



## Självständigt arbete i krigsvetenskap, 15 hp

Författare

Niclas Magnusson

Fristående kurs

SA 09, inför HSU 15 HP

Handledare

Mikael Nilsson

### **Stridsflyg i utlandet?**

*Om hur regeringens inriktning och styrning har uppfattats vid den Flygtaktiska Staben*

Sedan mer än ett decennium har regeringen uttalat en ambition och ett fokus mot internationella insatser. Detta fokus har utgjort ett mantra i Försvarsmakten och påverkat alla typförband. Denna uppsats syftar till att undersöka hur inriktningen av stridsflyg avseende internationella insatser har uppfattats av den Flygtaktiska Staben, FTS.

Undersökningen har genomförts i form av kvalitativa forskningsintervjuer med ansvariga chefer vid FTS. Uppsatsen innehåller även en redovisning av regeringens inriktning avseende internationella förmågor med stridsflyg under undersökningsperioden.

Uppsatsens resultat kan sammanfattas med att de ansvariga vid FTS anser att internationaliseringen har inneburit en stor förändring för både metodik och teknik. De anser även att den politiska inriktningen avseende förmågeutveckling varit tydlig och konsekvent och att processen för insatsplanering fungerar. Enligt de intervjuade har regeringens intentioner genomförts och att den har lett till vissa nedprioriteringar avseende nationella förmågor men även till förbättrade förmågor som kan nyttjas nationellt. De intervjuade ger kritik för hur frågan om insats med stridsflyg hanteras på såväl militär som politisk ledningsnivå.

#### **Nyckelord:**

JAS 39 Gripen, Internationella Insatser, Flygtaktiska staben, Förmågeutveckling

## **Fighter Aircraft in Operations Abroad?**

*How the governmental orientation and management have been perceived at the Air Component Command*

Since more than a decade the Swedish government has an expressed focus on international operations. This has been a mantra within the Swedish Armed Forces and has affected all types of units. This paper aims to study how the transition of the Gripen Fighter Aircraft towards international operations has been interpreted at the Swedish Armed Forces Headquarters Air Component Command.

The study has been conducted through qualitative research interviews with the responsible officers at the ACC. This paper also includes summaries of the government's focus regarding international capabilities for the Gripen Fighter during the decade this study covers.

The results of this paper can be summarized in that the management of the ACC believes globalization has meant a big change for both the methodology and technology. They also believe that the policy stance regarding capability development has been clear and consistent and that the process of action planning does work. According to those interviewed the government's intentions is carried out. They mean that it has led to some reduction in national capabilities but also to improved capabilities that can be used nationally. The officers interviewed criticise how the issue of operations with the Gripen Fighter is handled both on the military level and the political level.

### **Key Words:**

Gripen Fighter Aircraft, International Operations, Air Component Command, Capabilities Development

## Innehållsförteckning

Innehållsförteckning .....	1
Inledning.....	2
Bakgrund .....	3
Syfte och frågeställningar .....	4
Relevans.....	4
Avgränsningar .....	5
Tidigare forskning .....	6
Disposition.....	6
Begrepp.....	6
Generaliserbarhet av uppsatsens resultat .....	7
Metod .....	8
Källkritik.....	11
Regeringens inriktning 1999-2009.....	12
Analys av intervjuer med ansvariga vid FTS .....	22
Inriktning och styrning.....	22
Insatsplanering .....	25
Förbandsutveckling.....	28
Plattformsutveckling .....	29
Resultat och avslutande diskussion .....	30
Resultat av den givna inriktningen.....	30
Konsekvenser för förmågeutvecklingen.....	31
Förmågan finns, finns viljan? .....	33
Om inriktningsprocessen och arbetet inom Högkvarteret .....	34
Avslutning.....	35
Käll- och litteraturförteckning.....	36
Källor .....	36
Litteratur .....	36

1 Bilaga – Beskrivning av intervjupersoner och redovisning av intervjufrågor

## Inledning

Sverige har sedan länge stött FN och deltagit i FN-insatser. Traditionellt har dessa genomförts med lätta markstridsförband, ofta med en lätt beväpning och med ett tydligt mandat att bruka vapen endast i egenskydd. FN:s syn på våldsverkan var och är att våldsanvändning skall ses som en sista utväg och nyttjas enligt proportionalitetsprincipen<sup>1</sup>. Insatserna har i de flesta fall haft i syfte att övervaka en överenskommelse. Det har förvisso genomförts enstaka insatser med en högre våldsverkan, till exempel i Kongo på 60-talet, men annars är det först på 90-talet som en tydlig förskjutning mot insatser med FN-mandat i högre konfliktnivåer där antingen ingen överenskommelse finns eller där den inte följs. Som följd av detta har behovet av andra typer av förband ökat. Även luftmakt har använts, till exempel fanns ett mandat om att använda Close Air Support i insatsen UNTAES i före detta Jugoslavien 1996.<sup>2</sup> Ett annat exempel är säkerhetsrådets resolution 816 som ledde till Operation DENY FLIGHT för att hävda No-fly Zone över Bosnien 1993.<sup>3</sup>

I takt med att FN har öppnat upp för insatser av denna dignitet har även Sverige tagit steg för att kunna delta med andra typer av förband än de traditionella. Det har nu gått ungefär tio år sedan regeringen uttalade en målsättning att kunna använda stridsflyg i internationella insatser. Första gången i modern tid som stridsflyg för internationella insatser omnämns i en proposition är i 1998/99:74 där regeringen föreslår att flygstridskrafter på medellång sikt skall kunna användas vid internationella insatser i närområdet.<sup>4</sup> Stridsflyg nämns förvisso även i försvarspropositionen 1996 men då i samband med PFF-övningar.<sup>5</sup> Innebörden var att de tekniska förutsättningarna inte fanns och att det förelåg ett stort utbildningsbehov vilket medförde att stridsflyg skulle användas restriktivt inom PFF. Detta kombinerat med att regeringen då saknade efterfrågan och det faktum att andra länder var bättre rustade att bidra med den förbandstypen talade mot stridsflyg i internationella insatser och det skulle därför helt enkelt inte prioriteras. Sedan 2000 ingår stridsflyg bland de förband Sverige anmält till de olika styrkeregistren inom till exempel EU och NATO.

Inga insatser har genomförts med stridsflyg sedan Kongo 1961-63 men förberedelser genomförs i form av materielutveckling, övning och beredskapshållning. Detta är förstås förenat med kostnader och därför är det intressant att undersöka vad Sverige uppnår med sin satsning, det vill säga vilka effekter den har på förbandet och flygplanet. Det ursprungliga syftet med denna uppsats var att även undersöka varför den politiska nivån hittills avstått från att nyttja JAS 39 Gripen i internationella insatser. En direkt fråga i form av enkät till samtliga riksdagspartiers kansli (motsvarande) lämnades obesvarad av fem av sju partier. De två som svarade, Vänsterpartiet och Kristdemokraterna, förklarade sig emot respektive för stridsflyg i internationella insatser.<sup>6</sup> Övriga partier har ännu efter mer än två månader inte svarat. Då källäget och omfattningen av uppsatsen inte medgav den undersökningen också har denna uppsats fokuserat på att undersöka hur de ansvariga på den flygtaktiska staben upplever inriktningen av Gripensystemet mot förmågor inom internationella insatser. Frågan *varför*

<sup>1</sup> United Nations Peacekeeping (2008), s33

<sup>2</sup> United Nations, hemsida besökt 2009-05-03. UNTAES står för United Nations Transitional Authority in Eastern Slavonia, Baranja and Western Sirmium. Mandatet omfattade CAS "to defend or help withdraw UNTAES, if necessary".

<sup>3</sup> Snider, "War in Bosnia: The Evolution of the United Nations and Air Power in Peace Operations" (1997)

<sup>4</sup> Regeringen (1999), prop 1998/99:74, s98f.

<sup>5</sup> Regeringen (1996) prop. 1996/97:4, s101f. PFF = Partnerskap För Fred (även PFP, Partnership for Peace)

<sup>6</sup> Svaren formulerades i mail som finns hos författaren.

stridsflyg inte har använts hittills är därför perifer i denna uppsats. Att undersöka *om* stridsflyget har erhållit efterfrågad förmåga är närmast en icke-undersökning med tanke på de evalueringar och övningsrapporter som redan bekräftat detta, även om operativ erfarenhet förstås är det slutliga testet. Däremot är det intressant och relevant att studera *hur* processen upplevs ha gått till och vad mer den eventuellt har gett.

## **Bakgrund**

Försvarsmakten och Sverige har begränsade möjligheter numerärt och ekonomiskt att genomföra internationella insatser med militära förband. Det innebär att vilka insatser som genomförs liksom vilka förband som används vid dessa är en följd av ett *aktivt val*. Bakom ett sådant val ligger en bedömning av olika faktorer så som risk, effekt och ekonomi, för att nämna några exempel. En följd av de faktiska begränsningarna är att det uppstår behov av inriktning och styrning av vilka typförband Sverige skall använda för internationella insatser.

Ett nationellt koncept utgörs av en nationell förmåga baserat på ett *behov*, medan ett internationellt koncept är mer *viljestyrt*. Att den nationella förmågan och den internationella förmågan, enligt riksdagens riktlinjer, skall skilja så lite som möjligt innebär att en nationell **förmåga** är en internationell **möjlighet**.

En modern insatsorganisation måste bestå av användbara insatsförband. Insatsorganisationen ska i första hand vara tillgänglig för att kunna möta utmaningar här och nu. Det är också det bästa sättet att möta utmaningar i framtiden. Att de prövas i insatser blir ett viktigt kvitto på förbandens förmåga.<sup>7</sup>

Med ovanstående menar Försvarsberedningen att det finns ett nationellt intresse av att pröva svenska typförbands förmågor i internationella insatser. Ändå kan det upplevas som att det finns en aversion mot att använda vissa förband internationellt, detta trots investeringar i mångmiljardklassen och en hög tillgänglighet. Exempel på sådana förband är stridsvagnskompani Strv 122 och stridsflygdivision JAS 39 Gripen, men det finns fler. Av ett eller flera skäl har dessa förband inte använts i internationella sammanhang.

Denna uppsats granskar inte alla ”drabbade” typförband då detta synes ogörligt inom ramen för anvisad tid och omfattning för en uppsats på grundläggande nivå. Det förband som valts ut är stridsflygdivisionen. Stridsflyg har ett antal egenskaper som är efterfrågade. Dessa har visat sig användbara även i moderna konflikter av *small wars*-karaktär.<sup>8</sup> Det finns flera skäl varför just stridsflyg är relevant ur forskningshänseende, av vilka tre framhävs efter att frågeställningen redovisats.

---

<sup>7</sup> Försvarsberedningen (2008), s12. Även inriktningspropositionen (2008/09:140, s 16) skriver ett stycke med innebörden att det är viktigt att förbanden får operativ erfarenhet för att följa upp om förbandsmålsättningarna kan nås.

<sup>8</sup> Se Corum & Johnson (2003). I uppsatsen används *small wars* på det sätt som sker i deras bok *Airpower in Small Wars*, det vill säga som samlingsnamn på Small Wars, Counter-Insurgency, Low-Intensity Conflict med flera, vilka alla kan ges innebörden *any conflict waged against a nonstate entity by regular forces* (s6).

## **Syfte och frågeställningar**

Författaren av denna uppsats avser att undersöka hur inriktningen av stridsflygets internationella förmåga uppfattas av den Flygtaktiska Staben (FTS), om de berörda befattningshavarna upplever att styrningen vad gäller val av insatser och typförband följer den inriktningen samt deras uppfattning av hur det har påverkat utvecklingen av insatsförbandet JAS 39 Gripen.

För att nå syftet med uppsatsen är följande frågeställningar formulerade för uppsatsen att besvara:

1 – Upplever de ansvariga vid Flygtaktiska staben, FTS, att regeringens faktiska politik följer den utgivna inriktningen till Försvarmakten avseende insatsplanering och utveckling mot internationella insatser?

2 – Vad ser de ansvariga vid FTS har påverkats inom förmågeutvecklingen som följd av inriktningen?

## **Relevans**

Det första skälet till att det är relevant att studera stridsflyg i en internationell kontext är att Sverige har en lång tradition av att stödja FN, följa FN:s uppmaningar och delta i insatser under FN-mandat. Trots att FN redan för mer än tio år sedan hävdade att luftmakt kan, genom avskräckning, förebygga eskalering och med omdömesfullt nyttjande möjliggöra humanitära insatser och få parterna till förhandlingsbordet har Sveriges bidrag avseende flygstridskrafter huvudsakligen bestått av transportflyg.<sup>9</sup> Försvarmaktens ledning har påtalat att det kan upplevas som märkligt ur ett FN-perspektiv om Sverige kategoriskt förvägrar FN tillgång till en viss typ av förband som efterfrågas i internationella insatser.<sup>10</sup> Carsten F Rönnfeldt skriver *“it is generally acknowledged that by controlling the airspace, the UN enables its own activities”* och *“establishing air supremacy reduces UN personnel’s vulnerability to sieges or attacks from the belligerents”*.<sup>11</sup> Båda dessa citat pekar på vikten av luftmakt för att ge FN handlingsfrihet att genomföra säkerhetsrådets resolutioner.

Det andra skälet till relevansen i frågeställningen ligger i att stridsflyget som system är kontroversiellt, inte minst för nyttjande i internationella insatser. Insats med stridsflyg är ett laddat område i Sverige, trots att flera av våra närliggande länder deltagit i insatser med sina stridsflygssystem, till exempel i Kosovo/Serbien (-99) och i Afghanistan (-01f). Detta antas komma ur att debatten i Sverige ofta jämför ”stridsflyg” med ”bomber mot civilbefolkning”. Det kan exemplifieras av debattartiklar på SvD:s brännpunkt, där olika debattörer på vänsterkanten och i fredsrörelsen diskuterar stridsflyg ur det perspektivet utan hänsyn till eller reflektion över andra förmågor och möjligheter med plattformen JAS 39 Gripen.<sup>12</sup> När Försvarmakten väljer att skriva en debattartikel med innebörden att JAS i

---

<sup>9</sup> Tharoor, förordet till *Use of Air Power in Peace Operations* (1997)

<sup>10</sup> Syrén & Jonsson, ”Vi ska inte föra krig i Afghanistan” (2007)

<sup>11</sup> Rönnfeldt, i introduktionen till Rönnfeldt & Solli (1997), s 16

<sup>12</sup> Peterson, ”Sverige ett land i filtofflor” (2007) och ”Långsiktig fred byggs inte med bomber” (2007), Gahrton m fl ”Irak liknar allt mer Vietnam” (2007), Kristiansson & Blom ”Befängt att använda JAS” (2007) samt Hjukström m fl, ”Sätt stopp för de politiserande generalerna” (2007)

internationella insatser ingår i riksdagens uppdrag till myndigheten följs den av ett antal ”mot” och inget ”för” – i det forumet i alla fall.<sup>13</sup> Överbefälhavaren och insatschefen försöker nyansera debatten genom att skriva *”det gäller [...] underrättelseinhämtning, men också förmåga att vid behov ingripa [...] till skydd av de utsatta och små markförband som verkar över ytan”*.<sup>14</sup> Att alltid se stridsflyg som en del av lösningen är heller inte självklart. Det har funnits och kommer att finnas tillfällen då miljö, logistik, hot eller någon annan tung faktor är av sådan art att det inte är lämpligt med en insats med stridsflyg. Där visar det snarast på gott omdöme att inte föreslå den förbandstypen för insats. Det borde däremot vara naturligt att se varje konflikt som unik och tillåta att luftmakt i olika former utgör ett möjligt alternativ att komplettera helheten i den skraddarsydd lösningen.<sup>15</sup>

Det tredje skälet är att ambitionen som sådan ställer krav och medför kostnader samt medför risk för konflikt mellan intressen och behov oavsett om den internationella förmågan sedan nyttjas eller ej.

