



# Sveriges militära bidrag till Operation Atalanta 2013

En insatsanalys av ME03

Magdalena Tham Lindell och Anna Weibull

FOI-R--3728--SE

NOVEMBER 2013





Magdalena Tham Lindell och Anna Weibull

# Sveriges militära bidrag till Operation Atalanta 2013

En insatsanalys av ME03

Bild/Cover: (Försvarmakten)

Titel	Sveriges militära bidrag till Operation Atalanta 2013. En insatsanalys av ME03.
Title	Sweden's Military Contribution to EU NAVFOR Operation Atalanta 2013
Rapportnr/Report no	FOI-R--3728--SE
Månad/Month	November
Utgivningsår/Year	2013
Antal sidor/Pages	68
ISSN	1650-1942
Kund/Customer	Försvarsdepartementet/Ministry of Defence
FoT område	
Forskningsområde	Forskning för regeringens behov
Projektnr/Project no	A11311
Godkänd av/Approved by	Maria Lignell Jakobsson
Ansvarig avdelning	Försvarsanalys

Detta verk är skyddat enligt lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk. All form av kopiering, översättning eller bearbetning utan medgivande är förbjuden.

This work is protected under the Act on Copyright in Literary and Artistic Works (SFS 1960:729). Any form of reproduction, translation or modification without permission is prohibited.

## Sammanfattning

Under 2013 bidrog Sverige för tredje gången med en marin styrka till EU:s insats Operation Atalanta utanför Somalias kust. Rapporten redogör för de huvudsakliga erfarenheterna från den svenska beslutsprocessen samt Försvarmaktens planering och genomförande. Studien tar sin utgångspunkt i erfarenheterna från de två tidigare marina bidragen 2009 respektive 2010, för att analysera på vilket sätt förmågan att bidra har utvecklats över tid. En diskussion förs om i vilken utsträckning det svenska bidraget, bestående av HMS Carlskrona, en helikopterenhet och en bordningsstyrka, kan bedömas ha uppfyllt sina mål och haft förmåga att lösa tilldelade uppgifter. Utifrån erfarenheterna från ME03 ges avslutningsvis rekommendationer inför framtida bidrag till internationella fredsfrämjande insatser.

Nyckelord: Europeiska unionen, EU, GSFP, GUSP, EU NAVFOR, Operation Atalanta, Försvarmakten, marinen, ME03, fredsfrämjande insatser, sjöröveri, Afrika, afrikansk säkerhet, Afrikas horn, Somalia.

## **Summary**

During 2013, Sweden contributed militarily for the third time to the anti-piracy operation, Operation Atalanta, of the European Union Naval Force Somalia. This study describes the main experiences and lessons from the Swedish decision making process, as well as the preparations and achievements of the Swedish Armed Forces. A comparison is made with the previous Swedish naval contributions in 2009 and 2010 to assess whether Sweden's ability to contribute to international naval peace support operations has developed over time.

Keywords: European Union, EU, CSFP, EU NAVFOR, Operation Atalanta, Swedish Armed Forces, Peace Support Operations, Africa, African Security, Horn of Africa, Somalia, piracy.

# Innehållsförteckning

<b>Förkortningar</b>	<b>7</b>
<b>1 Inledning</b>	<b>11</b>
1.1 Syfte .....	11
1.2 Frågeställningar.....	12
1.3 Metod.....	12
1.4 Rapportens upplägg .....	13
<b>2 Operation Atalanta</b>	<b>15</b>
2.1 Bakgrund .....	16
2.2 Syfte och mandat .....	16
2.3 Organisation .....	17
2.4 Resultat .....	18
<b>3 Sveriges beslut om deltagande</b>	<b>21</b>
3.1 Sveriges tidigare bidrag.....	21
3.2 Från initiativ till beslut .....	23
<b>4 Planering och förberedelser</b>	<b>27</b>
4.1 Tidsförhållanden.....	27
4.2 Tillvaratagande av erfarenheter .....	30
4.3 Delegering .....	31
4.4 Analys av uppgiften .....	32
4.5 Förmågeutveckling .....	33
4.6 Rekrytering och utbildning av personal .....	34
<b>5 Genomförande av ME03</b>	<b>37</b>
5.1 Resultat .....	38
5.2 Förbandet ME03.....	48

