



Överbefälhavarens militära råd

Säkerhetsläget är mycket allvarligt och omvärldsutvecklingen är osäker. Snabba och än allvarligare händelseutvecklingar kan inte uteslutas. Det militära försvaret ska här och nu, och över tid, kunna försvara Sverige mot ett väpnat angrepp. Ett svenskt medlemskap i Nato innebär att landets säkerhets- och försvarspolitik förändras i grunden. Som allierad ska Sverige med egen förmåga, eller tillsammans med andra, kunna försvara landet mot ett väpnat angrepp. Sverige ska också, tillsammans med allierade, utgöra alliansens gemensamma försvar.

Både det nationella och det gemensamma försvaret kräver att Sveriges försvarsförmåga förstärks. En resurstilldelning som når regeringens angivna planeringsramar möjliggör en betydande utökning av den militära förmågan. Samtidigt gör omvärldsläget och den osäkra framtida utvecklingen att ytterligare förstärkningar rekommenderas.

Uppbyggnad av militär förmåga tar tid. Omvärldsläget kräver att beredskapen kontinuerligt kan anpassas samt att en adekvat och trovärdig försvarsförmåga upprätthålls, enskilt och tillsammans med allierade. Det går inte under överskådlig tid att nedprioritera förmåga här och nu till förmån för att bygga framtida förmåga.

Det är en förutsättning att politiska beslut fattas i snabb takt för att inte fördröja den nödvändiga tillväxten av operativ förmåga. Utöver att fatta beslut om förstärkningar av totalförsvaret kommer försvarsområdet behöva ges stor tyngd vid avvägningar mellan politiska mål för olika samhällssektorer. Det är av vikt att det finns en politisk beredskap att fatta nödvändiga beslut.



Krig i Europa

Rysslands anfallskrig mot Ukraina utgör en brytpunkt för svensk och europeisk säkerhet. Den regelbaserade säkerhetsordningen som ett gemensamt system i Europa har upphört. Ryssland har valt att med alla tillgängliga medel, inklusive militär makt, försöka ändra Europas gränser. Det ryska agerandet i Ukraina, liksom i Tjetjenien och Syrien, har skett med likgiltighet inför krigets lagar, civila dödsoffer liksom egna militära förluster.

Utgångspunkten måste, under överskådlig tid, vara att Ryssland utgör en säkerhetsutmaning samt ett militärt hot mot sina närmaste grannländer. Hotet gäller särskilt mot de länder som Ryssland anser ingår i deras intressesfär. Även om Rysslands konventionella militära förmåga förväntas nedgå de närmsta åren, till följd av kriget i Ukraina, är utveckling av landets militära förmåga fortsatt högt prioriterad av den ryska statsmakten. Likaså har Rysslands agerande i Ukraina visat att man är beredd att ta stora risker. Den ryska regimen bedöms heller inte ändra sina långsiktiga strategiska mål.¹

Den fundamentala förändringen av säkerhetsläget i närområdet har lett till att Finland och Sverige fattat beslut om att ansöka om medlemskap i Nato. Sverige har, liksom stora delar av Europa, fattat politiska beslut om kraftigt höjd försvarsbudget för att möjliggöra en snabb förmågetillväxt. Historien visar på vikten av att bygga en försvarsförmåga som inte varierar med dagsaktuell hotbild.

Sverige blir Nato

Ett Nato-medlemskap ersätter inte behovet av att kraftigt förstärka den nationella militära förmågan. Det krävs fortsatt att Sverige, även som allierad, har en nationell försvarsplanering samt en nationell förmåga att kunna försvara landet.

Ett svenskt medlemskap i Nato bidrar till att omedelbart höja tröskeln för militära konflikter i Sverige, Norden och norra Europa. Den kollektiva försvarsförmågan kommer framgent öka i närområdet, mer än vad enbart nationella resursförstärkningar skulle möjliggöra. Att utveckla en nordisk dimension är särskilt viktigt till följd av att förhållandena i norra Europa kräver gemensamma och samordnade försvarskoncept. Sverige behöver ta ett särskilt regionalt ansvar utifrån att Natos försvarskoncept bygger på regionalt befintliga förmågor. Försvarsmakten förordar att de nordiska länderna tillhör samma operationsområde och leds av samma ledningsstruktur (JFC)².

¹ Underlag inför kommande beslut om försvarspolitisk inriktning, FM2022-19779:5, 2022-09-28.

² Joint Forces Command.