Utöver dessa skäl specifika för stridsflyg är ämnet intressant av den anledningen att ehuru mycket bekväm för uppdragsgivaren leder en politik där alla dörrar hålls öppna till merarbete och kostnader. Med ett annat synsätt och en tydligare prioritering hade resurserna kunnat nyttjas för andra ändamål, till exempel en kvalitetshöjning av det som de facto nyttjas eller en satsning som går mot nationella behov.

## **Avgränsningar**

Denna uppsats avser inte undersöka riktigheten eller trovärdigheten i den förda politiken. I och med det är det inte ett syfte eller ens för uppgiften nödvändigt att ställa olika former av förband mot varandra då det lätt kan bli att jämföra äpplen med päron.

De jämförelser och exempel som finns i uppsatsen avser luftmakt och stridsflyg. Det utesluter inte att argument är giltiga eller irrelevanta även för andra typförband, men här genomförs ingen sådan analys. Möjligheten att generalisera resultaten till andra typförband är därför oklar.

Uppsatsen granskar inte synen hos Försvarsmakten i sin helhet utan det som undersöks är uppfattningen hos de ansvariga befattningshavarna vid FTS.

En analys om varför stridsflyg inte har använts på nästan femtio år ingår inte i denna uppsats frågeställning. Som angavs i inledningen har författaren inte funnit källor nog för att integrera denna fråga i uppsatsen.

Undersökningen begränsas till flygplanet och divisionen. Stödfunktioner som flygbasfunktioner, flygstridsledning eller logistik berörs ej.

Sveriges syn på FN är en tydlig utgångspunkt för den internationella ambitionen. Det är väl känt att Sverige betonar folkrätten och FN:s säkerhetsråds monopol på att legitimera bruk av

---

<sup>13</sup> Syrén & Jonsson, ”Vi ska inte föra krig i Afghanistan” (2007)

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Rönnfeldt, i introduktionen till Rönnfeldt & Solli (1997), s 13 och Klevberg, i ”Logistical and Combat Air Power in ONUC ur samma bok, s57

militärt våld enligt artikel VI och VII i FN-stadgan för att stoppa brott mot internationell rätt eller för att skydda människor. Samtidigt erkänner Sverige att det därutöver kan komma att uppstå situationer av nöd där handling kan krävas innan en resolution antas. Att Sverige stödjer att andra organisationer eller länder kan vara FN:s verktyg för att genomföra resolutioner är också väl känt. I denna uppsats kommer detta inte analyseras eller kommenteras mer utan författaren utgår från att läsaren är införstådd med detta.

Avslutningsvis begränsas undersökningen till inriktning och styrning från och med 1999 års försvarsproposition med fokus på de senaste åren.

### **Tidigare forskning**

Författaren av denna uppsats har inte funnit någon motsvarande undersökning att bygga vidare denna undersökning på. Det finns förstås en omfattande forskning om området luftmakt och användandet av densamma i olika tidsepoker och konfliktnivåer. Som exempel har Norsk Utenrikspolitisk Institutt (NUPI) i sin skriftsamling *Peacekeeping and Multinational Operations* låtit nummer 7 från 1997 utgöras av "Use of Air Power in Peace Operations". Det är ett av många dokument som kan användas som stöd för relevansen i statsmaktens ambition men det har ingen direkt bäring på uppsatsens frågeställning.

En tidigare uppsats vid FHS som angränsar området är Rickard Åströms "Syftet med svenskt deltagande med väpnad trupp i internationella fredsfrämjande insatser - har regeringens argumentation förändrats?", där han visar att det skett en förskjutning mot att insatser inte bara utgör stöd till FN utan även är ett säkerhetspolitiskt instrument för Sverige som nation.<sup>16</sup> Angränsningen är inte kopplad till undersökningen som sådan utan till legitimiteten i ambitionen kopplat till den säkerhetspolitiska inriktningen.

### **Disposition**

I uppsatsens första avsnitt definieras problemet och beskrivs hur författaren avser lösa detsamma. Det andra avsnittet omfattar redovisning av regeringens inriktning. Det tredje avsnittet utgör analys av genomförd undersökning. Det fjärde avsnittet omfattar en avslutande diskussion och uppsatsens resultat, inklusive slutsatser och förslag på vidare forskning. Sist följer käll- och litteraturförteckning samt en bilaga som innehåller en beskrivning av de intervjuade och intervjufrågorna.

### **Begrepp**

När stridsflyget beskrivs i denna uppsats används tre begrepp: förband, plattform och system. De används här med följande innebörd:

<i>Förband</i>	Med förband avses Stridsflygdivision JAS 39
<i>Plattform</i>	Med plattform avses flygplanet JAS 39 Gripen med sina olika verkans- och stödsystem
<i>System</i>	Med system avses division och flygplan med effekt av stöd och ledning

---

<sup>16</sup> Åström (2008)



Ovanstående innebär att ordet system inte innefattar till exempel flygbasfunktionen eller stridsledningsfunktionen utan att dessa funktioner förutsätts ha levererat erforderliga tjänster till systemet.

Därutöver är två begrepp centrala nämligen *inriktning* och *styrning*. I denna uppsats används inriktning med innebörden målstyrningen, ambition och viljeinriktning, det vill säga som ett samlingsbegrepp över *vad* någon, i det här fallet regeringen, önskar att myndigheten skall uppnå inom ett visst område. Detta skall skiljas från styrning som i uppsatsen används med betydelsen *hur* en uppgift skall lösas, till exempel vilken förbandstyp som skall användas eller vilket delsystem som skall anskaffas. Inriktningen utgör därmed uppgiften till Försvarsmakten på en övergripande nivå medan styrningen utgör regeringens avdömning på myndighetens förslag eller motsvarande. Med den synen innebär det att en proposition är en inriktning och regeringsbeslut utgör styrning, medan regleringsbrevet innehåller både styrning och inriktning.

### **Generaliserbarhet av uppsatsens resultat**

Hur mäter man resultat mot mål som är av ideologisk art? Om målet är att bidra till stabilitet och säkerhet i närområdet och regionalt såväl som globalt, hur mäter man när "bidra" är uppnått till en tillfredsställande nivå? Om frågeställningen inte har ett givet svar utan svaret är subjektivt till sin natur är det svårt, för att inte säga omöjligt, att mäta resultat i definitiva termer. Detta är fallet i föreliggande uppsats och medför svårigheter att framställa generaliserbara resultat. Det är en av anledningarna till att frågeställningarna syftar till att klarlägga hur den övergripande målbilden ser ut och därefter redovisa en viss kategoris subjektiva uppfattning om hur denna målbild realiserats och vart det har lett förbandsutvecklingen.

Ett sätt att nå en högre generaliserbarhet hade varit att formulera hypoteser som är möjliga att verifiera eller falsifiera utifrån en etablerad vetenskapsteori. Enligt författaren har detta inte varit möjligt eller ens lämpligt med hänsyn till forskningsläget och tillgänglig tid. Därför valdes föreliggande metod med kvalitativa forskningsintervjuer av en subjektiv uppfattning inom en del av organisationen. Slutsatsen av detta resonemang är att frågeställningen i denna uppsats inte kräver en tydlig teoriansknytning varför en sådan inte heller har genomförts. I en fortsatt forskning syftande till att besvara frågan *varför* eller frågan om resultatet är giltigt även för andra delar av organisationen finns förutsättning att formulera hypoteser från resultatet av denna uppsats som undersöker frågan *hur*.

Medför då detta att uppsatsens resultat enbart utgör en försumbar ögonblicksbild? Det är inte författarens uppfattning. Snarare utgör uppsatsens resultat ett antal indikatorer på till exempel klimat och kultur i organisationen. Resultatet är även en indikator på faktisk effekt av förd politik. Det viktiga i detta påstående är att det handlar om *indikatorer*, inte ett uppmätt resultat. Dessa kan sedan användas som utgångspunkt för en vidare analys som får fastställa om indikatorn är representativ för den verksamhet eller organisation som då undersöks.

Författaren vill betona den kompetens och den erfarenhet som de intervjuade besitter. Författaren betvivlar att det finns mer än ett fåtal många människor i Sverige som har bättre kunskap om Gripensystemet än vad deras samlade bild innebär. Däremot finns det förmodligen många som har en bättre bild av politiska processer och offentlig förvaltning. De intervjuade innehar befattningar där de har ansvar för det område som undersöks och där de

företräder FTS och Försvarsmakten och ibland till och med Sverige i ett antal forum som har med Gripensystemets utveckling att göra. Det medför att de i flera avseenden *är* uppfattningen medan de i andra avseenden *har* en uppfattning. Mixen av detta och svårigheten i att skilja allt detta åt gör att även om de intervjuades ord väger betydligt tyngre än till exempel en enskild handläggare så bör utgångspunkten av försiktighetskäl vara att tolka uttalanden som subjektiva i första hand. Därmed finns ytterligare ett skäl att vara försiktig med att generalisera resultatet trots den uppenbara trovärdighet som källorna har.

Sammanfattningsvis konstateras att det finns stora risker för fel om man generaliserar resultatet av denna uppsats varför detta ska ske med omdöme. Däremot utgör resultatet indikatorer på läget i organisationen och indikatorer på effekten av förd politik.

## **Metod**

Som en utgångspunkt för analysen av uppsatsens undersökning återfinns en redovisning av regeringens inriktning till Försvarsmakten avseende stridsflygets förmåga till internationella insatser. Denna är nödvändig för att visa vad undersökningen och de intervjuade förhåller sig till när inriktning och förmågeutveckling diskuteras.

Denna redovisning består av en kvalitativ textanalys av inriktning och styrning av förband för internationella insatser utifrån dokument från regeringskansliet. Dokumenten är propositioner, rapporter ur departementsserien samt regeringsskrivelser. Dessa dokument har valts ut för att de tillsammans ger en bild inte bara över nuvarande säkerhets- och försvarspolitik utan även en bild av alla regeringar som haft ansvaret under den period som undersökningen omfattar. Dokumenten återges narrativt, endast omfattande de delar som författaren uppfattat väsentliga för sakfrågan; internationell inriktning av svenskt stridsflyg.

Undersökningen som redovisas i uppsatsen har genomförts med kvalitativa forskningsintervjuer. Som utgångspunkt för metoden har jag använt boken *Den kvalitativa forskningsintervjun* av Steinar Kvale.<sup>17</sup> Anledningen till att metoden valts kan som en inledning förklaras med följande citat:

Den kvalitativa forskningsintervjun söker förstå världen ur de intervjuades synvinkel, utveckla innebörden av människors erfarenheter, frilägga deras livsvärld före de vetenskapliga förklaringarna.<sup>18</sup>

Kvale menar att intervjun som forskningsmetod är ett strukturerat sätt för forskaren att kontrollerat inhämta information som sedan kritiskt följs upp. Kvalitativ forskningsintervju hämtar enligt Kvale kunskapsaspekter ur postmodernt tänkande, hermeneutik, fenomenologi och dialektik.<sup>19</sup> Vad gäller till exempel tolkning framhåller Kvale att till skillnad från en litterär text så omfattar en intervju både skapandet och tolkningen av texten genom att intervjuaren bidrar och även kan förhandla om tolkningen med intervjupersonen.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> Kvale (1997)

<sup>18</sup> Ibid. s9

<sup>19</sup> Ibid. s42

<sup>20</sup> Ibid. s50

Styrkan med intervjuer är att det går att komma åt information som inte finns i litterär text och som inte kommer fram i en skriftväxling. Kvale menar styrkan ligger i att metoden kan fånga olika personers uppfattning om ett ämne och ge en bild av en mångsidig och kontroversiell mänsklig värld.<sup>21</sup> Den kvalitativa intervjun kan därigenom hantera snedvridna eller subjektiva perspektiv.<sup>22</sup> Den är också ett bra instrument för att fånga subjektivitet. Intervjuer är även dynamiska i sitt förlopp i och med att det rör sig om ett samspel vilket medför att både den intervjuade och intervjuaren kan föra samtalet vidare än frågornas ram.

Kvale skriver om att det finns tio standardreaktioner på kvalitativa intervjuer som skulle tala för att kvalitativa intervjuer kan ifrågasättas vetenskapligt.<sup>23</sup> Något förenklat visas de nedan:

- Ovetenskaplig
- Subjektiv
- Snedvriden
- Bygger på ledande frågor
- Inte intersubjektiv
- Personberoende
- Enbart kvalitativ
- Inte generaliserbar
- Inte valid

Denna kritik kan riktas mot en hel del forskningsmetoder inom samhällsvetenskap och humaniora. Alla punkter kan bemötas och Kvale gör också det.<sup>24</sup> Om författaren till denna uppsats tolkar Kvale rätt avfärdar han kritiken i första och sista punkten samt nyanserar de övriga åtta invändningarna och vänder dem till en fördel för att hantera vissa typer av vetenskapliga problem. Det innebär inte att kritiken ska lämnas därhän men visar på att det finns olika synsätt på vad som kvalificerar sig som vetenskaplig metod. Det finns problem och frågeställningar som inte är gripbara och mätbara utan mer abstrakta. För dessa kan den kvalitativa intervjun vara en metod att angripa frågeställningen med. Den kritik som redovisas ovan bör dock tas i beaktande när man förhåller sig till resultatet av en sådan undersökning.

Problemet som skall behandlas i denna uppsats är av sådan art att den förutsätter en kvalitativ undersökning av de berördas uppfattning. Den inledande analysen ledde till att fyra källor identifierades. Detta gav att intervjuformen bedömdes mer lämpad än till exempel en enkätundersökning. Just det faktum att det är den subjektiva uppfattningen som söks gör att den kvalitativa forskningsintervjun är lämplig som metod för denna uppsats.

---

<sup>21</sup> Kvale (1997), s14

<sup>22</sup> Ibid. s258

<sup>23</sup> Ibid. s257ff. Punkterna är baserade på Tablå 15.2 s257.

<sup>24</sup> Ibid. s257ff

De intervjuades bakgrund presenteras närmare i bilaga 1, där även intervjufrågorna återfinns.<sup>25</sup> De intervjuade är:

Överste **Torgny Fälthammar**, chef för FTS A0. FTS A0 är den avdelning inom FTS som ansvarar för förmågeutveckling i form av försvarsmaktsplanering och krigsförbandsplaner.

Överstelöjtnant **Rickard Nyström**, chef för Flygsektionen inom A0 och krigsförbandsansvarig (KFA) för insatsförbandet *Stridsflygdivision JAS 39*.

Överstelöjtnant **Magnus Liljegren**, chef för Utvecklingssektionen inom A0. Han är ansvarig för den långsiktiga förmågeutvecklingen inom FTS.

Överstelöjtnant **Gabor Nagy**, chef för FTS A5. A5 är den avdelning inom FTS som ansvarar för insatsplanering.

Intervjuerna har genomförts enskilt och spelats in. Intervjun bestod av frågor om individen samt tolv frågor kopplade till uppsatsens frågeställning. Dessa ställdes till alla fyra. Därutöver så uppstod som i alla samtal ett antal följdfrågor som var olika från intervju till intervju. Dessa redovisas endast i intervjuerna, som finns hos författaren.