<b>6</b>	<b>Slutsatser och rekommendationer</b>	<b>51</b>
6.1	Sammanfattande slutsatser .....	51
6.2	Rekommendationer inför framtida insatser .....	53
6.3	Operation Atalanta framöver .....	55
<b>7</b>	<b>Referenser</b>	<b>57</b>
	<b>Bilaga: Intervjufrågor</b>	<b>63</b>



# Förkortningar

ACMN	Atalanta Confidential Mission Net
AMISOM	African Union Mission in Somalia
AVPD	Autonomous Vessel Protection Detachment
C	Chef
C HKP	Chef helikopterenhet
EOD	Explosive Ordnance Disposal
EU	Europeiska unionen
EUMC	European Union Military Committee
EU NAVFOR	European Union Naval Force
FHQ	Force Headquarters
FCdr	Force Commander
FI	Fartygsingenjör
FN	Förenta nationerna
FOI	Totalförsvarets forskningsinstitut
GSFP	EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik
GUSP	EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik
HMS	Hans Majestäts skepp
HRC	Human Resources Center
IKS	Internationella korvettstyrkan
HKV	Högkvarteret
INS	Insatsledningen
INSS	Insatsstaben
IRTC	Internationally Recommended Transit Corridor
J3	Stabsfunktion ansvarig för genomförande av operationer
J5	Stabsfunktion ansvarig för planering av operationer
KBV	Kustbevakningen

KUSP	Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (EU)
LEGAD	Legal Advisor
LEDS INRI	Ledningsstabens inriktningsavdelning
LM	Light Maneuver
LNO	Liaison Officer
M2	Marin underrättelsefunktion på taktisk nivå
M5	Marin planeringsfunktion på taktiskt nivå
ME01	Marinens insats i EU NAVFOR nummer 1
ME02	Marinens insats i EU NAVFOR nummer 2
ME03	Marinens insats i EU NAVFOR nummer 3
MI	Marininspektören
MP	Militärpolis
MTS	Marintaktiska staben
MUST	Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten
N1	Marin personalfunktion på taktisk nivå
N2	Marin underrättelsefunktion på taktisk nivå
Nato	North Atlantic Treaty Organization
NBG	Nordic Battle Group
NIST	National Intelligence Support Team
NSE	National Support Element
NUE	Nationell underrättelseenhet
OHQ	Operational Headquarters
OPV	Ocean Patrol Vessel
PAG	Pirate Attack Group
PAO	Public Affairs Officer
PlanO HKP	Planeringsofficer helikopter
PROD	Produktionsledningen
RAS	Replenishment At Sea
RIB	Rigid Inflatable Boat

SamB	Sambandsbefäl
SjvO	Sjukvårdsofficer
SLO	Stridsledningsofficer
SOG	Särskilda operationsgruppen
SOI	Standing Operational Instructions
SSCP	Sea Surveillance Counter Piracy
SSS	Sjöstridsskolan
WFP	World Food Programme



# 1 Inledning

För ett decennium sedan började det ökade sjöröveriet utanför Somalias kust att uppmärksammas. Sjøröveriet karakteriserades av att pirater tog kontroll över fartyg som passerade genom vattnen och begärde lösensummor för besättning, fartyg och last. Besättningar kunde hållas som gisslan under lång tid, i de flesta fall i ett par månader men i vissa fall i flera år. Sjøröveriet innebar kostsamma effekter på internationell handel och säkerheten i regionen. Den alltmer omfattande piratverksamheten ledde till att FN 2007 efterfrågade eskortering av FN:s livsmedelsprogramms humanitära sjötransporter till Somalia.<sup>1</sup>

