en upplösning av geostrategin och militärstrategiska realiteter till förmån för gemensam säkerhet och gränsöverskridande sårbarhet och ett vidgat säkerhetsbegrepp. Nedtoningen och omformuleringen av väpnade angrepp som utgångspunkt för planeringen var en grund för denna utveckling.

Successivt kom det svenska försvaret att omformas i försvarsbesluten 1995–1996 och 1999–2001 mot ett insatsförsvaret med en förmåga till återtagning på sikt vid ett försämrat omvärldsläge. Återtagningen formulerades i vad som kan betecknas som en anpassningsdoktrin och Försvarsmakten innehöll fortsatt förband som med en tids återtagande skulle kunna förstärka organisationen vid behov.

I försvarsbeslutet 2004 kunde den sista delen av omformningen genomföras. Med RMA som teoretisk bas kunde enligt försvarsberedningen insatsförsvaret utvecklas mot ett nätverksförsvaret och än mer anpassas till det som betecknades som de nya bredare säkerhetshoten. Teorierna kring nätverksförsvaret blev i praktiken under några år närmast att betrakta som den svenska försvarsdoktrinen i brist på andra tydligare uppgifter och planeringsförutsättningar. Det är viktigt att påminna om att de konceptuella delarna rörande försvarets omformning till ett nätverksbaserat insatsförsvaret lanserades av Försvarsmakten. Dessa idéer passade de politiska behov som förelåg. Inte minst kunde de motivera effektiviseringar och därmed reduceringar i försvaret samtidigt som inves-

teringar i bl a teknikutveckling och ytterst fortsatt utveckling av tekniskt avancerade system i industrin.

Uppenbarligen sågs inte miljön där det nätverksbaserade insatsförsvaret skulle verka som ett krig i traditionell mening med större operationer med ett dynamiskt, ofta svårförutsägbart, stridsfält. Istället tänktes den väpnade striden som en serie insatser där mål skulle identifieras och bedömning göras vilken verkan som skulle eftersträvas. Det omfattade inte förmågan att möta mer omfattande militära operationer. Med den differentierade beredskapen och idén om att hela insatsorganisationen i praktiken inte skulle nyttjas samtidigt skapades en organisation för denna syn på användande av militära maktmedel och militär förmåga. Med stöd av RMA, avskaffandet av väpnat angrepp som planeringsgrund och det differentierade beredskapssystemet kunde den tidigare formulerade anpassningsdoktrinen också avskrivras. En försvarsmakt för insatser – inte mer omfattande militära operationer – hade introducerats.

Grunden för Försvarsmaktens verksamhet hade redan tidigare omformulerats till att vara det diffusa och inte särskilt ambitiösa väpnad strid. Insatsorganisation 04 var inte avsedd att använda i krig i dess traditionella betydelse. Kriget hade omvandlats till en serie insatser eller möjligtvis dueller mellan mindre förband eller vapensystem. Denna syn på kriget och denna insatsorganisation är alltså via insatsorganisationerna 2004 och 2009 utgångspunkten för Försvarsmaktsorganisation 2015. Det kan förklara en del i de konceptuella och organisatoriska svårigheter utvecklingen av försvaret har haft att hantera efter försvarsinriktningsbeslutet 2015 då det väpnade angreppet inklusive mer omfattande militära operationer åter blivit grunden för totalförsvarets utveckling.

Försvarsberedningens arbetsätt har involverat de politiska partierna i den direkta utformningen av försvars- och säkerhetspolitikens inriktning. Arbetet i försvarsberedningen har i bästa fall skapat ett djupare ansvarstagande för de politiska överenskommelserna. Flera av försvarsberedningens ledamöter har genom åren vittnat om att försvarsberedningen, på ett helt annat sätt än det ordinarie riksdagsarbetet, har givit möjligheter till djupare förståelse och kunskap inom de områden som behandlats.