Intervjuerna har transkriberats och sedan bearbetats något språkligt och till viss del komprimerats. Sådant som kom upp och som inte hade ens en avlägsen koppling till frågeställningen har tagits bort, liksom upprepningar, pausljud etcetera. Därefter har intervjuerna skickats till de intervjuade så att de kunnat kontrollera att inget har tillförts eller tagits bort av innehåll eller budskap. De har därmed kunnat lägga till text om de anser att det har behövts och även haft möjlighet att korrigera eventuella missförstånd. De texter som sedan återsänts är de som författaren kommit överens med de intervjuade att de skall användas som deras uttalanden. Även om detta kan innebära att vissa spontana kommentarer och liknande korrigeras anses detta vara ett lågt pris för att innehållet i sakfrågorna skall bli så korrekt som möjligt. Uppsatsen vill redovisa deras syn på dessa frågor och ju mer genomtänkt desto mer tillförlitligt.

Intervjuerna utgör underlaget för svar på uppsatsens frågeställningar. Innehållet som framkommit vid intervjuerna redovisas narrativt i analysavsnittet runt fyra indikatorer vilka tillsammans utgör underlag för att bevara frågeställningen. Analysen sker således inte per fråga eller per intervjuperson eftersom detta skulle medföra fyra i stora avseenden identiska redovisningar. Indikatorerna är:

- Inriktning och styrning
- Insatsplanering
- Förbandsutveckling
- Plattformsutveckling

Identifiering och urval av indikatorer skedde inte före intervjuerna. De valdes ut efteråt genom att författaren genomförde en strukturerad klustring av intervjutexterna och därefter valde benämning efter respektive klusters tyngdpunkt.

---

<sup>25</sup> Bilaga 1 återfinns sist i dokumentet

## **Källkritik**

De som har intervjuats i undersökningen är de fyra individer som sitter i chefsbefattningar vid FTS inom förmågeutveckling av stridsflyg och insatsplanering. Av detta och av den beskrivning av de intervjuade som återfinns i bilaga 1 framgår att de som kollektivt har en massiv erfarenhet av JAS-systemet och av hur flygvapnet fungerar samt en omfattande erfarenhet från Högkvarteret. De kan därför anses besitta en omfattande kunskap inom uppsatsens frågeställningar och att de därför är lämpliga att utgöra källor. Författaren har tidigare arbetat i varierande omfattning med alla fyra av dem, i linjen eller inom studieverksamheten. Valet av just dem och beslutet att inte intervjua fler togs i samråd med dem. Intervjuerna begränsas till dem eftersom det är de fyra som besitter chefspositioner inom FTS på de områden som undersöks, det vill säga insatsplanering och förmågeutveckling av JAS 39 Gripen.

Genom att intervjuerna har genomförts med en tydlig fokus på deras personliga uppfattning i frågorna kombinerat med deras erfarenhet, att de på olika sätt har varit med i den här processen under många år samt att de fått möjlighet att komplettera/korrigera utskrifterna anses innehållet i dem ha både hög reliabilitet och validitet. Tendenskriterier som att de inte vill framställa sig själva i dålig dager kan förstås inte uteslutas men på grund av frågornas art anses den risken mycket låg. Det är klart att det kan finnas en reliabilitetsfråga när det gäller närhetskriteriet då författaren 2009 intervjuar dem om saker som omfattar en period från idag och cirka tio år bakåt. Eftersom de levt i systemet under hela perioden och frågorna är på en så pass övergripande nivå bedöms detta inte påverkat värdet av svaren.

Eftersom FTS är en underordnad enhet av Försvarmakten finns ett antal nivåer mellan regeringens inriktning av myndigheten och instruktioner till berörda delar av densamma. Det medför att de intervjuades perspektiv är begränsat och subjektivt. En relevant kritik är att fyra personer knappast kan anses vara representativa för en organisation. Därför framhålls att de är FTS officiella företrädare på sina respektive områden och därför kan anses representera FTS. Samtidigt är de få och dessutom inte slumpmässigt utvalda och kan därför inte anses representera uppfattningen hos *personalen* vid FTS. Det är å andra sidan inte personalens uppfattning som undersöks utan de ansvariga chefernas. Det hade kunnat finnas en poäng i att intervjua även tidigare ansvariga men eftersom tyngdpunkten ligger på nu gällande uppfattning om den givna inriktningen har detta valts bort. Att författaren valt att inte intervjua nuvarande eller tidigare inspektörer beror på att de har en annan nivå och funktion än den som avses undersökas.

En annan kritik som kan ges är att de källor och den litteratur som används utgör fragmentarisk bevisföring: Alla som varit inblandade under den period som undersöks har inte intervjuats och författaren har inte heller läst alla beslut eller inriktningar som skulle ha kunnat medföra en bredare belysning av frågan. Miles Fairburn påpekar svagheter med detta och föreslår kontextualisering för att hantera den typen av svagheter, men jag har inte funnit det relevant att göra en separat sådan kopplat till frågeställningen.<sup>26</sup> Kontexten återfinns ändå i någon mån i form av den kronologiska redovisningen av inriktningen samt de intervjuades exempel. Med utgångspunkt av frågeställningen, hur berörda befattningshavare *uppfattar* det (underförstått *idag*), är en kritik om fragmentarisk bevisföring inte relevant för uppsatsen, den är däremot ytterst relevant för att understryka att man bör vara försiktig med att generalisera resultaten.

---

<sup>26</sup> Fairburn (1999), *Social History: Problems, Strategies and Methods*, s61ff

## Regeringens inriktning 1999-2009

I denna analys används främst propositioner. Att använda propositionen istället för riksdagsbeslutet kan tyckas märkligt. Efter kontroll mot riksdagens databas konstateras dock att det inte föreligger någon för uppsatsen relevant skillnad mellan proposition och utskottsbetänkandet som riksdagen bifallit i sitt beslut.<sup>27</sup> Styrkan med föreliggande dokument är att de är tillförlitliga då de utgör officiella regeringsdokument. De har beretts inom regeringskansliet i samråd och/eller med stöd av underlag från Försvarmakten vilket innebär att myndigheten dels har påverkat innehåll och dels haft kännedom om det och kunnat förbereda sig. Svagheten i dokumenten ligger i två delar. Det finns en fullt naturlig ambition att inte reglera vad som inte behöver regleras, det vill säga de är tämligen övergripande i sin utformning. Dessutom innehåller de sällan en fullgod redovisning av de bakomliggande skälen.

Syftet med detta avsnitt är att beskriva hur den parlamentariska inriktningen av stridsflygets utveckling har sett ut från 1999 och fram till mars 2009. Förutom att klarlägga bilden av vad som faktiskt varit inriktningen visar avsnittet vad som legat till grund för målsättningsarbetet med Gripen-systemet under den perioden och därmed vad de intervjuade relaterar till när de svarar på frågor om inriktning och styrning.

### ***Regeringens proposition ”Förändrad omvärld – omdanat försvar” 1998/99:74***

Propositionen våren 1999 var på många sätt en milstolpe för Försvarmakten men i det avseende som den här uppsatsen är intresserad av är det den tydliga startpunkten på regeringens internationella ambition med stridsflygsystemet. Generellt uttrycker propositionen en hög ambition avseende internationella insatser.<sup>28</sup> När det gäller den långsiktiga inriktningen och den parlamentariska enigheten uttalar regeringen att den avser låta Förvarsberedningen svara för samråd mellan regeringen och riksdagspartierna.<sup>29</sup> Den ska även granska omvärldsutvecklingen och inför regeringens beslut ge sin syn på denna. Det uppfattas som att försvarsberedningen fått och fortfarande har en legitim och tydlig roll. Rollen är att utgöra ”känslspröt” och att vara beredningsorgan för att om möjligt uppnå politisk enighet inför regerings- och riksdagsbeslut som rör försvars- och säkerhetspolitik.

Regeringen understryker vikten av att andra organ än FN innehar förmåga till krishantering och att det finns ett behov av att utveckla denna förmåga till exempel inom EU och NATO, bland annat skriver man om PFF och PARP:

PFF-samarbetet syftar till att utveckla den internationella krishanteringsförmågan och att skapa allmänt förtroende. [...] Förutom att PFF-ländernas försvarsplaneringsprocess för krishantering (Planning and Review Process, PARP) har gjorts mer omfattande har PFF-övningarna successivt gjorts mer komplexa. De omfattar nu alla slags fredsfrämjande moment och samverkan mellan samtliga försvarsgrenar.<sup>30</sup>

Härmed öppnas möjligheten för internationella krishanteringsövningar även med stridsflyg.

<sup>27</sup> Riksdagens sökfunktion för beslut, <http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=3150>, 2009-05-20

<sup>28</sup> Regeringen, prop 1998/99:74, t.ex. s9

<sup>29</sup> Ibid. s12

<sup>30</sup> Ibid. s22

Regeringen skriver 1999 att det för närvarande saknas efterfrågan på svenskt stridsflyg för internationella insatser:

Det finns idag inte någon efterfrågan på svenskt stridsflyg i fredsfrämjande insatser. [---] Det kan dock även bli aktuellt med deltagande i spaningsuppgifter.<sup>31</sup>

Vidare föreslår regeringen att stridsflyget skall kunna genomföra övningar inom ramen för det säkerhetsfrämjande samarbetet samt på medellång sikt kunna delta i fredsbevarande insatser i närområdet.<sup>32</sup> Medellång sikt med svenskt militärt språkbruk innebär cirka fem år. Regeringen skriver vidare att interoperabiliteten bör utvecklas för att bland annat medge deltagande i fredsfrämjande insatser med spaningsflyg.<sup>33</sup>

För att svenskt stridsflyg skall kunna delta i fredsfrämjande insatser krävs flygsäkerhetsmässig och taktisk grundläggande anpassning av flygsystemen till internationell standard. Detta kan av kostnadsskäl genomföras i större omfattning först på lång sikt.<sup>34</sup>

I citatet framkommer att regeringen är välmedvetna om att en internationell inriktning av stridsflyg kommer att ta tid att realisera och att det är nu, ca 2007-2009, som Försvarsmakten förväntades vara klar med anpassningen vid den tidpunkten inriktningen gavs.

#### ***Regeringens proposition ”Det nya försvaret” 1999/2000:30***

Denna proposition lades fram den 18 november 1999 och innehöll främst förslag avseende förändrat grundorganisation men även inriktning för insatsorganisationen och för Försvarsmaktens operativa förmåga.

Regeringen skriver att Sverige bör fortsatt aktivt delta i PARP med förband ur alla stridskrafter samt att det är av vikt med ett fortsatt deltagande i övningar inom ramen för PFF.<sup>35</sup>

En skillnad gentemot föregående proposition är att verksamheten inom EU, EAPR och PFF visar på behov av att tidigarelägga ökningen av förmågor för internationell fredsfrämjande verksamhet och att de nationella behoven som bedöms vara oefterfrågade under den närmaste femårsperioden kan stå tillbaka till förmån för den förändrade ambitionen.<sup>36</sup> Det framkommer alltså en tydlig prioritering mellan internationell förmåga och nationella behov på medellång och lång sikt.

Regeringen skriver i avsnittet om behov av operativ förmåga om betydelsen av att operationer genomförs med samordnade stridskrafter och att stridsflyg har en uppgift i insatser i alla arenorna, men detta förs inte i denna proposition vidare till slutsatsen att stridsflyg med naturlighet är ett svenskt bidrag till internationella insatser oavsett operation.<sup>37</sup> Det tyder på en

---

<sup>31</sup> Regeringen, prop 1998/99:74, s89

<sup>32</sup> Ibid. s98f

<sup>33</sup> Ibid. s108

<sup>34</sup> Ibid. s112

<sup>35</sup> Regeringen, prop 1999/2000:30, s28

<sup>36</sup> Ibid. s32f

<sup>37</sup> Ibid. s40

insikt om att internationella insatser inte kommer att ske utan stridsflyg men att de svenska systemen vid den tidpunkten bland annat av brist på interoperabilitet inte var redo för att delta i internationella insatser.

Regeringen upprepar i denna proposition samma ambition för flygstridskrafter som stod i den föregående propositionen, nämligen att delta i internationell övningsverksamhet samt att på medellång sikt kunna delta i fredsbevarande operationer i närområdet.<sup>38</sup>

### ***Regeringens proposition ”Fortsatt förnyelse av totalförsvaret” 2001/02:10***

Propositionen lades 26 september 2001. I avsnittet om omvärldsutveckling finns skrivningar om terroristattentaten mot USA 11 september och om konsekvenserna av dessa, framför allt kopplat till den sårbarhet som ett västerländskt samhälle har mot den typen av motståndare.<sup>39</sup> Samtidigt drar regeringen slutsatsen att den grundläggande positiva säkerhetspolitiska situationen består även om Sverige behöver utveckla förmåga att möta hot från andra aktörer än stater.<sup>40</sup>

Avseende svenska internationella insatser nämns redan här den ambitionshöjning regeringen fortfarande vill uppnå, 1500-2000 man insatta i internationella insatser.<sup>41</sup> Propositionens tyngdpunkt ligger inte på operativa förmågor utan om myndighetsstruktur, organisation och försvarsindustrisamarbete, vilket framgår av de förslag till beslut som regeringen lägger fram för riksdagen.<sup>42</sup>

Regeringen skriver att totalförsvarsresurserna skall kunna användas för att bidra till stabilitet och säkerhet i omvärlden.<sup>43</sup> I avsnittet framhävs ingen förmåga, varken civil eller militär, men det är heller ingen som utesluts. Regeringen skriver vidare:

Utvecklingen av de militära resurser som Sverige har anmält till EU fr.o.m. 2003 är en prioriterad uppgift för Försvarsmakten. Samma resurser är, helt eller delvis, även anmälda i register för FN- respektive Nato-ledda insatser.<sup>44</sup>

Bland de resurserna fanns JAS 39 Gripen i form av förbandet SWAFRAP. Här framgår följaktligen att utvecklingen av JAS 39 mot de förmågor som registeranmälan omfattar skall prioriteras. Regeringen skriver vidare att Försvarsmaktens förmåga inom fredsfrämjande insatser bör präglas av bland annat en långtgående förmåga till anpassning av operationskoncept.<sup>45</sup>

Deltagande i internationella insatser och övningar ger viktiga och konkreta erfarenheter för den personal som deltar. Erfarenheter kan också dras om hur olika förbandstyper och materielsystem fungerar i en mer krävande miljö än den reguljära utbildnings- och övningsverksamhet som bedrivs nationellt. Alla

---

<sup>38</sup> Regeringen, prop 2001/02:10, s46

<sup>39</sup> Ibid. s17f, 47f

<sup>40</sup> Ibid. s34

<sup>41</sup> Ibid. s142

<sup>42</sup> Ibid. s7

<sup>43</sup> Ibid. s114

<sup>44</sup> Ibid. s115

<sup>45</sup> Ibid. s116



sådana erfarenheter är av stor betydelse för att utveckla olika former av kompetens och förmåga till väpnad strid.<sup>46</sup>

Ovanstående citat visar att regeringen värderar det internationella utbytet högt som metod för att inhämta erfarenheter och utveckla förmågor som sedan kan nyttjas antingen för nationella behov eller internationella insatser. Det visar även på vikten att omhänderta erfarenheter och omsätta dessa till bruk inom typförbanden.