FN:s begäran ledde till att EU inledde sin första marina insats i december 2008, styrkan *European Union Naval Force (EU NAVFOR) Somalia* skapades för att genomföra insatsen *Operation Atalanta*. Insatsen genomförs med mandat från FN:s säkerhetsråd och inom ramen för EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP) och syftar till att motverka förekomsten av sjöröveri och väpnade rån till havs utanför Afrikas horn och på den västra Indiska oceanen.<sup>2</sup> 2008 påbörjade Nato en insats, *Operation Ocean Shield*, utanför Afrikas horn som även den syftar till att motverka piratverksamhet.<sup>3</sup> Dessutom pågår bilaterala insatser som primärt verkar för att skydda de egna ländernas handelsfartyg vid passage genom Adenviken.

Sverige har bidragit både militärt och civilt till Operation Atalanta. Försvarsmakten bidrog 2009 (ME01<sup>4</sup>) och 2010 (ME02), medan Kustbevakningen (KBV) ingick i insatsen 2010 samt under vintern 2012/2013. Den 6 mars 2013 fattade riksdagen beslut om att Sverige skulle bidra militärt en tredje gång till Operation Atalanta. För detta skapades förbandet ME03, bestående av i huvudsak HMS Carlskrona, en helikopterenhet och en bordningsstyrka. Förbandet verkade i insatsområdet från april till augusti 2013.

## 1.1 Syfte

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) stödjer Försvarsdepartementet med analyser och uppföljningar av fredsfrämjande insatser. För EU NAVFOR Somalia har detta gjorts i samband med de marina bidragen till Operation Atalanta, ME01 och ME02, samt i samband med KBV:s bidrag med sjöövervakningsflygplan 2010. Insatsprojektet vid FOI har fått i uppdrag av

<sup>1</sup> Hagström Frisell et al (2012:2), *Land i sikte. EU:s samlade ansats gentemot Somalia*, s. 20-21.

<sup>2</sup> EU NAVFOR:s hemsida, [www.eunavfor.eu/mission](http://www.eunavfor.eu/mission), (2012-02-07).

<sup>3</sup> NATO Maritime Commands hemsida, <http://www.mc.nato.int/ops/Pages/OOS.aspx>, (2012-10-07).

<sup>4</sup> Marinens insats i EU NAVFOR nummer 1.

Försvarsdepartementet att även följa upp det svenska militära bidraget som deltog under 2013, ME03.

Syftet med uppföljningen är att identifiera lärdomar som kan bidra till fortsatt utveckling av Sveriges bidrag till internationella insatser. Studien omfattar hela processen från de politiska besluten till Försvarsmaktens genomförande och kan därmed ses som ett komplement till de utvärderingar och uppföljningar avseende ME03 som görs av Försvarsmakten.<sup>5</sup>

## 1.2 Frågeställningar

Studiens övergripande frågeställningar är:

- Vilka är erfarenheterna från den svenska beslutsprocessen inför det svenska militära deltagandet i EU NAVFOR Somalia 2013?
- Vilka är erfarenheterna från Försvarsmaktens planering och förberedelser?
- Vilka är erfarenheterna från Försvarsmaktens genomförande?
- I vilken utsträckning kan det svenska bidraget bedömas ha uppfyllt sina mål samt haft förmåga att lösa tilldelade uppgifter?

När dessa frågeställningar undersöks kommer vissa aspekter att studeras särskilt. För det första kommer betoning läggas på de erfarenheter och lärdomar som bedöms vara betydelsefulla att beakta inför framtida insatser. För det andra kommer de områden som FOI i den tidigare analysen av ME01 och ME02, identifierat som särskilt viktiga att följa upp i framtida insatser, att uppmärksammas. Det gäller bland annat *samarbetet nationellt* mellan regeringskansliet och Försvarsmakten, *planering av förmågeutveckling* och om dess tidsförhållanden varit rimliga samt de *legala aspekterna avseende omhändertagande av pirater*.<sup>6</sup> Dessa frågor har en särskild betydelse för uppföljningen av hur Försvarsmakten såväl som regeringskansliet tagit till vara tidigare gjorda erfarenheter.