Sverige bör i den fortsatta medlemsprocessen avstå nationella förbehåll i syfte att säkerställa största möjliga handlingsfrihet vid utformandet av en välavvägd svensk roll i Nato, särskilt militärt.

Sverige bör tidigt erbjuda förmågor till incidentberedskap i luften³, alliansens stående marina styrkor och till den förstärkta närvaron längs Natos östra gräns, utan att tappa fokus på alliansens tre kärnuppgifter. Deltagande i Natos snabbinsatsförband bör prioriteras och Sverige bör etablera sig som ett basområde för allierades mark-, flyg- och marinstridskrafter. Långvariga och större åtaganden ska ta avstamp i den gemensamma försvarsplaneringen.

Den svenska integrationen i Nato är en process som kommer att ta flera år. Medlemskapet kommer innebära att nationella prioriteringar, på politisk och militärstrategisk nivå, kring försvarsförmågan successivt behöver anpassas där svenska ståndpunkter måste tydliggöras inom alliansen. Bl.a. kan ett justerat försvarspolitiskt inriktningsbeslut komma att krävas för att omhänderta Sveriges s.k. förmågemål⁴ gentemot Nato. Detta faktum kan dock inte tillåtas försena de angelägna beslut om nationella satsningar som föreligger nu.

Inom vissa områden innebär medlemskapet att åtgärder omedelbart behöver påbörjas. Exempel är förstärkningar av förmågan till gemensamt och integrerat luft- och robotförsvar⁵, tillhandahållande av interoperabla ledningsstödsystem samt utveckling av förmåga till värdlandsstöd. Åtgärder inom dessa områden har inkluderats i överbefälhavarens militära råd för en tillväxt i enlighet med regeringens planeringsramar.

Globala utvecklingstrender

Parallellt med den försämrade säkerhetssituationen finns långsiktiga trender som bedöms påverka de försvars- och säkerhetspolitiska förutsättningarna för både Europa och Sverige. En sådan trend är Kinas fortsatt ökade ambition på den globala scenen och det allt större fokus som, inte minst, USA tillmäter detta. Europa och Sverige kommer dock fortsatt vara beroende av att upprätthålla en stark transatlantisk länk och ett nära samarbete med USA.

Krigets karaktär förändras. Hybrida hot⁶ kombineras eller varvas med konventionell krigföring vilket eroderar traditionella konfliktgränser och suddar ut skiljelinjerna mellan inre och yttre säkerhet. Denna utveckling bedöms accelerera. Som en del av ett starkt och uthålligt totalförsvar behöver Sverige därför ta hänsyn till säkerhetspolitiska aspekter inom t.ex. energiförsörjning,

³ Air Policing.

⁴ Capability targets, bedöms erhållas under 2024.

⁵ Integrated Air and Missile Defence (IAMD).

⁶ Avser nyttjande av militära och icke-militära medel, ofta i en gråzon mellan fred och krig. Kan bl.a. inkludera påverkanskampanjer eller politiska, ekonomiska och diplomatiska påtryckningsmedel.



logistikflöden och kritisk infrastruktur. Att stärka samhällets motståndskraft blir allt viktigare för en stark försvarsförmåga.

Krig och konflikter sker i allt större utsträckning i de gränsöverskridande rymd- och cyberdomänerna vilket ökar vikten av att säkerställa den nationella förmågan att verka inom dessa domäner. Även den fysiska geografin förändras, bl.a. till följd av klimatförändringar, och i vårt närområde innebär det att Arktis successivt får en allt större strategisk betydelse till följd av ismältningen.

En fortsatt snabb teknikutveckling medför att förutsättningarna för att genomföra militära operationer snabbt kan förändras. Områden som är särskilt angelägna att omhänderta är digitalisering, artificiell intelligens, kvantteknik, maskininlärning och obemannade system. Teknikskiften är både möjliggörande liksom drivande i nya hot och behov av förmågor. För den fortsatta utvecklingen av totalförsvaret krävs därmed att tillräckliga resurser för forskning och utveckling avsätts liksom att åtgärder vidtas för att säkra kompetensförsörjningen.

Flera av dessa trender driver också behovet av att kunna agera koordinerat med olika stridskrafter för att kunna möta och verka mot olika typer av hot, s.k. multidomänförmåga. Detta ställer bl.a. ökade krav på ledningsförmåga och förmåga att genomföra gemensamma operationer enskilt och tillsammans med andra.