I det avsnitt som omfattar regeringens förslag till operativa förmågor inom uppgiften *bidra till fred och säkerhet i omvärlden* har regeringen valt att inte beskriva uppgifter till försvarsgrenar eller typförband.<sup>47</sup> Där framkommer följaktligen ingenting vare sig för eller emot nyttjandet av stridsflyg i internationella insatser. Det tolkas som att tiden nu har gått så långt sedan den ursprungliga inriktningen att bygga upp förmågan gavs att regeringen inte ser ett behov av att särredovisa den ambitionen längre. Därmed skulle stridsflyg i detta avseende ha uppnått målet att vara *combat ready* för insats, det vill säga i regeringens ögon inneha beslutade förmågor i tillräcklig grad för att kunna genomföra insats. De förmågor som har anmälts för stridsflygssystemet återfinns inom spaning (ISR) och jakt (luftförsvarsrollen).<sup>48</sup>

I avsnittet om luftförsvar beskrivs luftstridskrafternas bredd och djup utan att det där nämns om vissa förmågor är vikta för eller uteslutna för internationella insatser.<sup>49</sup> Beskrivningen utgör snarast en sammanfattning över ett stridsflygsystems förmågor.

Vad gäller export av JAS 39 Gripen skriver regeringen följande i propositionen:

Regeringen konstaterar nu, liksom i propositionen Samverkan mellan civil och militär flygutbildning 2000/01:35, att export av flygplanet JAS 39 Gripen från försvarspolitiska, säkerhetspolitiska, industriella och ekonomiska utgångspunkter är angelägen.<sup>50</sup>

Detta innebär att det är uppenbart att regeringen ser andra påverkansfaktorer än den egna ambitionen när det kommer till framtida utveckling av Gripensystemet.

### ***Försvarsberedningens rapport "Vilja och vägval – vårt framtida försvar" Ds 2003:34***

En slutsats av ominriktningsarbetet är därmed att utveckling av internationell förmåga i många fall inte handlar om att anmäla befintliga och i alla avseenden existerande förband i insatsorganisationen till styrkeregister. I stället innebär internationaliseringen att Försvarsmakten behöver utveckla och nyinvestera i mer eller mindre befintliga typförband som ärvt från den tidigare krigsorganisationen.<sup>51</sup>

---

<sup>46</sup> Regeringen, prop 2001/02:10, s128

<sup>47</sup> Ibid. s132

<sup>48</sup> Ibid. s142

<sup>49</sup> Ibid. s135f

<sup>50</sup> Ibid. s155

<sup>51</sup> Försvarsberedningen (2003), s35

Detta visar att Gripens system inte är unik utan att det är på samma sätt som Försvarsmaktens olika typförband utvecklat sin internationella förmåga; genom att anpassa arvet vad gäller förmågor, inte minst avseende personal och materiel.

Behovet i varje enskild mission är primärt styrande för vilka enheter som Sverige bör bidra med. Karaktären av konflikter, och därmed behovet av resurser för krishantering, förändras kontinuerligt. Samtidigt pågår en ständig utveckling av de resurser Sverige och andra länder skulle kunna bidra med.<sup>52</sup>

Ovanstående visar på en insikt att den internationella utvecklingen med olika konflikter kan kräva andra resurser än vad som varit normen och att nya typförband kan tänkas kunna lösa ”gamla” förbands uppgifter bättre, vilket motiverar en ständigt utvecklad och bred palett att välja från.

### ***Regeringens inriktningsproposition ”Vårt framtida försvar” 2004/05:5***

I propositionen för försvarsbeslut i september 2004 uttalar regeringen ambitionen att delta med relevanta förband i Internationella insatser samt att dessa förmågor utgör en väsentlig tillgång för att möta de krav på förmågor som krävs för nationellt behov.<sup>53</sup> Vilka förband som avses relevanta uttalas inte, men jag tolkar det som att de ”relevanta förbanden” i första hand utgörs av de som anmälts till diverse olika styrkeregister. Dessa listas i sin helhet längre fram i propositionen. De torde dock inte vara de enda möjliga utan efterfrågestyrning möjliggörs av synsättet att internationell förmåga och nationell förmåga är två sidor av samma mynt, det vill säga det som går att använda för det ena även är användbart för det andra.<sup>54</sup> Dessutom skriver regeringen att deltagande i internationell övnings- och insatsverksamhet bidrar till utveckling av insatsorganisationen.<sup>55</sup>

Vidare uttalas en vilja att utöka insatser såväl kvantitativt som kvalitativt.<sup>56</sup> Regeringen skriver att svenska förband skall kunna delta i de mest komplicerade situationerna och de svåraste uppgifterna.

De idag så centrala begreppen användbart, flexibelt och tillgängligt användes även i den här propositionen, även om tillgänglighetskraven var lägre. Insatsberedskapen var 30 till 365 dagar som normalfall i insatsorganisationen.<sup>57</sup> Nationellt prioriteras luft- och sjöövervakning. Ambitionen för internationella insatser är två parallella insatser av bataljonsstorlek samt tre mindre.<sup>58</sup> Primärt prioriteras deltagande i multinationella insatser. Såväl en mindre som en större insats skall kunna genomföras som snabbinsats samt med eller utan rotation. Rotationsinsatser medger dock lägre beredskap.<sup>59</sup>

Regeringen skriver att precisionsbekämpning från luften är en användbar och efterfrågad resurs vid internationell insats som därför skall utvecklas, liksom förmåga till lufttankning som även den främst avser internationella insatser (då det inte ens finns en ambition att ha

---

<sup>52</sup> Försvarsberedningen (2003), s49

<sup>53</sup> Regeringen, prop 2004/05:5, s26

<sup>54</sup> Ibid. s32

<sup>55</sup> Ibid.

<sup>56</sup> Ibid. s31f, s41, s73

<sup>57</sup> Ibid. s41

<sup>58</sup> Ibid. s43f

<sup>59</sup> Ibid. s48

egna lufttankers för operativt bruk).<sup>60</sup> Begränsad sekundäreffekt och viktigt understöd till markstridsförbanden anges vidare som motiv för denna ambition inom precisionsbekämpning. För perioden anmäls JAS 39 till internationella styrkeregister i spanings- och luftförsvarsrollerna, vilket är den samma som hittills varit aktuell.<sup>61</sup>

Regeringen skriver vidare:

Vid beslut om eventuellt deltagande av JAS 39-divisioner i en internationell insats krävs en avvägning mellan att upprätthålla territoriell integritet, genomföra internationella insatser, omsätta JAS-divisionerna och bidra till exportstödssatsningarna på JAS 39.<sup>62</sup>

Detta tolkas som ren produktionsfråga, det vill säga deltagande eller inte i en insats utgör en praktisk fråga om tillgång och efterfrågan samt prioritering av tillgängliga resurser i det skedet där regeringen redan accepterat att insatsen som sådan är förenlig med FN-stadgan. som ett exempel på att göra just stridsflyget mer rationellt tar regeringen upp möjligheten att skapa ett multinationellt JAS 39 Gripen-förband för internationell insats.<sup>63</sup>

#### ***Försvarsberedningens rapport "Försvar för en ny tid" Ds 2004:30***

Försvarsberedningen skriver att Försvarsmakten skall kunna verka i hela skalan, från förtroendeskapande och konfliktförebyggande åtgärder till humanitära, fredsbevarande och fredsframtvängande insatser.<sup>64</sup> Detta tolkas som att beredningen spänner upp ett sådant utfallsrum att alla typförband skulle kunna komma ifråga. Detta förstärks i och med att detta skrivs i anslutning till resonemang om EU BG-konceptet. Beredningen skriver vidare att flygkomponenter är en av de förmågor som bör kunna ställas till EU förfogande.<sup>65</sup>

De skriver vidare att en internationell övningsverksamhet är av betydelse och framhäver att både övningsverksamhet internationellt och lägre beredskaper gynnar marin- och flygstridskrafter som en följd av den redan i grunden höga andelen fast anställd personal.<sup>66</sup>

Vidare framhåller beredningen att stridskraftgemensamma övningar bör ske i större omfattning, inte minst avseende flygstridskrafter stöd till markoperationer.<sup>67</sup>

#### ***Regeringens strategi för internationella insatser från 2008***

Regeringens nationella strategi för svenskt deltagande i internationell freds- och säkerhetsfrämjande verksamhet omfattar ett helhetsgrepp och inte bara militära insatser.<sup>68</sup> I strategin framgår att regeringen har som ambition att ta ett större och mer samordnat ansvar för insatser och därvid ge ett såväl kvalitativt som kvantitativt ökat bidrag jämfört med

---

<sup>60</sup> Regeringen, prop 2004/05:5, s66f

<sup>61</sup> Ibid. s70

<sup>62</sup> Ibid. s67

<sup>63</sup> Ibid. s73

<sup>64</sup> Försvarsberedningen (2004), s72

<sup>65</sup> Ibid. s86

<sup>66</sup> Ibid. s88

<sup>67</sup> Ibid. s95

<sup>68</sup> Regeringen, skr 2007/08:51

tidigare.<sup>69</sup> Där framgår också att Sverige skall ha förmåga till snabbinsats och att åtaganden kan omfatta såväl långsiktiga som kortvariga insatser.<sup>70</sup>

Regeringen framhåller att Sverige skall kunna bidra med olika typer av förband och att utgångspunkten skall vara att välja insatser där det svenska budskapet medför ett mervärde.<sup>71</sup> Insatser skall kunna ske tidigt, Sverige skall kunna bidra med en betydande del av totalen och de svenska förbanden skall kunna genomföra kritiska uppgifter.<sup>72</sup>

Även om omfattningen skall bidra till en operativ nytta framhåller regeringen vikten av att ett militärt bidrag endast utgör en del av ett samlat koncept.<sup>73</sup>

Vad gäller styrkesammansättning skriver regeringen att sammansättningen av svenska bidrag skall vara rationell och framhåller vidare att värdet av svenska bidraget inte skall mätas i antalet individer, ambitionen med 2000 soldater i insats över tiden skall därför inte ses som absolut.<sup>74</sup>

### ***Försvarsberedningens rapport "Försvaret i användning" Ds 2008:48***

Försvarsberedningens senaste rapport utkom i juni 2008 och utgör en till största delen ensad syn på hur Försvarmakten bör utvecklas.<sup>75</sup> I rapporten talas om tyngdpunkt för markoperativ kontroll och därav följande insatser med markförband.<sup>76</sup> Även Försvarsberedningen framhåller vikten av att militära insatser ingår i en samlad åtgärd, de använder det brittiska begreppet *comprehensive approach*.<sup>77</sup> Försvarsberedningen framhåller också vikten av att insatser har ett FN-mandat för den aktuella insatsen och att FN- och EU-ledda insatser är lika naturliga för Sverige som att delta i en NATO-ledd insats.<sup>78</sup>

Försvarsberedningen diskuterar även förmågor, till exempel att moderna konflikter ofta har ett urbant inslag och att de ställer krav på precisionsbekämpning och graderad verkan.<sup>79</sup>

Försvarsberedningen skriver igen att det finns ett värde av att kunna pröva våra typförband i insats för att få kunskap om deras faktiska förmåga.<sup>80</sup>

Vad gäller personalförsörjningen skriver Försvarsberedningen att marin- och luftstridskrafter skall utgöras i stor utsträckning av stående förband.<sup>81</sup> Det tolkar jag som att de har insikt i den höga tekniknivån samt det faktum att den typen av förband redan är jämförelsevis personalrationella, att jämföra med ett markförband vars volym per bataljonsstridsgrupp förmodligen överstiger flygvapnets samlade personalgrupp. I och med den insikten öppnas

---

<sup>69</sup> Regeringen, skr 2007/08:51, s5

<sup>70</sup> Ibid.

<sup>71</sup> Ibid. s7

<sup>72</sup> Ibid.

<sup>73</sup> Ibid. s8

<sup>74</sup> Ibid. s 19

<sup>75</sup> Försvarsberedningen (2008), s9

<sup>76</sup> Ibid. s38

<sup>77</sup> Ibid. s40

<sup>78</sup> Ibid. s54

<sup>79</sup> Ibid. s41

<sup>80</sup> Ibid. s43

<sup>81</sup> Ibid. s45

förutsättningar för att se personal och förband ur ett försvarsmaktsperspektiv istället för, som fallet har varit hittills, ur ett arméperspektiv.

Utan att förtydliga innebörden skriver Försvarsberedningen att ”relevanta” flygstridskrafter skall hållas tillgängliga för insats och snabbinsatsberedskap.<sup>82</sup> Med den typen av skrivning är det lätt att anta att detta var ett känsligt område inom beredningen där man tog sig vidare genom att inte ta ställning. En tolkning är att med den typen av skrivning kan alla och inget av flygstridskrafternas förband komma ifråga beroende på vem som sitter i maktställning men att den naturliga tolkningen är att de som är relevanta är de som regeringen har anmält till de olika styrkeregistren.

Avslutningsvis kan man konstatera att vad gäller volymen på Gripen-systemet så skiljer sig regeringen och Försvarsberedningen åt avsevärt, där Försvarsberedningen uttalar möjligheten att kraftigt reducera antalet flygplan.<sup>83</sup> Däremot talar båda om vikten av full och faktisk förmågebredd (mer övning, rätt antal system, vapen/ISR med mera).<sup>84</sup>

### ***Regeringens regleringsbrev för Försvarsmakten 2009***

I regleringsbrevet för 2009 står inte mycket vad avser stridsflyg för internationella insatser. Vad som framkommer är att en JAS-division är registeranmäld med en beredskap på 90 dagar.<sup>85</sup> Därutöver anger regeringen att Försvarsmakten ska fortsätta med den pågående utvecklingen av flygstridskrafternas möjligheter att verka i en internationell miljö med andra stridskrafter, det vill säga en ökad förmåga *combined* och *joint*.<sup>86</sup>

### ***Regerings proposition ”Ett användbart försvar” 2008/09:140***

I den senaste försvarspolitiska inriktningspropositionen i mars 2009 betonas vikten av integrerade insatser, det vill säga en hög grad av samverkan mellan civila och militära insatser. Enheter för insats skall vara omedelbart gripbara över tiden, med beredskap mellan dagar upp till någon vecka efter föreberedande order.<sup>87</sup>

Vad gäller flygstridskrafterna skriver regeringen bland annat att:

Flygstridskrafterna ska primärt utveckla förmåga att verka i Sverige och vårt närområde. De ska också kunna delta i flyginsatser tillsammans med andra länder i Sverige och i vårt närområde samt, då insatsen lämpar sig för de svenska förbanden, utanför närområdet.<sup>88</sup>

Detta är en ur ett luftmaktsteoretiskt perspektiv något märklig skrivning då en av de mest grundläggande egenskaperna är att då flygplanet väl har lyft spelar den geografiska insatsmiljön mindre roll – luften är densamma<sup>89</sup>. Problemen är mer beroende av exempelvis hot. Det finns förvisso vissa tekniska kopplingar med frågor som interoperabilitet, temperatur och sensorprestanda men detta är sekundärt till helheten. Slutsatsen av en sådan skrivning är

---

<sup>82</sup> Försvarsberedningen (2008), s47

<sup>83</sup> Ibid. s51

<sup>84</sup> Ibid.

<sup>85</sup> Regeringen, regleringsbrev för 2009, s6

<sup>86</sup> Ibid. s8

<sup>87</sup> Regeringen, prop 2008/09:140, s10, 12, 15, 20, 50

<sup>88</sup> Ibid. s12

<sup>89</sup> Meilinger (1995)

att den innebär en ambitionsmässig begränsning men ingen signifikant besparing, endast marginalkostnaden för ett fåtal *features*. Det framgår att det finns ett medvetande om detta i och med skrivningen att förband skall utrustas för svenska klimatförhållanden med undantag av ett fåtal förband.<sup>90</sup> Samtidigt framgår av propositionen att hav och luftrum skall kunna övervakas/kontrolleras av marinen och/eller flygvapnet även utanför närområdet.<sup>91</sup> Närområdet avseende krishantering och incidentberedskap anges ha sjö- och luftoperativ tyngdpunkt medan internationella insatser ges markoperativ tyngdpunkt och skall i första hand hanteras på markarenan, dock betonas vikten av att insatser genomförs ”joint”.<sup>92</sup>

Vidare skriver regeringen att även om ambitionshöjningen anges i antal soldater är det inte det som är det viktiga, det viktiga är en ambitionsökning avseende samlad effekt av svenska bidrag.<sup>93</sup> Detta har i texten exemplifierats/kvantifierats till ca 2000 soldater över tiden i fyra parallella insatser, men som sagt kan antalet individer bli lägre om mindre personalintensiva förband efterfrågas och nyttjas.