## 1.3 Metod

Studien är en jämförande analys som tar sin utgångspunkt i slutsatser och rekommendationer från FOI:s tidigare analys av Försvarsmaktens bidrag till Operation Atalanta.<sup>7</sup> Uppföljningen lägger därför särskild vikt vid att analysera

---

<sup>5</sup> Studien har granskats utanför FOI av Karl Sörenson, forskare vid Försvarshögskolan.

<sup>6</sup> Skeppström et al. (2013), *Erfarenheter från Försvarsmaktens deltagande i Operation Atalanta 2009-2010*.

<sup>7</sup> Ibid.

hur Försvarsmaktens tidigare gjorda erfarenheter tagits till vara. Rapporten behandlar även hur regeringskansliets processer utvecklats.

FOI har under de senaste åren genomfört ett antal analyser av utvecklingen i Somalia, piratproblematiken utanför Afrikas horn, Sveriges deltagande i Operation Atalanta med resurser från Försvarsmakten respektive KBV, samt av EU:s engagemang i Somalia. Dessa rapporter utgör viktiga beståndsdelar i det bakgrundsmaterial som använts om Operation Atalanta och sjöröveriet. Skriftligt material från regeringskansliet, riksdagen, Försvarsmakten och EU NAVFOR har i studien använts vad gäller dels den svenska beslutsprocessen, dels genomförandet. Den del av materialet som är sekretessbelagt kan inte återges i rapporten, men utgör underlag för analysen.

Vid sidan av det skriftliga materialet bygger analysen på ett sextiotal intervjuer, inkluderande bland annat svenska befattningshavare i hela kedjan från regeringskansli till besättningsmän ombord på HMS Carlskrona. Under maj till oktober 2013 genomfördes intervjuer med personal på Försvarsdepartementet, Utrikesdepartementet, Försvarsmakten samt Operation Atalantas operativa högkvarter (OHQ). Intervjuerna med förbandet ME03 genomfördes under tio dagar ombord på HMS Carlskrona under resan från insatsområdet tillbaka mot Sverige i augusti 2013. Samma månad besöktes även Djibouti för intervjuer vid Operation Atalantas styrkehögkvarter (*Force Headquarters*, FHQ) och med representanter för andra bidragande EU-länder.

Vid sidan av dessa intervjuer med fokus på ME03 har intervjuer även genomförts om Operation Atalantas utveckling. Dessa genomfördes i Djibouti i augusti 2013 samt i Bryssel och Nairobi i april och maj 2012. I referenslistan återfinns de funktioner som intervjuats och de intervjufrågor som använts i studien återges i rapportens bilaga.

För att fullt ut kunna värdera relevansen i förbandsbidraget ME03 skulle det svenska enskilda marina bidraget behöva sättas in i sitt politiska, ekonomiska och sociala sammanhang och relateras till Operation Atalantas sammantagna måluppfyllelse och relevans liksom till effekterna på det somaliska samhället. En utvärdering av Operation Atalanta ligger dock utanför det uppdrag som getts av Försvarsdepartementet som, vad gäller genomförandet, enbart fokuserar på hur ME03 löst tilldelade uppgifter. EU genomför under hösten 2013 en strategisk översyn av Operation Atalanta som kommer att ligga till grund för insatsens nya operationsplan.

## 1.4 Rapportens upplägg

Kapitel 2 redogör översiktligt för Operation Atalantas tillkomst, mandat, organisation och hittills uppnådda resultat.

Kapitel 3 beskriver den svenska beslutsprocessen för ME03, från initiativet och dialogen mellan regeringskansliet och Försvarmakten, till regeringens anvisning och riksdagens beslut om deltagande.

Försvarmaktens planering och förberedelser fram till avfärd från Sverige analyseras i kapitel 4.

I kapitel 5 redogörs för erfarenheterna från Försvarmaktens genomförande av ME03. En diskussion förs om det svenska bidragets måluppfyllelse och om de politiska och militärstrategiska mål som styr genomförandet vid sidan av de uppgifter som tilldelas av EU NAVFOR.