Genom försvarsberedningen kan det m a o skapas förutsättningar för en djupare förståelse bland riksdagens partier för t ex problemen inom försvarssektorn. Försvarsberedningen skapar också förutsättningar för breda överenskommelser som i bästa fall kan ge en långsiktighet och tydlighet i den svenska försvars- och säkerhetspolitiken. I sitt arbete kan försvarsberedningen också lyfta sig över dagsaktuella frågor och blicka framåt för att försöka skapa en mer långsiktig bas för försvars- och säkerhetspolitiken – en bas med brett stöd i riksdagen och som därmed åtminstone teoretiskt kan bestå oavsett valresultat och regeringskoalitioners sammansättning. Försvarsberedningen kan också lägga förslag som kanske annars inte skulle kunna formuleras p g a det motstånd förslagen skulle möta i de ordinarie byråkratiska processerna inom Regeringskansliet, bland myndigheterna och bland andra intressenter. Den gemensamma beredningen i Regeringskansliet och dess stuprörstänkande kan ibland leda till att goda intentioner och nödvändiga och motiverade reformförslag kompromissas och därmed mals sönder i den byråkratiska processen. Detta gäller särskilt i frågor som till sin natur är komplicerade och tekniska och som inte ligger högst på den dagsaktuella politiska agendan.

Att politiker från samtliga partier i riksdagen är med och styr frågeställningar och

formuleringar i en analysprocess gemensamt med sakkunniga, experter och sekreterare får naturligtvis konsekvenser. I försvarsberedningens arbete finns det också ett spänningsfält mellan regeringsföreträdare och oppositionspolitiker. Regeringspartierna tvingas redan i utformningen av försvars- och säkerhetspolitiken att involvera oppositionen. Likaså involveras oppositionspartierna i regeringens arbete redan i utformningen av politiken, något som kan begränsa möjligheterna till en konstruktiv oppositionspolitik. De lite mer återhållande strukturerna i de vanliga processerna, vilka ofta har ett inflytande över politikens praktiska utformning i sakfrågor, har inte alltid kommit till tals på samma sätt i försvarsberedningen. Ledamöterna, men även sekretariatet, sakkunniga och experter, kan riskera att bli en grupp som ogärna tar intryck av annat än det som passar de på förhand uppgjorda ambitionerna och idéerna. Försvarsdebatten riskerar att begränsas eller t o m utebli när försvarsfrågan läses in i försvarsberedningen.

Politik är ofta till sin natur framåtblickande och benägen till förändringsförslag för att visa handlingskraft, något som kan bli tydligt i en politikerdominerad instans som försvarsberedningen. Det kan gå fort och nya eller vad som uppfattas som moderna idéer kan få ett oproportionellt stort genomslag på bekostnad av eftertanke och kontinuitet. Ibland kan detta förstärkas av andra aktörers intresse av förändring. Ofta tar detta framåtblickade avstamp i trendspaningar och fastställande av hur världen kommer att utvecklas på lång sikt. Detta har ibland fått politiska undertoner och formats mer av hur politiken vill att världen ska utvecklas och mindre av hur den kanske kommer att utvecklas. Även när försvarsberedningen identifierat ”mätbara” indikatorer på en negativ utveckling har det visat sig vara svårt att ändra önsketänkandet. Tydligast illustreras

detta av lackmustestet i juni 2008 – ett test som utlöstes i augusti samma år men som inte fick något egentligt genomslag förrän i försvarsberedningens rapport i maj 2014 – efter Kriminvasionen. Sammantaget måste försvarsberedningen söka finna en balans i avvägningarna mellan reformiver och en återhållande eftertänksamhet.

Försvarsberedningens arbete kan inte heller ses isolerat. Försvarsberedningen är en del i den större samhällsutvecklingen. En fungerande Försvarsberedning kräver därför en öppenhet och en dialog med inhemska och utländska aktörer för att skapa ett mångsidigt underlag till de förslag som läggs. Ytterst är dock försvarsberedningen, liksom andra organ, beroende av vilka individer som deltar i arbetet. Enskilda individers genomslag i rapporterna kan vara stort. Perspektiv, omdöme och eftertanke är lika viktiga egenskaper som analysförmåga, nytänkande och kompetens i sakfrågor. Det är inget unikt för försvarsberedningen och det gäller oavsett hur arbetet med utformningen av den framtida försvars- och säkerhetspolitiken organiseras.