I propositionen skriver regeringen avseende utveckling av insatsorganisationen att:

Flygstridskrafterna ska ha en hög tillgänglighet och en kvalificerad förmåga att genomföra strid i hela skalan från lågintensiva till högintensiva konfliktnivåer. Flygstridskrafterna ska primärt utveckla förmåga att verka i Sverige och vårt närområde. Vidare ska flygstridskrafterna kunna delta i flyginsatser tillsammans med andra länder i Sverige och i vårt närområde samt, då insatsen lämpar sig för de svenska förbanden, utanför närområdet.<sup>94</sup>

Detta kan inte tolkas på annat sätt än att det gäller för flygstridskrafterna i sin helhet, det vill säga även för stridsflyget. Som nämnts tidigare är den geografiska avgränsningen tämligen oväsentlig när det kommer till förmågeutveckling, mer så för förbandet än för plattformen. Avseende insatsplanering är innebörden desto större och ger en anvisning för när det är lämpligt för Försvarsmakten att föreslå insats med stridsflyg i svar på anmodan eller i andra underlag till regeringen. Regeringen skriver vidare att:

Förmågan att lösa uppgifter över hela konfliktskalan ska bibehållas. Förmåga till spaning och precisionsbekämpning av markmål ska förbättras genom att fullfölja planerade och beslutade materielanskaffningar avseende bl.a. laserutpekningsskapslar, spaningskapslar med stödsystem, samt markmålsvapen.<sup>95</sup>

Dessa skrivningar tolkas som att spaning och i än större grad precisionsbekämpning är exempel på inriktning som prioriterar markoperativ tyngdpunkt i internationella insatser högre än sjö- och luftoperativ tyngdpunkt nationellt. Regeringen fortsätter:

---

<sup>90</sup> Regeringen, prop 2008/09:140, s52

<sup>91</sup> Ibid. s39

<sup>92</sup> Ibid. s40

<sup>93</sup> Ibid. s42f

<sup>94</sup> Ibid. s68

<sup>95</sup> Ibid. s69

Flygstridskrafterna ska kontinuerligt bedriva luftrumsovervakning och upprätthålla incidentberedskap [---]. Därutöver ska flygstridskrafterna ha förmåga att hålla en stridsflygenhet [---] insatta över tiden. Detta ska kunna ske från annan bas än fredsbaserings och ska kunna genomföras utanför Sverige. Möjligheterna till att erhålla certifiering till lufttankningsförmåga bör eftersträvas för att öka den strategiska och operativa tillgängligheten på stridsflygförbanden.<sup>96</sup>

Även uthålligheten utgör primärt ett internationellt behov varför även lufttankning kan tillskrivas den satsningen, särskilt som Sverige saknar och eller inte har för avsikt att i närtid implementera en egen tankerförmåga för operativt bruk.

Vad gäller förbandsutvecklingen skriver regeringen att piloternas flygtid generellt ska öka i syfte att uppnå kraven på operativ förmåga. Om luftförsvarsförmågan anges att den på sikt skall höjas genom byte av verkanssystem.<sup>97</sup> En sådan förmågehöjning genom anskaffning ökar förmågan nationellt såväl som internationellt.

### *Sammanfattande analys*

I och med ovanstående redovisning är det vederlagt åtminstone följande:

- Den huvudsakliga inriktningen från 1999 har varit bestående över tiden och mellan regeringar. Det finns följaktligen en bred parlamentarisk majoritet för nuvarande inriktning.
- Den politiska nivån förväntar sig att Gripensystemet idag är användbart i internationella insatser då tiden för ”medellång sikt” har passerat. Den skrivningen saknas också i de senare propositionerna.

Den undersökta tioårsperioden inleds med en inriktning att påbörja övning och utveckling för att på sikt kunna delta även med stridsflyg i internationella insatser. Efterhand som tiden går försvinner skrivningen om ett tidsperspektiv beroende på att en tillräcklig transformering har skett. En bra måttstock på det är exempel den registeranmälan som sker 2000 där stridsflyg ingår.

Det går även att konstatera att den sedan många år uttalade ambitionen att insatsförband skall användas internationellt för att erfarenheter skall kunna nyttjas för nationella behov gäller även flygstridskrafter. Trots det är Stridsflygdivision JAS 39 Gripen ett av de typförband som hittills inte använts och som därför inte har prövats mer än i övning och incidentberedskap.

---

<sup>96</sup> Regeringen, prop 2008/09:140, s68f

<sup>97</sup> Ibid. s69

## Analys av intervjuer med ansvariga vid FTS

Nedan redovisas samlat de fyra intervjuer som genomförts med de ansvariga befattningshavarna vid FTS. Analysen omfattar hur de mottagit och omsatt regeringens inriktning. Redovisningen gör utifrån fyra indikatorer:

- Inriktning och styrning
- Insatsplanering
- Förbandsutveckling
- Plattformsutveckling

Dessa har som beskrevs i metodavsnittet valts efter genomgång av materialet då de synes ge den mest logiska och breda redovisningen av intervjuaren som leder mot svar på frågeställningen. Den första och andra indikatorn har båda bäring på fråga ett medan de två sista indikatorerna bär mot den andra frågan. Som redovisats presenteras intervjuaren narrativt och samlat. Syftet är att klarlägga de intervjuades och i vissa fall FTS uppfattning om hur processen fungerar och vad effekten av den internationella inriktningen har blivit.

Inför analysen är det värt att belysa några organisationsteoretiska aspekter på frågan om hur inriktning och styrning upplevs. Christensen m fl argumenterar i "Organisationsteori för offentlig sektor" för ett utvidgat beslutsbegrepp.<sup>98</sup> De menar att beslutet i sig inte är det enda som skall vara i fokus utan det finns anledning att granska det som föregår den formella beslutsfasen liksom det som sker efter densamma. I det förstnämnda skedet handlar det om att fokusera på handlingsalternativ och konsekvenser av dessa medan det på andra sidan beslutet är fokus på implementering. De menar också att meningsskapandeprocesser är centrala i offentliga organisationer. Med det menas att det är lika betydelsefullt att upptäcka mål, identiteter och tillhörigheter som att faktiskt finna bästa vägen att nå målen.<sup>99</sup> Detta skulle bland annat kunna bero på att offentliga organisationer typiskt har komplexa och vaga mål.<sup>100</sup> Detta kan härledas till att offentliga organisationer ofta ska möta olika behov och ta hänsyn till många aspekter samtidigt. Just mål och målformulering är särskilt utsatta vid en otydlig styrning då det är lätt att det sker en målförskjutning, det vill säga att tolkning leder till ett annat mål än vad som ursprungligen avsågs.<sup>101</sup> Med detta resonemang som grund är det troligt att anta att en del av skulden för den frustration som intervjuerna visar kommer ur otydliga mål som lett till lokala måltolkningar och därmed en målförskjutning. I och med målförskjutning åt olika håll på olika nivåer kan en situation uppstå där var åsikt anser sig ha legitimitet som följd av sin analys av målen.

### ***Inriktning och styrning***

De intervjuade har svarat omfattande på frågan om hur de uppfattar inriktning och styrning av JAS 39 Gripen avseende förmågeutveckling och insatsplanering. Deras uppfattning är i stort lik varandras men det finns skillnader. Alla anser dock att det är tydligt att statsmakten anger att de nationella behoven skall vara dimensionerande för stridsflygets förmåga. Samtidigt ser de att den mångåriga fokuseringen på internationell förmåga nu förskjuts mot en mer

---

<sup>98</sup> Christensen m. fl. (2005), s29

<sup>99</sup> Ibid.

<sup>100</sup> Ibid. s111

<sup>101</sup> Ibid. s104f



balanserad ambition mellan nationellt och internationellt. Fälthammar säger att de inte varit bekymrade över att det nationella haft så lågt fokus, bland annat för att uppgiften inte längre är att möta väpnat angrepp.<sup>102</sup> Både han och Liljegren ger uttryck för att förmågan nationellt, vilket främst syftar på förmåga mot mål i luftarena och den maritima arenan, var väl uppbyggd när fokus började flyttas och att flera av de förmågor som dessa kräver ingår i flygutbildningen.<sup>103</sup>

Det finns från politisk nivå en given inriktning att internationella insatser skall ha en markoperativ tyngdpunkt. Detta är ett av de områden där de intervjuade ser den målförskjutning som nämndes tidigare i uppsatsen. Både Liljegren och Fälthammar hävdar att begreppet i Högkvarteret tolkas som *insats med markförband* medan de själva ser tolkning att inriktningen är att *påverka inom markarenan* vilket kan ske med förband som verkar ifrån vilken arena som helst.<sup>104</sup> Oavsett vilken tolkning som ligger närmast intentionen från regeringen är det intressant att sådana skilda uppfattningar kan uppstå i en hierarkisk organisation som Försvarsmakten. I en sådan finns alla möjligheter att fastställa en målbild och tolkning som ska gälla för planeringen. Liljegren lyfter fram just frånvaron av tydliga direktiv och en gemensam målbild som ett problem i arbetet inom Högkvarteret.<sup>105</sup>

De framhåller att processen är dynamisk och i dialog. De uppfattar att de har möjlighet att påverka. Författaren tolkar att de uppfattar att denna påverkan innebär att de och Försvarsmakten har bidragit till regeringens problemuppfattning och förslag till åtgärder. Med det menas att det inte finns en oberoende eller opåverkad inriktning från regeringen liksom det inte finns ett svar från Försvarsmakten som inte är till någon mån påverkat av statsmakten.

Nyström säger att inriktningen är klar för de förband som är kopplade mot styrkeregister medan däremot beredskapskraven rört sig en hel del fram och tillbaka, både för nationella och internationella scenarier.<sup>106</sup> Liljegren upplever inriktningen som vag eftersom det finns motsättningar mellan att nationell förmåga skall vara dimensionerande medan fokus skall ligga på internationella insatser.<sup>107</sup> Fälthammar förstärker detta genom att exemplifiera med att det under en lång period varit lättare att få beslut som gynnar förmågor riktade mot markarenan än mot sjö och luftarenan.<sup>108</sup> Detta trots att uppgiften att hävda territoriell integritet och bidra till regional stabilitet och säkerhet ur ett luftstridskraftsperspektiv företrädesvis handlar om att hävda luft- och sjöterritorium.

Vad gäller styrning framkommer att vissa förmågor anskaffats som en direkt följd av en internationell ambition. Detta innebär inte att de intervjuade anser att de saknar värde för den nationella förmågan, däremot att den nationella effekten inte var en avgörande eller ens tydlig faktor när besluten togs. Exempel på sådana system är GBU 12 och Länk 16, där det fanns andra lösningar som kanske hade passat flygvapnets nationella krav bättre.<sup>109</sup> Min tolkning av de intervjuades uppfattning är att detta inte innebär att de systemen inte är tillräckligt bra för

---

<sup>102</sup> Fälthammar, s1

<sup>103</sup> Liljegren, s5

<sup>104</sup> Fälthammar, s3 och Liljegren, s2

<sup>105</sup> Liljegren, s3f

<sup>106</sup> Nyström s1

<sup>107</sup> Liljegren s1

<sup>108</sup> Fälthammar s1

<sup>109</sup> Se exempelvis Liljegren s5. Länk 16 är en datalänk för krypterad överföring av data medan GBU 12 är en 250 kg laserstyrd bomb (Guided Bomb Unit 12, utgör en styrd version av Paveway II mk82).

nationellt bruk men att om enbart de nationella kraven hade varit styrande hade det funnits likvärdiga eller bättre alternativ, bättre ur ekonomisk och/eller operativ synvinkel.

Såväl Fälthammar som Nyström och Liljegren framhåller att det inte är bara nationella eller internationella behov som påverkar Gripensystemets utveckling utan det finns en viktig faktor till.<sup>110</sup> Enligt deras uppfattning råder en gemensam syn mellan regering, industri och Försvarsmakten att om Gripen inte exporteras kommer Sverige inte ha råd att vidmakthålla och vidareutveckla systemet fram till 2040 som är den idag förväntade operativa livslängden på systemet. Detta innebär att Sverige kan komma att betala för förmågor som inte av eget operativt behov har en hög prioritering vid beslutstillfället för att på sikt medföra kostnadsdelning för utveckling av systemet. Ett exempel på det är lufttankning där Försvarsmakten enligt Fälthammar inte hade gjort en operativ analys som lett till ett identifierat behov utan ställde sig bakom förmågan för att Gripensystemet skulle bli mer konkurrenskraftigt.<sup>111</sup> När sedan den internationella inriktningen kom passade det beslutet in i den konsekvensanalys som gjordes men det var som framkommit inte känt i beslutsögonblicket.

En annan faktor som Nyström lyfter fram är att det finns en klar politisk dimension i hur nära vi vill knyta band och med vilka länder och det har för Gripen del stor påverkan på möjligheter med till exempel datalänkar, krypton och beväpning.<sup>112</sup> Eftersom det är ett åtagande över tid och eftersom det innebär både kostnader och ett beroende är detta inte enbart en fråga kopplat till ett militärt förmågebehov utan till såväl industripolitik som säkerhetspolitik.

Nyström är en av dem som tar upp registerförbanden som ett exempel på inriktning. I och med att ett förband skall anmälas till något av de styrkeregister Sverige medför det med naturlighet att fokus på det förbandet blir att inneha de förmågor som anmäls och att klara de krav som ställs för att kunna bli ianspråktagen.<sup>113</sup> Detta uppfattade intervjuaren utgör inriktningen för övningsverksamheten för den förbandstypen.

Den bild som framkommer av intervjuerna är att samtliga anser att inriktningen från statsmakten är komplex men samtidigt tydlig och relativt konstant. Även om det inte diskuterats i någon av intervjuerna är författarens slutsats att den stabilitet som JAS-ramen medfört för systemutvecklingen ur det perspektivet är av stor betydelse.<sup>114</sup> Objektsram JAS 39 omfattar den över projekttiden avsatta ekonomin för att utveckla JAS-systemet. Detta innebär att den ekonomiska ramen för projektet är för år varit känd under en lång tid och medfört möjlighet till omprioriteringar inom projektet utan att behöva ställas mot andra behov inom Försvarsmakten. Därmed var det möjligt att genomföra transformeringen av Gripensystemet utan att varje del ställdes mot andra behov i Försvarsmakten. Objektsramens betydelse för systemutvecklingen torde vara ett ämne stort nog för en egen uppsats och behandlas inte mer här.

---

<sup>110</sup> Fälthammar s7 & 9, Liljegren s4 och Nyström s6

<sup>111</sup> Fälthammar s7

<sup>112</sup> Nyström s6

<sup>113</sup> Till exempel har NATO en särskild evalueringsprocess för flygförband som skall kunna ingå i NATO-ledda insatser och det finns också krav på individer för att erhålla status som så kallat *combat ready*.