I det avslutande kapitel 6 sammanfattas analysens slutsatser och rekommendationer ges inför framtida insatser.



## 2 Operation Atalanta

I det här kapitlet beskrivs bakgrunden och syftet med Operation Atalanta. Vidare beskrivs ledningsförhållanden och de resultat insatsen hittills uppnått.



Figur 1. Operation Atalantas insatsområde under ME03.

## 2.1 Bakgrund

Genom Adenviken norr om Somalia passerar årligen uppskattningsvis 33 000 handelsfartyg. 2003 uppmärksammades att dessa fartyg i allt högre utsträckning blev utsatta för sjöröveri. I och med att fartygen utgjorde enorma lager av last men endast hade minimal besättning och utrustning för självförsvar blev de lätta och attraktiva mål för pirater.<sup>8</sup>

Med en kustlinje på närmare 3 300 km skulle det kunna förväntas att fiske utgör en stor inkomst- och födokälla i Somalia. Men år av illegalt fiske, bedrivet av industriella fiskefartyg från många olika länder, har utarmat vattnen. Somalia, som härjats svårt av inbördesstrider sedan 1990-talet, har dessutom inte haft en regering med kapacitet att vare sig upprätthålla säkerhet eller främja utveckling i landet under de senaste tjugo åren. Stor fattigdom, brist på utkomstmöjligheter och frånvaro av myndigheter som kan upprätthålla lag och ordning på land och till sjöss är några av orsakerna till att sjöröveri blivit ett problem i vattnen utanför just Somalia.<sup>9</sup>

## 2.2 Syfte och mandat

Sjöröveriet utgör ett hot mot både den kommersiella sjöfarten och det humanitära bistånd som FN:s livsmedelsprogram (*World Food Programme, WFP*) skeppar till Somalia. Sjöröveribrott faller under så kallad universell jurisdiktion vilket innebär att alla stater har rätt att ingripa mot sjöröveri. EU:s insats mot piratverksamhet har sitt ursprung i ett franskt initiativ, Operation Alcyon, som inleddes i juli 2007 för att sedan drivas av bland annat Nato innan den övergick till en EU-insats 2008. EU NAVFOR har sin grund i FN:s säkerhetsråds resolution 1816 från 2008 som gav omvärlden rätt att hjälpa Somalias övergångsregering i bekämpning av sjöröveri och väpnade rån till havs. Genom resolution 2077 (2012) förlängdes FN:s bemyndigande till december 2013. Somalias regering har även samtyckt till insatsen.<sup>10</sup>

Genomströmningen av fartyg i farvattnen kring Somalia innebär att ett stort antal stater, organisationer och företag är engagerade i att minimera piratverksamheten. Som en del i EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik, GSFP, inleddes EU NAVFOR Somalia i december 2008 som unionens första marina insats. I mars 2012 utsträckte den Europeiska unionens

<sup>8</sup> Regeringens proposition 2012/13:66, *Svenskt deltagande i Europeiska unionens marina insats (Operation Atalanta)*, 31 januari 2013, s. 7; Sörenson (2008), *State Failure on the High Seas*, s. 9.

<sup>9</sup> Skeppström (2012), *Somalia: i allas intresse?*.

<sup>10</sup> Nováky, N. *Deploying Military Force under CSDP: The Case of EU NAVFOR Atlanta*, 2012; Reg. proposition 2012/13:66, s. 4; s. 9.

råd mandatet för Operation Atalanta till december 2014. Samtidigt utökades mandatet för insatsen från att omfatta internationellt vatten till att inkludera den somaliska kusten och Somalias territorialvatten.<sup>11</sup>

Mandatet som EU ålagt Operation Atalanta omfattar fyra huvudsakliga uppgifter: skydda WFP:s humanitära transporter, skydda utsatta fartygstransporter utanför Somalias kust, utöva fiskerikontroll inom somaliska farvatten samt avvärja pirathot.<sup>12</sup> Relativt Operation Atalantas inledning har mandatet med tiden utökats till att även omfatta möjligheten att placera säkerhetsstyrkor ombord på skyddsvärda fartyg, att använda tekniska hjälpmedel för att spåra misstänkta farkoster, att oskadliggöra piraternas båtar samt att genomföra fritagningsoperationer och förstöra logistikbaser i land.<sup>13</sup>