Operativ förmåga behöver öka

Det mycket allvarliga och oförutsägbara säkerhetsläget tillsammans med ovan beskrivna trender utgör grund för överbefälhavarens militära råd om en ökad ambition i utvecklingen av den operativa förmågan. Redan beslutad förmågetillväxt behöver fortgå och ytterligare förstärkas. Detta måste ske inom ramen för ett stärkt totalförsvaret och robust samhälle. Dessutom behöver tillväxten samordnas med det svenska inträdet i Nato.

Den samlade försvarsförmågan behöver öka såväl över som under gränsen för väpnat angrepp och fullskaligt krig. Förmågehöjningen behöver bidra till en trovärdig, och därmed krigsavhållande, förmåga till väpnad strid. Förmågan att hantera händelser under gränsen för väpnat angrepp kräver förstärkningar för att bl.a. upprätthålla territoriell integritet över en längre tid.

Detta innebär att det finns behov av att förstärka förmågan att omedelbart möta och fördröja ett väpnat angrepp genom att öka mängden omedelbart tillgängliga förband. För att uppnå en ökad uthållighet i försvarsoperationerna behöver även skyddet av prioriterad verksamhet och infrastruktur stärkas inom flera domäner. Förmågan att uthålligt bestrida en angripare som etablerat sig på svenskt territorium behöver öka genom förstärkningar i stödfunktionerna. Möjligheten att ge och ta emot militärt stöd till och från andra nationer och organisationer behöver säkerställas, liksom åtgärder för att integreras i Nato, för att tillsammans kunna genomföra operationer.



Vidare behöver förmågan att hantera antagonistiskt agerande, hot och påtryckningar, utan beslut om höjd beredskap, ökas. Detta kräver en ökad förmåga att upptäcka och identifiera hot mot Sverige, svenska intressen och Nato för att kunna lämna underlag för beslut om beredskapshöjningar samt underlag för konsultationer inom Nato. Samma sak gäller avseende förmågan att hävda Sveriges territoriella integritet och skydd av egen verksamhet och infrastruktur. Sammantaget kräver detta stärkt förmåga till situationsförståelse inom samtliga domäner, inklusive rymddomänen och informationsmiljön. Sverige ska också kunna bidra till Natos gemensamma lägesbild.

En resursförstärkning, motsvarande regeringens planeringsramar, möjliggör substantiella förmågeökningar inom ovanstående områden. De åtgärder som inkluderats i överbefälhavarens militära råd innebär en betydande ökning av förmågan att enskilt, och tillsammans med allierade, möta ett väpnat angrepp.

En ökad tillgänglighet före mobilisering stärker förmågan att hävda territoriell integritet och att hantera hot och händelser under nivån för väpnat angrepp. Förmågan till förvarning stärks bl.a. genom åtgärder inom rymddomänen. Likaså ökar förmågan till skydd innan och under ett väpnat angrepp, inte minst genom åtgärder för förbättrad spridning.

Markstridskrafterna tillförs förmåga till långräckviddig bekämpning och utökad förmåga med obemannade system. Den marina förmågan ökas främst genom tillförsel av kvalificerat luftvärn och en fortsatt omsättning av system och fartyg.

Luftförsvaret stärks bl.a. genom tillförsel av luftvärnsförband och anskaffning av kvalificerade vapen. Luftförsvaret får förmåga att utgöra en del i Natos integrerade luft- och robotförsvaret. Likaså utvecklas förmågan till värdlandsstöd exempelvis genom investeringar i nödvändig infrastruktur. Krigsorganisationens uthållighet förstärks bl.a. genom anskaffning av ytterligare drivmedel, reservdelar och utveckling av sjukvårdsförmågan.

Uppbyggnad av militär förmåga tar lång tid. Omvärldsläget kräver samtidigt att beredskapen kan anpassas här och nu samt att en adekvat och trovärdig försvarsförmåga kontinuerligt säkerställs, enskilt och tillsammans med allierade. Det går inte under överskådlig tid att nedprioritera befintlig förmåga till förmån för att bygga framtida förmåga. Vikten av att prioritera begränsade personella resurser på ett så effektivt och ändamålsenligt sätt som möjligt kan därför inte nog understrykas, inte minst när ett stort antal befattningar inom Nato samtidigt ska tillsättas. Av detta följer att det är direkt olämpligt att kraftsplittra resurserna ytterligare genom att t.ex. tillföra fler grundorganisationsenheter.

Förmågetillväxten innebär att regeringens planeringsramar kan nås år 2026. Tidigareläggningen jämfört med Försvarsmaktens tidigare bedömning beror i huvudsak på en snabbt accelererande prisutveckling, en ökad anslagstilldelning avseende FRA samt tidigare lagd kreditavveckling för de investeringar FMV



ansvarar för. Försvarsmakten har enbart i begränsad omfattning identifierat ytterligare produktionsmöjligheter relativt tidigare redovisningar.