<sup>114</sup> Se till exempel Regeringen, Regleringsbrev för 2009, s28 eller prop 1999/2000:30, s154ff

## ***Insatsplanering***

Försvarsmakten får återkommande frågor från regeringen eller andra aktörer om att delta i olika fredsfrämjande insatser. De intervjuade upplever att regeringens olika anmodan och Försvarsmaktens planering är i linje med den givna inriktningen.<sup>115</sup> Beslutsprocessen i Högkvarteret framstår inte som solklar, bland annat pekar Nagy och Liljegren på att det förekommer olika lednings- och lydnadsförhållanden i olika fall och med det följer olika arbetsmetoder. Skillnaden kan till exempel bero på tidsförhållanden eller efterfrågad förmåga. Med detta menas att FTS inte alltid skall svara på samma sätt och inte alltid skall svara till samma del av organisationen. Det förekommer även att underlag lämnas direkt till flera delar av organisationen.

När frågan om en eventuell insats når FTS så lämnas ett svar kopplat till uppgiftens innebörd, medförandes att ibland ingår en stridsflygkomponent och ibland inte.<sup>116</sup> I beredningen undersöks tekniska möjligheter och lämpliga förmågor vilka sedan kopplas till en volym (förbandskloss) och till en bedömd kostnad. Beredningen är egentligen inte omfattande i tid men då det ofta råder korta tidsförhållanden blir planeringen intensiv.<sup>117</sup> Inom FTS används förstas tidigare underlag som grund för nya förslag i syfte att effektivisera området men såväl Nagy som Nyström efterfrågar en modell med ett antal planerade och beräknade alternativ utifrån ett antal typfall vilka sedan anpassas till aktuell insats.

FTS har sett flera fall då ett stridsflygförband hade kunnat ge ett signifikant bidrag. De intervjuade upplever att den möjligheten konsekvent väljs bort i processen, och inte alltid på den politiska nivån utan snarare i stabsbehandlingen inom Högkvarteret.<sup>118</sup> Liljegren upplever att viljan saknas på den politiska nivån men är stark inom FTS, vilket även de andra uttrycker. Deras uppfattning är att flygvapnet vid flera tillfällen har kunnat erbjuda relevanta och kostnadseffektiva alternativ men att operationen runnit ut i sanden alternativt att förslaget inte gått vidare från myndigheten till departementet.<sup>119</sup> Vad det beror på framkommer inte i intervjuerna, men flera av de intervjuade trycker på att det finns kunskapsbrister inom organisationen avseende vad förbanden egentligen kan, att stridsflyg har en stor bredd och många andra fördelar:

Vi måste bli bättre på att förklara vad vi kan och vad vi erbjuder. Återigen flexibiliteten, multirole och modularitet. Att stridsflyg inte med automatik skall bomba civilbefolkning. Sådana fragmentariska uttalanden och antydningar visar på en brist på kunskap som gör mig orolig.<sup>120</sup>

Det uttalandet uppfattas som ett exempel på konsekvensen av att det finns en rådande tradition. Som analysen av regeringens inriktning ovan visade finns en relativ kontinuitet i svenska fredsfrämjande insatser, vilket i sig kan leda till en tradition, det vill säga att man fortsätter på inslagen för att man upplever att det fungerar. Minsta motståndets lag medför att det saknas incitament för att ompröva befintlig lösning. Denna tolkning styrks av Fälthammars kommentarer om att Sverige har en relativt begränsad erfarenhet av

---

<sup>115</sup> Fälthammar s3f, Liljegren s2, Nagy s1 och Nyström s1f

<sup>116</sup> Nagy s1

<sup>117</sup> Ibid. s2

<sup>118</sup> Fälthammar s2, Liljegren s1, Nyström s2

<sup>119</sup> Se t.ex. Fälthammar s2

<sup>120</sup> Nyström s2

internationella insatser och att vi därför gärna fortsätter med det vi redan kan.<sup>121</sup> Detta framkommer även av nedanstående citat av Liljegren:

Vi ger politikerna en verktygslåda eller en pallett där det går att använda allting. Utifrån det startar sedan en process där man skall välja vad man faktiskt skall använda, vad skall vi skicka just nu. [---] Nu använder vi inte hela paletten och har därför inte den möjlighet till ”flexible response” som vi skulle kunna ha.<sup>122</sup>

Detta citat visar på en uppfattning som alla de intervjuade har, nämligen att det finns en förmåga hos stridsflygsystemet att ge substantiellt bidrag till en insats. Det är systemets bredd och multiroleförmåga som medger detta, på ett sätt som är unikt för flygstridskrafter. Här finns förmåga att göra flera saker på flera nivåer i flera syften – simultant.<sup>123</sup>

Det finns även ett stridsekonomiskt eller försvarsrationellt inslag i frustrationen, en besvikelse över mytbildningen att det är dyrt att nyttja stridsflyg.

Till exempel resonemangen om att stridsflyg är dyrt att använda i insats när sanningen är att de är personaleffektiva och därför billiga samt att ”marginalkostnaden” mellan internationell insats och nationell övning och beredskap är låg. Det är dyrt att skaffa stridsflygsystem, men att ha det och faktiskt använda det när man har det är relativt billigt. Vi behöver inte bygga ett förband och anställa 300-500 man utan förbandet finns och består av betydligt färre.<sup>124</sup>

De tre ovanstående citaten visar på en oro och en misstro som oavsett om den är sann eller inte ingår i de intervjuades bild av verkligheten och som därför påverkar hur de agerar. Slutsatsen blir att de inblandade upplever att även om inriktningen att *kunna* verka i internationella insatser med stridsflyg är tydlig från såväl politisk som militär ledning är *viljan* att faktiskt nyttja det systemet låg hos båda dessa parter. Detta leder förstas till frustration på förbandsnivå, där personal år efter år ser till att klara individuella mål och uppnå förbandsmålsättningar för att därefter beredskapssättas i registerförband och sedan inte användas, samtidigt som de ser andra svenska förband användas och andra länders flygvapen med motsvarande förmågor genomföra insats efter insats.<sup>125</sup>

Att Sverige, som i så många andra avseenden rationaliserat sin försvarsmakt, inte väljer att nyttja ekonomiska argument som motiv för insats med flygstridskrafter, i motsats till många andra länder och organisationer är intressant. Till exempel hävdar Snider efter studier av konflikten på Balkan på nittioalet att flyg utgjorde ett billigt alternativ för att skydda en insats på marken jämfört med att deployera markförband för den uppgiften.<sup>126</sup> Han är dock noga med att framhålla att stridsflyg inte kan ersätta insatsen på marken i fredsfrämjande insatser utan skall istället komplettera och möjliggöra reduceringar av dessa. Naastad hävdar i

---

<sup>121</sup> Fälthammar s5

<sup>122</sup> Liljegren s2

<sup>123</sup> Meilinger (1995) s34ff

<sup>124</sup> Fälthammar s2

<sup>125</sup> Fälthammar s9, Liljegren s3 och Nyström s1,3

<sup>126</sup> Snider (1997)

*Policing the British Empire from the Air* att luftmakten historiskt har fem uppenbara fördelar jämfört med att använda armén i samma syfte:<sup>127</sup>

- It was potentially *forceful*
- It was *cost-effective* because technology replaced people
- It *extended the reach of the rulers*; hitherto almost inaccessible parts of the Empire came within their reach
- It *dominated time*. Only hours after a final warning had been given, armed action could be taken
- It *reduced own losses*

Utan att ta sig för stora akademiska friheter kan man anta att ovanstående fem punkter kan betraktas som inte helt irrelevanta än idag, särskilt kopplat till att moderna internationella insatser ofta har ett fragmenterat stridsfält och en expeditionär karaktär inte helt olik vad som gällde för det brittiska imperiet. Sniders och Naastads texter över vilken roll stridsflyg kan spela vid internationella insatser, expeditionära eller inte, bekräftar därmed den bild som de intervjuade gett.

Både Nyström och Fälthammar diskuterar hur synen skiljer sig med exemplet EU:s antipiratsinsats utanför Somalia. Ingen debatt fördes inom flygvapnet för tio år sedan på allvar om att Sverige skulle delta i jakt på pirater utanför Afrikas kust 2009. När uppgiften kommer kan den först anses ligga långt utanför vad Försvarsmakten normalt sysslar med, och på flera sätt är det så. Men *förmågemässigt* så ligger en sådan uppgift helt inom vad stridsflygsystemets utvecklats för. En ISR-uppgift är en ISR-uppgift oavsett om det är ett marint fartyg eller en civil piratbåt.<sup>128</sup> Systemet är i det avseendet ”kliniskt”, för operatören är situationen densamma. Det är på den juridiska och politiska nivån det kan skilja sig. Detta tolkas som att de vill framhäva stridsflygets breda användning, i det här fallet att man kan understödja operationen med att övervaka ett stort havsområde och därmed underlätta för ett optimerat nyttjande av örlogsfartygen. Att det blev en marin svensk enhet i det här fallet och om det var mer lämpligt eller mer efterfrågat hör inte hit, det är principen i exemplet de vill framhäva.

Även om de intervjuade anser att planeringsprocessen som sådan fungerar så upplevs den ha ett lågt förädlingsvärde: en stor tid läggs ned på att ta fram underlag för insatsplanering fast det sedan har inget eller ringa genomslag på Försvarsmaktens slutliga underlag eller regeringens beslut.<sup>129</sup> De intervjuade påpekar att det finns brister i stabsarbetet inom FTS. Bland annat föreslås mer samarbete mellan avdelningar och ett arbete med att utveckla ett antal typfall utifrån vilka moduler kan sättas samman vid respektive anmodan. Det har visat sig att hittills skiljer det sig mellan förslagen och ett registerförband har hittills inte passat utan justeringar, på grund av uppgiften, tidsförhållanden, tillgång på stöd etc.<sup>130</sup> Detta har visat sig var ytterligare argument för förmågedokument med relevant modularitet och skalbarhet och har lett till förslaget att utveckla ett förband, Expeditionary Air Wing (EAW).<sup>131</sup> EAW utgör egentligen en stab som nyttjar förbandsmoduler och ledningsresurser ur de olika typförbanden och kommer, om allt blir som planen är idag, att vara flygvapnets

<sup>127</sup> Naastad (1997), punkterna hämtade från s19. Kursiveringen är original.

<sup>128</sup> Fälthammar s2 och Nyström s2. ISR = Intelligence, Surveillance and Reconnaissance, det vill säga utvecklingen av S:et i JAS (som stod för Spaning).

<sup>129</sup> Liljegren s3

<sup>130</sup> Nagy s2 och Nyström s2f

<sup>131</sup> Nyström s3

modell för internationella insatser från och med komponenterna för BG11. EAW utgör därmed strukturen för hur modularitet skall realiseras i flygvapnet.

En svårighet och en begränsning i sättet som insatsplaneringen genomförs på lyfts fram av Nagy. Han menar att det finns ett problem med att många presumtiva operationer planeras samtidigt och/eller påverkar varandra i tid och rum. Det innebär att det finns en reell risk att resurserna är överintecknade om mer än en av de planerade insatserna genomförs.<sup>132</sup> Detta torde i och för sig inte vara ett stort problem om bara alla nivåer är medvetna om detta så att man inte går in i internationella åtaganden som kan bli svåra att fullfölja.

### **Förbandsutveckling**

En av de mest grundläggande förändringar som gjorts enligt de intervjuade är övergången till *imperial units* istället för *metric system* samt övergång till flygengelska.<sup>133</sup> Detta har dessutom en så stor teknisk och flygsäkerhetsmässig implikation att det är nödvändigt att övergången blev definitiv och inte bara för internationellt bruk.

Uppfattningen är att internationaliseringen förvisso har lett till en stor förändring i hur flygtiden nyttjas, det vill säga vad fokus ligger på, jämfört med vad som var fallet under det kalla kriget och större delen av nittioalet. Luftförsvaret och insats mot sjömål övas inte på samma sätt medan ISR och markmålsbekämpning har fått ökat fokus. Om man däremot jämför med vilka förmågor som behövs i ett modernt nationellt förslag har internationaliseringen av flygvapnets förmågor utgjort en katalysator för en nödvändig förändring och i en del fall även en markant förbättring av förmågor för nationellt bruk.<sup>134</sup> Enligt Nyström har utbildning, metoder och övningar i Air Policing för att exempelvis övervaka en No Fly Zone [författarens exempel] lett till en markant förbättrad förmåga för nationell incidentberedskap. Här finns också en koppling till uppgiften att stödja polisen, där Nyström hävdar att kunskaper från internationaliseringen tillsammans med teknikutveckling medger en ökad juridisk kontroll över hur systemet nyttjas.<sup>135</sup>

Liljegren skiljer sig något från de andra i just denna fråga då han ser fler och större skillnader mellan nationellt och internationellt. Han menar på att kontexten i en internationell insats medför att förbandet kan nyttjas på annat sätt, att det är ett mer fördelaktigt luftläge än vad vi kan förvänta oss vid en nationell krissituation, att internationellt är mer planerat än nationellt.<sup>136</sup> Det sista tolkas som att internationellt ur en doktrinär synvinkel är offensiv, det vill säga agera medan den nationella är defensiv, det vill säga parera. Detta är en stor skillnad för luftstriden, inte minst ur synvinkeln ledning. Vidare menar Liljegren att förmågor faller ur om de inte övas regelbundet men att de givetvis går att återta. Att bygga förmågor utifrån internationella behov och in mot nationella har därmed inneburit konsekvenser för den nationella förmågan. Liljegren säger att internationella insatser förstås inte är bortkastade ur en nationell aspekt men tolkningen av hans resonemang blir att regeringens och Försvarsberedningens ambition att verifiera förbands förmågor genom internationella insatser riskerar att leda till slutsatser som inte är direkt överförbara till en nationell kontext.

---

<sup>132</sup> Nagy s2

<sup>133</sup> Fälthammar s7, Liljegren s5, Nagy s3 och Nyström s3

<sup>134</sup> Nyström s5f

<sup>135</sup> Ibid.

<sup>136</sup> Liljegren s5

Förmågorna är desamma men fokus och kontext gör att det finns en omställningstid i form av flygövning mellan nationellt olika typer av förmågor. Om bara flygplanet medger en viss uppdragsprofil tar det längre tid att ställa om flygföraren än flygplanet.<sup>137</sup>

Bilden av förbandsutvecklingen efter de fyra intervjuerna är att divisionen har blivit mer professionell och fått ett bättre stöd för sitt arbete. Fälthammar påtalar till exempel att förbandet tidigare hade ett rätt begränsat stöd för företagsplanering jämfört med det Mission Support Element (MSE) som nu ingår som en del i stridsflygdivisionen.<sup>138</sup>

Författarens uppfattning under och efter de fyra intervjuerna är att de intervjuade anser att interoperabilitetsnivån på förbandet är hög. Detta har visat sig under det mycket stora antal internationella övningar som olika JAS-förband deltagit i det senaste decenniet. Metoder och procedurer behärskas, svenska förband åtnjuter respekt för sin kompetens och förbanden har presterat bra.

### **Plattformsutveckling**

En del plattformsutveckling följer av den allmänna teknikutvecklingen som ett decennium innebär för ett högteknologiskt system. Hit hör ökad datorkraft, förbättrad prestanda på till exempel sensorer och motmedel och många andra områden, vilka inte är direkt kopplade till internationella eller nationella insatsmiljöer även om prioritering och betydelse av olika delsystem förstås påverkas av vad det närtida användningsområdet antas vara.