Med försvarsbesluten 1995–1996, 1999–2001 och 2004 hade Sverige på ett decennium genomfört den största omformningen någonsin av försvaret. Processen inleddes i begränsad omfattning redan med försvarsbeslutet 1992 och fullbordades med försvarsinriktningsbeslutet 2009. Sammantaget hade, från 1990 till 2009, krigs-/insatsförbanden inom armén minskat med drygt 90 procent och territorialförsvarsförbanden avvecklats helt. Antalet stridsfartyg och stridsflygplan hade minskat med ca 70 procent eller mer. Hemvärnet hade reducerats med 75 procent och värnplikten i fredstid har avskaffats.⁸⁶ Reduceringarna i krigs- och

insatsorganisationerna hade dock ingen motsvarighet i ekonomiska termer trots att just budgetnedskärningar också varit en viktig del i omformningen av försvaret. År 2009 utgjorde de budgeterade anslagsmedlen fortfarande ungefär 85% av 1990 års budgeterade anslagsmedel (1990 års priser). Vad som dock åstadkoms efter försvarsbeslutet 1995–1996 är att försvarets andel av BNP minskade, från omkring 2,4 procent 1990 till ca 1,3 procent 2009 och försvarets andel av statsutgifterna minskade under samma tid från åtta procent till fyra procent.⁸⁷

Göran Persson sammanfattade 2007 i sina memoarer *Min väg, mina val* denna förändring:

Processen tog tolv år, det vill säga hela min tid som finansminister och statsminister. I grova drag resulterade den i en halvering av svenska försvaret [sic]. Få förändringar var svårare att driva igenom... [...]. Det blev tufft. Men på det stora hela har de förslag som regeringen förde fram antagits av riksdagen och sedan genomförts i praktiken. I dag är försvaret en väsentligt annorlunda organisation än för tio år sedan. Det kostar mindre och har en annan, modern kompetens med internationell inriktning. Gamla strukturer som funnits kvar ända sedan statsminister Tage Erlanders tid under kalla kriget har äntligen kunnat avvecklas.⁸⁸

Persson hade också en vision för nästa steg i utvecklingen av den svenska försvarspolitik. I memoarerna skrev han:

Den här utvecklingen leder naturligt till att försvarsfrågorna i framtiden behandlas samordnat med utrikes- och säkerhetspolitiken. Det blir svårt att motivera ett särskilt utskott för försvarsfrågorna i riksdagen. Den minskade omfattningen av försvaret kommer också att medföra att det budgetmässigt hanteras på samma sätt som andra sakområden. Därmed kan de så kallade Försvarsberedningarna tas bort. Försvarspolitik blir en naturlig del av ett framtida Utrikes- och Säkerhetsdepartements ansvarsområde.⁸⁹

Försvarsberedningen hade haft en nyckelroll i denna process. Försvarsfrågan hade reducerats till en politisk obetydlighet – så obetydlig att det till och med kunde motivera att försvarsutskottet, Försvarsdepartementet och försvarsberedningen kunde avvecklas som självständiga institutioner. Men så långt gick det dock aldrig!

Författaren är ämnesråd, major i reserven och ledamot av KKrVA.

Noter

1. *Sverige i Europa och världen*, säkerhetspolitisk rapport från Försvarsberedningen våren 1995, Ds 1995:28, bilaga 1.
2. *Europas säkerhet – Sveriges försvar*, rapport från Försvarsberedningen, Ds 1999:55, s 3 f.
3. *Totalförsvarets utveckling*, Prop 1986/87:95, Bilaga 1, s 31.
4. Op cit, *Sverige i Europa...*, se not 1, s 113.
5. Ibid, s 114 f.
6. *Totalförsvarets utveckling och förnyelse, rapport från Försvarsberedningen hösten 1995*, Ds 1995:51, s 10 f.
7. Op cit, *Sverige i Europa...*, se not 1, s 68 f. och *Omvärldsförändringar och svensk säkerhetspolitik – Försvarsberedningens rapport inför 1996 års försvarsbeslut*, Ds 1996:51, s 124.
8. Op cit, *Sverige i Europa...*, se not 1, s 126.
9. Ibid, s 127.
10. Op cit, *Totalförsvarets utveckling...*, se not 6, s 11.
11. Ibid, s 39.
12. Loc cit.
13. Op cit, *Sverige i Europa...*, se not 1, s 127 f.