Det ska betonas att överbefälhavarens militära råd ska betraktas som en helhet där balans eftersträvs både vad avser operativ förmåga liksom producerbarhet över tid. Helhetens komplexa beroenden tillsammans med gränssättande faktorer i produktionen innebär att eventuella förändringar av delmängder noga måste övervägas.

Ytterligare höjd ambitionsnivå

Ett militärt försvar utifrån en resurstilldelning motsvarande regeringens planeringsramar medger en substantiellt ökad försvarsförmåga. Givet rådande säkerhetsläge och den mycket osäkra utvecklingen finns områden där ytterligare förstärkningar rekommenderas. Detta förutsätter ytterligare resurstillskott, utöver regeringens angivna planeringsramar. **Överbefälhavarens militära råd är därför att en fortsatt beredning kring högre ambitionsnivåer genomförs.** Beredningen bör ske med utgångspunkt i Försvarsmaktens perspektivstudie 2022 och koordineras med Natos planeringsprocess.

Politiska beslut krävs

Genomförandet av överbefälhavarens militära råd, i en takt som innebär att regeringens planeringsramar nås år 2026, utgår från att en justering av den politiska inriktningen beslutas senast vid årsskiftet 2023/24. Vissa investeringar, i både materiel och infrastruktur, kräver dessutom ännu tidigare beslut för att det ska vara möjligt att hålla ansatt tempo i tillväxten, i detta fall senast vid halvårsskiftet 2023. Om nödvändiga politiska beslut fattas vid en senare tidpunkt innebär det oundvikligen att förmågeutvecklingen också senareläggs.

Nato-inträdet kommer parallellt med ovanstående kräva successiva nationella ställningstaganden. Initialt sker en tilldelning av preliminära förmågemål till Sverige. Natos fyraåriga planeringscykel kommer, i nästa steg, resultera i en tilldelning av nationella s.k. förmågemål för Sverige från och med 2025.⁷ Detta kan komma medföra behov av justeringar inom den försvarspolitiska inriktningen. Ett Nato-medlemskap medför också behov av att säkerställa en effektiv växelverkan mellan försvarsbeslutsprocesser och Natos motsvarande processer, bl.a. vad avser beslut och underlagsframtagning.

Regeringens etablerade målstyrning av myndigheten är avgörande för att uppnå den flexibilitet och det fokus som situationen kräver. En justerad politisk inriktning bör därför baseras på nya mål för Försvarsmaktens operativa förmåga år 2035 och delmålsättningar för 2030. Utöver detta krävs att beslut fattas om

⁷ Capability Targets



långsiktiga ekonomiska planeringsramar då detta är grunden för Försvarsmaktens möjligheter att ingå nödvändiga ekonomiska åtaganden.

Det ska i sammanhanget särskilt poängteras att förutsägbara ekonomiska ramar är prioriterat framför att anslagsnivåerna på årlig basis motsvarar en exakt procentuell andel av enskilt års BNP. Framtida anslagstilldelningen bör därmed även fortsatt beslutas i samband med försvarsbeslut och detta bör ske i fast prisläge.

Även övrig styrning av försvarsmyndigheterna måste anpassas utifrån omvärldsutveckling och behov av snabb förmågetillväxt. För att myndigheterna ska ges bästa möjliga förutsättningar för att genomföra de beslut som fattas behöver bl.a. ytterligare delegering av beslutsmandat och tillräcklig flexibilitet i den finansiella styrningen säkerställas.

Försvarsmakten har tidigare påtalat behovet av rättsliga förändringar i syfte att möjliggöra för myndigheten att bedriva verksamhet i den omfattning som krävs, t.ex. avseende tillstånd och anmälningar enligt miljöbalken som idag begränsar nyttjandet av Försvarsmaktens verksamhetsplatser. Nato-medlemskapet medför även ett behov av snabbt politiskt beslutsfattande avseende deltagande i operationer och en översyn av de rättsliga förutsättningarna för bidrag till Natos kärnuppgifter.

En robust tillväxt

Beredskap och tillväxt ska upprätthållas och genomföras med samma resurser. Personaltillgången är och förblir den mest begränsande produktionsfaktorn.