Steget från nationellt till internationellt är lika stort som steget mellan JAS 39A och JAS 39C, hävdar Nyström.<sup>139</sup> Under hans tid som divisionschef i SWAFRAP togs det fram en åtgärdslista på vad som behövde åtgärdas för att uppnå en interoperabel förmåga. Listan omfattade ett 60-tal punkter och idag är de åtgärdade, vilket Nyström anser är anmärkningsvärt snabbt jobbat när det gäller ett så avancerat och komplext system.<sup>140</sup>

När det gäller utvecklingen av *flygplanet* och inte det operativa nyttjandet av flygplanets förmågor framkommer än tydligare bilden av att frågan är större än att bara ställa nationell förmåga mot internationell förmåga. Som nämnts framhåller flera av de intervjuade att det är absolut nödvändigt att JAS 39 Gripen exporteras för att Sverige ska ha råd att ha flygsystemet operativt fram till 2040. Det medför att en del beslut om hur plattformen JAS 39 skall utvecklas och vilka förmågor som prioriteras påverkas inte bara av nationella eller internationella insatsers behov utan även av hur den blir mer exporterbar.

Utgångspunkten har hela tiden varit nationella behov men enligt alla fyra är det uppenbart att vissa beslut om prioritering *när de togs* motiverades av behov inför internationella insatser. Däremot har det visat sig att de i ett senare skede antingen har kommit att utgöra nationella behov eller möjliggjort andra beslut inom flygvapnet. Till exempel medför ökad räckvidd möjlighet till minskad spridning. Den gamla spridningsfilosofin utgjorde ju inte bara ett skydd utan var även ett sätt att öka uthållighet, möjliggöra kraftsamling och öka tid i insatsområdet. Ett annat exempel är att internationaliseringen med till exempel metoder och interoperabilitet

---

<sup>137</sup> Liljegren, s5

<sup>138</sup> Fälthammar, s5

<sup>139</sup> Nyström, 5f

<sup>140</sup> Ibid.

har medfört möjlighet att vara militärt hjälpbar, vilket till exempel Fälthammar påpekar vi skall vara som en följd av skrivningar i senaste propositionen och EU:s solidaritetsklausul.

World Wide Climate, GBU-12, Länk 16 och lufttankning är exempel på plattformsutveckling som initialt eller totalt motiverats av statsmaktens inriktning att systemet skall kunna delta i fredsfrämjande insatser. De exemplen har idag dock ett värde även för nationellt bruk även om Sverige förmodligen prioriterat andra förmågor högre eller valt andra systemlösningar om nationella behov varit drivande. Satsningarna har dock haft ett pris. De intervjuade nämner till exempel att vi stått tillbaka när det gäller taktiska datalänkar. NBF-satsningen i Sverige och övergången till Länk 16 medför att Gripen idag står längre tillbaka i dessa avseenden än vad som varit fallet om ursprunglig materielutveckling på området hade genomförts.<sup>141</sup>

## Resultat och avslutande diskussion

I inledningen av denna uppsats anges att syftet är att undersöka hur inriktningen av stridsflygets internationella förmåga uppfattas av den Flygtaktiska Staben (FTS). Dessutom syftade frågeställningen till att klarlägga om de berörda befattningshavarna upplever att styrningen vad gäller val av insatser och typförband följer den inriktningen. Avslutningsvis fanns syftet att undersöka deras uppfattning av hur det har påverkat utvecklingen av insatsförbandet JAS 39 Gripen. I den följande diskussionen visas att dessa syften har uppnåtts

### **Resultat av den givna inriktningen**

Ur intervjuerna framträder en bild av en utveckling som, om än störd av tekniska problem och förseningar, faktiskt har genomförts kontrollerat och mot de ställda målen. Sedan regeringen gav den första inriktningen om att stridsflyg skulle utveckla förmågor att delta i internationella insatser har denna inriktning vidmakthållits. Inriktningen har varit tämligen konstant och tydlig och har följts av relevanta beslut som möjliggjort transformeringen från nationella insatser solitärt till internationella insatser i koalition.

Redovisningen av regeringsdokumenten visar att regeringen vill att även stridsflyg skall ingå i PARP-processen och PFF-verksamheten och så har det också blivit. Bland andra Nyström menar att PARP och PFF utgör kärnpunkter för både teknisk utveckling av plattformen och taktisk utveckling av förbandet.

Denna uppsats visar att Försvarsmakten har byggt upp en förmåga att delta med stridsflyg i internationella insatser som möter regeringens inriktning. Källorna menar att Försvarsmakten med detta också har erhållit ett antal förmågor för nationellt bruk. Regeringen har i så fall fått tillgång till det verktyg den beställt – och dessutom fått en bonus.

Det naturliga steget vidare efter denna uppsats är att undersöka om den bild som de ansvariga cheferna vid FTS har delat av andra delar av Försvarsmakten eller om de har en annan bild. Det skulle även vara intressant att undersöka regeringskansliets syn på samma frågor.

De ansvariga vid FTS anser att inriktningens påverkan på förmågeutvecklingen har varit omfattande, det har inte handlat om detaljer utan en omvälvande utveckling avseende

---

<sup>141</sup> Fälthammar, s7 och Liljegren, s4



förbandet med språk och metodik liksom en revolution i plattformen. De framhåller dock att inte bara den internationella inriktningen påverkat utvecklingen. Möjligheten till exportframgång betraktas som essentiell för att Sverige ska kunna behålla systemet operativt fram till 2040. Därmed framkommer en viss osäkerhet över om det är förmågan att kunna verka internationellt och tillsammans med andra nationer eller Gripensystemets förberedelser för export som varit mest drivande. Eftersom uppsatsen visat att resultatet eller behovet som följer av de olika motiven sammanfaller om än inte i tid så i förmågor anses den frågan vara av mindre vikt.

Oavsett om internationaliseringen och olika förmågors prioritering initierats från Försvarsmakten, regeringen eller industrin kvarstår det faktum att den kommit att utgöra en katalysator för transformeringen av stridsflygsystemet.

De ansvariga vid FTS anser att inriktningen i sig har gett inte bara ett för internationella insatser användbart stridsflygsystem utan också erfarenhet och kunskap för nya nationella behov. Detta är kanske den viktigaste slutsatsen, att resultatet av undersökningen pekar mot att internationaliseringen haft ett positivt mervärde för den samlade förmågeutvecklingen inom Gripensystemet.

### **Konsekvenser för förmågeutvecklingen**

Initialt gavs inriktningen att förmågan skulle byggas upp. Förbandet skulle kunna användas internationellt. I inriktningen lades i början begränsningar på *hur* det skulle användas men efterhand som förmågor utvecklats har dessa begränsningar försvunnit ur skrivningarna.

De intervjuades syn är att fokus inom utveckling på internationell tjänst har lett till att nationella behov med sjö- och luftoperativ tyngdpunkt fått stå tillbaka när det gäller plattformsutveckling och flygövningstid. Detta upplevs dock inte som ett orosmoment då den vågskålen var ganska välfylld när transformeringen började och då den nationella hotbilden ser ut som den gör. Den internationella inriktningen har dock haft ett pris. Som redovisades tidigare skulle förmågor som kunde realiseras på mindre än fem år stå tillbaka för att ge utrymme för internationaliseringen. Detta torde innebära att med den eviga duellen om medel och motmedel har det snart gått sådan tid att de verkanssystem som hålls på sparlåga snart är i behov av att omsättning initieras med tanke på de ledtider som gäller för nya verkanssystem för stridsflyg och andra högteknologiska system. Enligt de ansvariga finns behov av både förbandsutveckling och en del materielutveckling för att möta en motståndare i en högre konfliktnivå nationellt med fokus i de arenor – luft och hav – som har tyngdpunkt nationellt.

Enligt de ansvariga på FTS har förmågor prioriterats på ett annat sätt både vad avser implementering och vidmakthållande än vad som varit fallet om en internationell inriktning saknats. Det medför att internationaliseringen har påverkat materielplanen att lämna kalla krigets behov, men att det har skett på bekostnad av sjö- och luftoperativ förmågeutveckling. Trots det råder ingen tvekan om att de intervjuade cheferna ser den internationella inriktningen som övervägande positiv.

Utvecklingen av förmågor för internationella insatser har gett positiv utveckling även för nationellt bruk, till största delen i alla fall. Här är källorna inte entydiga. Det är verifierat att inriktningen har lett till en förändrad kurs för JAS-systemet från förmågor för invasionsförsvar till förmågor för internationella insatser. Här anser författaren att källornas

position och personliga erfarenhet motiverar att deras uppfattning om förmågeutvecklingen speglar faktisk utveckling; deras uppfattning om sakfrågan är inte subjektiv i det avseendet utan konstaterar ett faktum. Vad gäller frågan om det varit till nytta för nationellt bruk är den mer svårt att belägga då den underförstått innehåller frågan ”vad hade hänt annars”. Den innebär även en distinktion av vilka förmågor som är unika för nationell respektive internationell insats. Källorna pekar mot att en idag relevant nationell förmåga är mer lik den internationella insatsmiljön än vad den är lik det kalla kriget. Samtidigt anser till exempel Liljegren att vi genom att bygga förmågor ”utifrån och in” istället för att utgå från nationella behov förlorat eller försämrat förmågor för nationellt behov. Med tanke på hur tekniska lösningar för internationaliseringen momentant eller över tiden har påverkat vår nationella förmåga kan Liljegren antas ha rätt.

Det finns också flera positiva effekter för nationellt bruk, till exempel att interoperabilitet innebär att likväl som Sverige kan stödja insatser i annat luftrum kan Sverige ta emot stöd i svenskt luftrum. Stridsflygdivisionen har enligt källorna dessutom blivit bättre på incidenthantering vid (misstänkta) kränkningar av vårt territorium.

Vad gäller plattformsutvecklingen konstaterar källorna att flygplanet har utvecklats med tekniska lösningar som ökar interoperabel förmåga. Men flera av besluten, till exempel avseende taktiska datalänkar, har lett till ett minskat nationellt oberoende och på det området eliminerat ett svenskt tekniskt försprång. Dessutom finns den naturliga tekniska utvecklingen inom mjukvarusidan och presentationsteknik/MMI.<sup>142</sup> Utvecklingen är heller inte avslutad, för varje ny edition av flygplanet tas ytterligare steg framåt.

Plattformen har behövt utvecklas för att kunna stödja flygförarens nya uppträdande. Dessutom har vissa förmågor, främst kopplat till uthållighet, interoperabilitet och precisionsbekämpning prioriterats högre än vad de intervjuade bedömer skulle vara fallet utan en inriktning mot internationella insatser. Utvecklingen har skett både behovsstyrt (internationella unika förmågor som interoperabilitet) och begränsats av ekonomiska faktorer (tillgänglig ram samt kostnader för och besparingar på grund av export).

En tänkbar fortsättning på denna uppsats är att granska konceptet med objektsramen för JAS-systemet för att försöka fastställa om det var en bra konstruktion för industrin och flygvapnet samt om det är ett koncept som bör eftersträvas även vid andra materielprojekt och hur stort i tid eller resurser ett projekt i så fall bör vara för att konceptet skall vara lämpligt. Det finns även andra system med en sådan ram så källäget torde vara gott.

Vad gäller förbandsutvecklingen av stridsflygdivisionen är de intervjuades uppfattning att divisionerna har anammat internationell metodik och procedurer som möjliggör insatser i koalition med andra nationer. Divisionerna har lagt fokus på den typ av övningar som gynnar de förmågor som bedöms relevanta vid internationella insatser på bekostnad av flygtid för övningar kopplat mot nationella krav enligt målsättningsdokumenten. Den traditionella rollen från kalla kriget att möta ett väpnat angrepp är dock inte längre en uppgift och internationaliseringen bedöms ha fungerat som en transformeringsgenerator från de gamla till de nya nationella behoven.

---

<sup>142</sup> Man-Machine Interface, här menas främst gränssnittet mellan flygförare och den information som plattformens olika delsystem kan förse denne med.

Enligt till exempel Nyström har stridsflygdivisionen inte släppt de nationellt prioriterade uppgifterna luftförsvar och insats mot sjömål men dessa är nedprioriterade i förhållande till Air Policing, ISR och bekämpning av markmål. Kopplat till grundläggande luftmaktsteori är detta inget stort problem under förutsättning att en grundförmåga behålls i förbandet och att den tekniska lösningen är implementerad. Då handlar det om flygövningstid för att återta en högre nivå på förmågan.

Air Policing anges som ett exempel på en förmåga vars internationella krav lett till en förbättrad förmåga nationellt när det gäller incidentberedskap och stöd till polisen.

Slutsatsen är att insatsförbandet har genomgått en omfattande transformering och att plattformen håller på att göra detsamma samt att effekten har blivit att systemet är mer anpassat både till internationell insats och till den nya säkerhetspolitiska verkligheten nationellt.

### **Förmågan finns, finns viljan?**

Enligt intervjuerna och litteraturen är den givna inriktningen logisk inte minst ur aspekter som rationalitet och handlingsfrihet. Inriktningen är logisk även för att uppnå rätt säkerhetspolitisk effekt med minst risk och störst kostnadseffektivitet. Av de skälen vore det också förvånande om det finns ett faktiskt motstånd inom organisationen mot att använda stridskraften i insatser.

Flygstridskrafterna ska primärt utveckla förmåga att verka i Sverige och vårt närområde. De ska också kunna delta i flyginsatser tillsammans med andra länder i Sverige och i vårt närområde samt, då insatsen lämpar sig för de svenska förbanden, utanför närområdet.<sup>143</sup>

Detta ovanstående citat ur den föreliggande inriktningspropositionen kan tyckas sammanfatta de senaste tio årens inriktning för stridsflygets del på ett bra sätt. Författarens tolkning av innebörden är *Var beredd att göra vad som helst var som helst om omständigheterna passar men förbered er bara för att göra det i Sverige med närområde*. Citatet visar på en deklarerad vilja vilket ur en säkerhetspolitisk aspekt kan innebära att målet är nått.

En intressant aspekt på citatet ovan är att genom sin skrivning av geografisk begränsning av insats med flygstridskrafter har regeringen gett en inriktning som sparar marginella resurser i systemutveckling men behåller alla kostnader för förmåga och beredskap. Det vill säga, det har lagts en begränsning som inte leder till mer än möjligtvis en marginellt sänkt kostnad för Gripen systemet men innebär en reell restriktion om nyttjandet av detsamma.

I sina olika dokument formulerar sig regeringen på ett sådant sätt att det går att läsa ut att de är beredda att nyttja förmågan. I faktisk handling har det ännu inte hänt. Källorna antyder att de uppfattar att alternativet väljs bort redan på den militära nivån och därför inte ens övervägs på den politiska nivån samt att det kommit ”signaler” från politisk nivå att det vid tillfället inte var aktuellt. Detta har underökningen inte kunnat vederlägga. Eftersom det egentligen inte ingår i frågeställningen utgör detta mer kuriosa än egentligt resultat kopplat till undersökningen. Däremot anser författaren att detta faktiskt *är* ett resultat av stort intresse för

---

<sup>143</sup> Regeringen, prop 2008/09:140, s12

såväl försvarsmaktsledning som den politiska nivån. En sådan misstro mot avsikter och intresse torde vara viktiga att möta och överkomma.

Det finns en frustration hos de ansvariga inom FTS med att lägga så mycket pengar och kraft på att bygga upp system och förband samt rekrytera personal till desamma och sedan år efter år låta dessa stå som oanvänd resurs. Valet att använda eller inte använda resursen i internationella insatser har enligt de intervjuade också en annan sida, det påverkar den mjuka sidan av förmågan i form av tilltro och motivation.