14. Op cit, *Totalförsvarets utveckling...*, se not 6, s 12 f.
15. Ibid, s 39.
16. Ibid, s 14.
17. Ibid, s 39.
18. ”Värnplikten genom åren – när fyra miljoner svenskar gjorde sin plikt”, <https://www.forsvarsmakten.se/sv/information-och-fakta/var-historia/artiklar/varnplikt-under-109-ar/>
19. *Ny struktur för ökad säkerhet – nätverksförsvaret och krishantering*, Ds 2001:44, s 113.
20. Op cit, *Sverige i Europa...*, se not 1, s 126 f.
21. Op cit, *Totalförsvarets utveckling...*, se not 6, s 12.
22. Ibid, s 11.
23. Op cit, *Europas säkerhet...*, se not 2, s 11.
24. Ibid, s 12.
25. Ibid, s 13.
26. *Förändrad omvärld – omdanat försvar; Rapport från Försvarsberedningens inför 1999 års kontrollstation*, Ds 1999:2, s 19.
27. Ibid, s 15.
28. Op cit, *Ny struktur...*, se not 19, s 141 f.
29. *Gränsöverskridande sårbarhet – gemensam säkerhet. Säkerhetspolitisk rapport från Försvarsberedningen*, Ds 2001:14, s 207.
30. Ibid, s 212.
31. Op cit, *Ny struktur...*, se not 19, s 113.
32. Ibid, s 118.
33. Ibid, s 121.
34. Ibid, s 126.
35. Ibid, s 21.
36. Ibid, s 123.
37. Ibid, s 113.
38. Op cit, *Europas säkerhet...*, se not 2, s 13.
39. Op cit, *Ny struktur...*, se not 19, s 126.
40. Ibid, s 129.
41. Loc. cit.
42. Loc. cit.
43. Ibid, s 129 f.
44. Ibid, s 130.
45. Loc. cit.
46. Loc. cit.
47. Ibid, s 130 f.
48. Ibid, s 131.
49. Ibid, s 130.
50. Loc. cit.
51. Ibid, s 133.
52. ”Sverige med och bygger globalt nätverksförsvaret”, *Ny Teknik* 2004-09-29.
53. Op cit, *Ny struktur...*, se not 19, s 131.
54. *Införande av ett nätverksbaserat försvar. Avslutande granskning av utvecklingsarbetet. Status i maj 2007*, Statskontoret 2002 435:5, s 2
55. *Försvar för en ny tid, Försvarspolitisk rapport från Försvarsberedningen*, Ds 2004:30, s 130.
56. Ibid, s 90.
57. *Vårt försvar – vilja och vägval*, Ds 2003:34, s 26.
58. Op cit, *Försvar för en ny tid*, se not 55, s.36.
59. Op cit, *Vårt försvar...*, se not 57, s 28.
60. Ibid s 29.
61. *Vårt framtida försvar – försvarspolitisk inriktning 2005–2007*, Prop 2004/05:5, s 47.
62. Ibid, s 76.
63. Ibid, s 47
64. Loc. cit.
65. Op cit, *Försvar för en ny tid*, se not 55, s 79.
66. Ibid, s 105.
67. Ibid, s 17 f.
68. Ibid, s 13.
69. Ibid, s 81.
70. Ibid, s 80.
71. Ibid, s 113.
72. Ibid, s 112 f.
73. Lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt, 3 kap 2 §.
74. Op cit, *Försvar för en ny tid*, se not 55, s 146.
75. Ibid, s 12.
76. Ibid, s 16 f.
77. *Fortsatt svenskt deltagande i den internationella säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF)*, Prop. 2011/12:29, s 15 & 25.
78. *Försvar i användning*, Ds 2008:48, s 23.
79. Ibid, s 71.
80. *Ett användbart försvar*, Prop. 2008/09:140, s 1 f.
81. Ibid, s 45.
82. Ibid, s 47.
83. *Försvaret av Sverige. Starkare försvar för en osäker tid*, Ds 2014:20, s 99
84. *Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016–2020*, Prop. 2014/15:109, s 7.
85. Ibid, s 1 och 71 f.
86. Hedin, Ola: *Försvarets förutsättningar – en ESO-rapport om erfarenheter från 20 år av försvarsreformer, rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi 2011:2*, Fritzes, Stockholm 2011, s 3.
87. Ibid, s 17.
88. Persson, Göran: *Min väg, mina val*, Albert Bonniers förlag, Stockholm 2007, s 240.
89. Loc. cit.