Den personella uthålligheten måste säkerställas för att kunna hantera olika former av hot och påtryckningar under en längre tid, dvs. utan beslut om höjd beredskap. Av detta följer att mängden omedelbart tillgängliga resurser, inom alla personalkategorier, på såväl central som regional nivå, behöver säkerställas. Bl.a. planeras antalet yrkesofficerare att utökas till 11 200 och kontinuerligt tjänstgörande gruppbefäl, soldater och sjömän till 7 700 samt antalet civila arbetstagare till 11 800. I den utsträckning det framöver bedöms vara möjligt att ytterligare utöka dessa nivåer är överbefälhavarens militära råd att så bör ske. Försvarsmakten avser vidta ytterligare åtgärder för att fler ska ta anställning och därefter behålla sin anställning inom myndigheten.

Grunden för personalförsörjning av krigsorganisationen är värnpliktssystemet. Inom ramen för en fortsatt tillväxt bör grundutbildningsvolymen utökas till 10 000 individer per år, senast 2035. Volymen täcker krigsorganisationens behov och bedöms kunna realiserats givet en avvägning mellan förmågetillväxt och behov av att över tid kunna upprätthålla adekvat förmåga. De ökade grundutbildningsvolymerna kan hanteras inom redan beslutad grundorganisation. Det kommer däremot krävas ytterligare investeringar i bl.a. infrastruktur på befintliga orter, vilket har omhändertagits.



Det finns behov av en ökad kontinuerlig militär närvaro i övre Norrland, bl.a. för att förstärka förmågan till världlandsstöd. Försvarsmakten har därför i tillväxten inkluderat inrättande av ett detachement i Kiruna, Kalixfors. I övrigt avråder Försvarsmakten från ytterligare politiska beslut om etablering på nya orter.

Karaktären på Försvarsmaktens verksamhet ställer höga krav på energiförsörjning bl.a. avseende lagringsstabilitet och prestanda. Omvärldsläget, och dess påverkan på energisituationen i Europa, kan komma att påskynda omställning till nya energislag och försörjningslösningar, vilket kan medföra både utmaningar och möjligheter för Försvarsmakten i perioden fram till 2035. Försvarsmyndigheterna bedriver gemensamt studier kring anpassning av materiel och infrastruktur.

Förstärkningar av den militära förmågan kan enbart genomföras genom försvarsmyndigheternas samlade verksamhet. För att säkerställa detta har samtliga försvarsmyndigheters behov omhändertagits inom en resurstilldelning motsvarande regeringens planeringsramar.

En förstärkt nationell totalförsvarsförmåga kräver att åtgärder vidtas av en rad offentliga aktörer, både avseende upprättande av relevant planering liksom säkerställande av nödvändiga resurser för att hantera hot och händelser över och under gränsen för väpnat angrepp. Uppgifter och ansvar behöver även tydliggöras utifrån ett svenskt medlemskap i Nato. För Försvarsmaktens del är det avgörande att beslut fattas och resurser tillförs för att säkerställa det civila försvarets stöd till det militära försvaret. Statsmakten måste även säkerställa att bredare åtgärder genomförs för att förstärka totalförsvaret i sin helhet samt för att säkerställa ett robust samhälle.

Strategiskt vägval stridsflyg

Försvarsmakten förordar att ett vägval görs senast 2030 avseende framtida materielförsörjning av stridsflyg för perioden efter 2040. Vägvalet krävs för att skapa förutsättningar och förutsägbarhet för materielförsörjning av stridsflygförmåga på lång- till mycket lång sikt.

Ett program (*Vägval inom strategiska materielområdet stridsflyg*) planeras för att ge kunskap och bygga ett beslutsunderlag inför vägvalet, reducera riskerna inför vägvalet, samt att upprätthålla handlingsfrihet för tre möjliga principiella val: nationellt utvecklat stridsflygsystem, stridsflygsystem utvecklat i internationellt samarbete samt anskaffning av utländskt stridsflygsystem.

Fördjupning

Överbefälhavarens militära råd för perioden 2023–2035 utgörs sammantaget av bilaga 1 med underbilagor.

I underbilagorna 1.1 och 1.1.1 framgår det militära rådet avseende Nato.



I underbilagorna 1.2 och 1.2.1–1.2.8 framgår det militära rådet avseende förslag till planering inom regeringens planeringsramar.

I underbilagorna 1.3 och 1.3.1–1.3.3 framgår övriga redovisningar inom ramen för det militära rådet vilket omfattar strategiskt vägval för stridsflygområdet, strategisk förmågeutveckling genom digitalisering samt begreppsförklaringar.

Av missivet framgår beskrivningar av samtliga bilagors innehåll.