Utifrån vad som deklarerats i regeringens dokument och vad som framkommer i intervjuerna dras slutsatsen att politikerna anser sig ha nått sina mål hittills eftersom de haft möjlighet men avstått från att nyttja systemet. Det finns förvisso en osäkerhet i en sådan slutsats då det inte med stöd av vad som redovisats i denna uppsats går att utesluta att den politiska nivån bedömer att systemet inte innehar den förmåga som krävs än och därför avstår. De ansvariga vid FTS anser att det är av stor vikt ur många aspekter att en insats genomförs. Till exempel skulle Gripensystemet då testa sin förmåga och dra nytta av erfarenheterna för nationella behov i enlighet med regeringens och Försvarsberedningens intentioner för de svenska insatsförbanden.

### ***Om inriktningsprocessen och arbetet inom Högkvarteret***

Inriktningen från regeringen är tydlig och har varit konsekvent över en längre tid. Smärre detaljer skiljer mellan olika år men den ”röda pilen” har varit tydlig och relativt konstant i sin riktning. Det framkommer av den studerade litteraturen.

FTS som central aktör inom insatsplanering och förmågeutveckling av stridsflygsystemet upplever att politisk inriktning och styrning harmonierar och att processen fungerar, om än inte optimalt. De ansvariga på FTS upplever att de har en god uppfattning av vad Gripensystemet förväntas kunna leverera i form av effekt.

De intervjuade själva identifierar förbättringspotential inom FTS för både förmågeutveckling och insatsplanering. De identifierade områdena borde kunna hanteras inom FTS och av dem själva, särskilt med tanke på de befattningar de intervjuade innehar. Detta har inte skett eftersom det ansågs inte ha funnits tid, vilket förmodligen momentant är sant men på sikt skulle leda till ett mer effektivt arbete som frigör tid för annat.

De intervjuade upplever Högkvarterets arbetsätt för främst insatsplanering men även förmågeutveckling som ”stökigt”, med dålig stabsmetodik, för många viljor, för många ansvariga och att det arbetas i för många ”rör” med samma eller relaterade saker. De ansvariga på FTS framför sådan kritik mot Högkvarterets sätt att hantera insatsplanering med stridsflygsystemet att det borde föranleda en analys hos såväl insatsledning och produktionsledning som ledningsstaben om hur detta skall hanteras. Detta bedöms som avgörande för att bygga upp förtroende för såväl process som intentioner.

De ansvariga vid Flygtaktiska staben, FTS, upplever att regeringens faktiska politik följer den utgivna inriktningen till Försvarsmakten avseende insatsplanering och utveckling mot internationella insatser. Regeringen har fattat de beslut som möjliggjort att förmågan byggts upp. Departementet har understundom ställt en anmodan om möjligheten att (som en del av ett beslutsunderlag) nyttja Gripensystemet. De intervjuade upplever att inriktningen är relativt

tydlig och konstant med spelregler och fungerande, om än inte optimala, processer. Däremot saknar de hos militär och politisk ledning viljan att pröva systemet operativt för att dra nytta nationellt och viljan att ställa resursen till världssamfundets disposition.

## **Avslutning**

En sak författaren finner synnerligen intressant är att även om det föreligger vissa skillnader i synen på EU:s roll och på Sveriges samarbete med NATO så finns i Sverige en bred parlamentarisk majoritet för hur Försvarsmakten skall användas som säkerhets- och försvarspolitiskt instrument. Det förefaller helt enkelt inte vara en stor eller kontroversiell politisk fråga på parlamentarisk nivå, vilket leder till att flera partier säkert inte vill förändra rådande koncept och lösningar för att inte rubba denna enighet.

Detta underlättar förstås den långsiktiga planeringen eftersom det medför stabilitet mellan mandatperioder. Författaren kan dock inte låta bli att fundera över om det i mellanmjölkens land är så att det är ett avsiktligt val att hålla inriktningen på en hög abstraktionsgrad inte bara för att ha faktisk handlingsfrihet utan även för att förebygga och undvika politiska låsningar.

Något som är än mer intressant är att både regeringen och Försvarsberedningen faktiskt uttalar att internationella insatser har ett egenvärde som kvalitetskontroll av typförband mot respektive förbandsmålsättning. På något annat sätt kan de skrivningar om att pröva förband i insatser som redovisades i analysen inte tolkas. Följden av ett sådant ställningstagande är att man inte bara genomför insatser för att bidra till världsfreden här och nu utan även använder dem för kontroll av nationella förmågor och interoperabilitet ur ett nationellt perspektiv. Det vill säga, kontroll om vi har förmågan att kunna ta emot stöd i form av en gemensam operation nationellt. Detta motiv för att använda förband i insats torde vara tämligen kontroversiellt hos många och det kanske är därför som det, enligt författarens uppfattning, än så länge bara är en ambition på pappret.

En förklaring till detta skulle kunna vara viljan att behålla en enighet om internationella insatser, vilket är en viktig del för skyddet av våra styrkor och för samhällets säkerhet. Vikten av detta visar inte minst exemplet från Spanien med terrordådet i Madrid 2004 där, enligt många bedömare, bombningen ägde rum för att den bedömdes kunna medverka till ett maktskifte som skulle innebära en ändrad inriktning av internationella insatser med spanska förband. Regeringsskiftet ledde sedan mycket riktigt till att Spanien tog hem sina styrkor från Irak.

En avslutande reflektion är att oavsett hur inriktningen ser ut finns det fördelar, både operativt och ur ett rationellt perspektiv, att inriktningen är stabil över tiden och att vi faktiskt ska vara tacksamma för att så är fallet och därmed bejaka att regeringen driver en sorts ”försiktighetsprincip” när det gäller att ändra inriktning och styrning av internationella insatser.

## Käll- och litteraturförteckning

### **Källor**

Fälthammar, Torgny, Överste, Chef för A0 vid HKV INSL FTS, Intervju 2009-04-29

Liljegren, Magnus, Överstelöjtnant, Chef för Utvecklingssektionen vid HKV INSL FTS A0, Intervju 2009-04-29

Nagy, Gabor, Överstelöjtnant, Chef för A5 vid HKV INSL FTS, Intervju 2009-04-27

Nyström, Rickard, Överstelöjtnant, Chef för Flygsektionen vid HKV INSL FTS A0, Intervju 2009-04-29

### **Litteratur**

Christensen, Tom m fl, *Organisationsteori för offentlig sektor*, 2005, Kristianstad Boktryckeri, Kristianstad

Corum, James S och Johnson, Wray R, *Airpower in Small Wars – Fighting Insurgents and Terrorists*, 2003, (Lawrence, Kansas), University Press of Kansas

Fairburn, Miles, *Social History: Problems, strategies and Methods*, 1999, St. Martin's Press, New York, ISBN 0-312-22124-X

Försvarsberedningen, *Försvar för en ny tid*, Ds204:30, <http://www.regeringen.se/sb/d/108>, hämtad 2009-04-10

Försvarsberedningen, *Försvar i användning*, Ds2008:48, <http://www.regeringen.se/sb/d/108>, hämtad 2009-04-10

Försvarsberedningen, *Vilja och vägval – vårt framtida försvar*, Ds 2003:34, <http://www.regeringen.se/sb/d/108>, hämtad 2009-04-10

Gahrton, Per m fl, "Irak liknar allt mer Vietnam", SvD Brännpunkt 2007-03-20, hämtad från svd.se 2009-04-13

Hjukström, Peter, Hultén, Gösta & Theorin, Maj Britt, "Sätt stopp för de politiserande generalerna", SvD Brännpunkt 2007-02-28, hämtad från svd.se 2009-04-13

Kvale, Steinar, *Den kvalitativa forskningsintervjun*, 1997, Studentlitteratur, ISBN 91-44-00185-1, Narayana Press, Danmark

Klevberg, Håvard, "Logistical and Combat Air Power in ONUC" i *Use of Air Power in Peace Operations*, Carsten F. Rönnfeldt & Per Erik Solli (red), Norsk Utenrikspolitisk Institutt (1997), ISSN 0804-6794

Kristiansson, Bengt & Blom, Frida, "Befängt att använda JAS", SvD Brännpunkt 2007-03-05, hämtad från svd.se 2009-04-13

Meilinger, Phillip S., *Ten Propositions Regarding Air Power*, School of Advanced Airpower Studies, Air Force History and Museum program (1995),  
[http://www.airforcehistory.hq.af.mil/Publications/fulltext/10\\_propositions\\_regarding\\_air\\_power.pdf](http://www.airforcehistory.hq.af.mil/Publications/fulltext/10_propositions_regarding_air_power.pdf), hämtad 2009-04-13

Naastad, Nils E., "Policing the British Empire from the Air, i *Use of Air Power in Peace Operations*, Carsten F. Rönnfeldt & Per Erik Solli (red), Norsk Utenrikspolitisk Institutt (1997), ISSN 0804-6794

Peterson, Thage G., "Sverige ett land i filttofflor" 2007-03-28 och "Långsiktig fred byggs inte med bomber" 2007-04-18, SvD Brännpunkt, hämtade från svd.se 2009-04-13

Regeringen, *Det nya försvaret*, prop 1999/00:30, hämtad från regeringens hemsida 2009-05-03

Regeringen, *Ett användbart försvar*, proposition 2008/09:140 (2009), hämtad från regeringens hemsida 2009-04-18

Regeringen, *Fortsatt förnyelse av totalförsvaret*, prop 2001/02:10, hämtad från regeringens hemsida 2009-05-03

Regeringen, *Förändrad omvärld – omdanat försvar*, prop 1998/99:74, hämtad från regeringens hemsida 2009-05-03

Regeringen, *Nationell strategi för svenskt deltagande i internationella freds- och säkerhetsfrämjande insatser*, skr 2007/08:51, (2008), hämtad från regeringens hemsida 2009-04-10

Regeringen, *Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Försvarsmakten*, RB 12 2008-12-18, hämtat från esv.se 2009-04-15

Regeringen, *Vårt framtida försvar*, proposition 2004/05:5 (2004), hämtad från regeringens hemsida 2009-04-20

Regeringen, *Totalförsvaret i förnyelse – etapp 2*, prop 1996/97:4, hämtad från regeringens hemsida 2009-05-03

Riksdagens hemsida, funktionen "sök bland förslag och beslut",  
<http://www.riksdagen.se/webbnav/index.aspx?nid=3150> , besökt 2009-05-20

Rönnfeldt, Carsten F. & Solli, Per Erik (red), *Use of Air Power in Peace Operations*, Norsk Utenrikspolitisk Institutt (1997), ISSN 0804-6794

Snider, John R., "War in Bosnia: The Evolution of the United Nations and Air Power in Peace Operations" (1997), hämtad 2009-04-14 från  
<http://www.globalsecurity.org/military/library/report/1997/Snider.htm>

Syrén, Håkan & Jonsson, Jan, ”Vi ska inte föra krig i Afghanistan”, SvD Brännpunkt 2007-02-28, hämtad från svd.se 2009-04-13

Tharoor, Shaishi, förord till *Use of Air Power in Peace Operations*, Carsten F. Rönnfeldt & Per Erik Solli (red), Norsk Utenrikspolitisk Institutt (1997), ISSN 0804-6794

United Nations, UNTAES,  
[http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/untaes\\_b.htm#MANDATE](http://www.un.org/Depts/DPKO/Missions/untaes_b.htm#MANDATE), hämtad 2009-05-03

United Nations Peacekeeping, *The power of persuasion backed by force*,  
<http://www.un.org/Depts/dkpo/dkpo/intro/3.htm> , hämtad 2009-05-03

United Nations Peacekeeping , *United Nations Peacekeeping operations – principles and guidelines* (2008), [http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone\\_Doctrine\\_ENG.pdf](http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf), hämtad 2009-05-27

Åström, Rickard, ”Syftet med svenskt deltagande med väpnad trupp i internationella fredsfrämjande insatser - har regeringens argumentation förändrats?”, Stockholm, Försvarshögskolan, 2008, C-uppsats 1452/7:1



## **Bilaga 1 - Intervjuer**

### **De intervjuade**

*Nedanstående personer intervjuades under perioden 27-29 april 2009. De tjänstgör i Försvarsmaktens Högkvarter och där vid den Flygtaktiska Staben, FTS, vilken utgör en del av Insatsledningen.*

Chefen för FTS A0, överste Torgny Fälthammar. FTS A0 är den avdelning inom FTS som ansvarar för förmågeutveckling i form av försvarsmaktsplanering och krigsförbandsplaner, inklusive framtagande av kravdokument för flygvapnets typförband. Överste Fälthammar har 18 år som officer varav sju på högkvarteret, fem år tidigare inom JAS-programmet och de senaste två åren på sin nuvarande befattning. Dessförinnan var han chef för UTV LUFT som under HKV är den enhet som samordnar och leder flygvapnets utvecklingsverksamhet och före det chef för Försvarsmaktens Flygverkstäder inom FM Log.

Chefen för Flygsektionen inom AO överstelöjtnant Rickard Nyström. Han är krigsförbandsansvarig (KFA) för insatsförbandet *Stridsflygdivision JAS 39*, vilket utgörs av både personalen och flygplanet. Överstelöjtnant Nyström har 21 tjänsteår som officer varav de senaste fyra åren på högkvarteret. De första 2,5 åren som chef för FTK A3 och de senaste 1,5 på nuvarande befattning. Dessförinnan har han bland annat varit chef för den första JAS-divisionen som ingick i styrkeregeri i form av förbandet SWAFRAP JAS 39A.

Chefen för Utvecklingssektionen inom A0 överstelöjtnant Magnus Liljegren. Han är ansvarig för den långsiktiga förmågeutvecklingen inom FTS så som studieverksamheten, underlag för FMUP och PerP liksom försvarsmaktsplaneringen. Överstelöjtnant Liljegren har mångårig erfarenhet från utvecklingsverksamhet av JAS, bland annat som divisionschef på TU JAS. Sedan knappt ett år arbetar han på högkvarteret i nuvarande befattning. Han har varit officer sedan 1990.

Chefen för FTS A5 överstelöjtnant Gabor Nagy. A5 är den avdelning inom FTS som ansvarar för insatsplanering. Överstelöjtnant Nagy har 22 års erfarenhet som officer. Han har tidigare varit flygchef på F4 och dessförinnan bland annat divisionschef på en JAS-division. Han har jobbat på högkvarteret i 3 år varav 1,5 på nuvarande befattning och dessförinnan på motsvarande befattning i föregående HKV-organisation.

## **Intervjufrågor för intervju med befattningshavare vid FTS.**

### **Bakgrund**

Intervjuperson:

Antal år som officer:

Antal år på HKV:

Antal år i nuvarande befattning:

### **Frågor:**

1. Hur upplever du inriktning och styrning av stridsflygsystemet avseende internationella insatser?
2. Hur sker den inriktningen, enligt din erfarenhet?
3. Hur sker den styrningen, enligt din erfarenhet?
4. Är den faktiska verksamheten konsekvent med den givna inriktningen avseende internationella insatser?
5. Vilka styrkor respektive svagheter finns med det arbetssätt som finns idag?
6. Genomförs inriktning och styrning på ett sådant sätt att den kräver mycket fokus och/eller mycket arbetsinsats inom Försvarmakten.
7. Hur är arbetsklimatet i insatsplanering och förmågeutveckling mot internationella behov? (Belastning, smidighet, effektivitet...)
8. Finns det något du anser bör göras för att förbättra eller underlätta arbetet med att utveckla och förbereda för insats?
9. Finns exempel på förmågor/system som utvecklas och/eller anskaffas idag som inte varit aktuella om en internationell ambition för systemet inte hade funnits?
10. Hur har förbandet stridsflygdivision påverkats av den givna inriktningen?
11. Hur har plattformen JAS 39 Gripen påverkats av den givna inriktningen?
12. Övrigt du vill tillägga inom området?