Sverige ställde sig inledningsvis kritisk till att utöka mandatet till att kunna slå mot land. Efter att kriterierna för vad som krävs för att kunna genomföra sådana angrepp ändrats, accepterade dock Sverige mandatförändringen.<sup>14</sup> Operation Atalantas hittills enda attack mot piratbaser i land genomfördes i maj 2012. Att det inte blivit fler attacker beror på att piraterna har anpassat taktiken så att piratlagren inte ser likadana ut idag som före utökningen av mandatet. En annan anledning kan, enligt respondenter i studien, vara att beslutsfattandet inom Operation Atalanta inte är tillräckligt snabbt för att angrepp ska kunna göras i rätt tid samt att endast ett fåtal länder ställer den typ av förband till förfogande som kan utföra dessa specialoperationer.<sup>15</sup>

## 2.3 Organisation

Operation Atalanta leds på militärstrategisk nivå från det operativa högkvarteret, OHQ i Northwood, Storbritannien. Befälhavaren för insatsen (*Operation Commander*) rapporterar till EU:s kommitté för utrikes- och säkerhetspolitik (KUSP) som ger insatsen dess politiska och strategiska inriktning. Kommittén är underställd Europeiska unionens råd och EU:s höge representant för utrikes- och säkerhetspolitik. EU:s militärkommitté (*European Union Military Committee*, EUMC) rådgör KUSP i militära frågor och överser genomförandet av Operation Atalanta, bland annat genom nära kontakt med befälhavaren för insatsen.

<sup>11</sup> Council of the European Union, *Council extends EU counter-piracy operation Atalanta*, 2012-03-23.

<sup>12</sup> EU NAVFOR:s hemsida, [www.eunavfor.eu](http://www.eunavfor.eu), (2012-02-07); Reg. proposition 2012/13:66, s. 8.

<sup>13</sup> Reg. proposition 2012/13:66, s. 8; Hagström Frisell et al. (2012:2) avsnitt 3.2.1; European Union External Action (2012), *Factsheet EU Maritime Operation against piracy (EU NAVFOR Somalia – Operation Atalanta)*,

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/missionPress/files/120530\\_Factsheet\\_EU NAVFOR\\_Somalia\\_v40.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/missionPress/files/120530_Factsheet_EU_NAVFOR_Somalia_v40.pdf) (2013-06-04).

<sup>14</sup> Intervju Utrikesdepartementet, maj 2013.

<sup>15</sup> Intervjuer Djibouti augusti 2013; intervjuer ME03 augusti 2013.

På taktisk nivå leds insatsen av styrkehögkvarteret, FHQ, placerat på ett av de medverkande fartygen i insatsområdet. Högkvarteret leds av en *Force Commander* (FCdr) och ledningen roterar mellan olika nationers deltagande med fyra månaders intervall. Inom operationsområdet är FCdr ansvarig för planering och genomförande av all verksamhet och svarar inför OHQ gällande genomförandet av operationsplanen. Operationsområdet omfattar södra Röda havet, Adenviken, västra Indiska oceanen, den somaliska kusten samt Somalias territorialhav och inre vatten. Insatsområdet motsvarar en yta på en och en halv gång Europas fastland, se figur 1.<sup>16</sup>

Operation Atalanta genomförs i första hand av EU:s medlemsstater<sup>17</sup> vars resurser roterar in och ut ur insatsen. Sammansättningen varierar utifrån medlemsstaternas bidrag men också beroende på monsunsäsongen som påverkar såväl piraternas som de i insatsen ingående fartygens förmåga att verka till sjöss. Normalt deltar omkring 4-7 ytstridsfartyg, 1-2 stödfartyg, 2-4 sjöövervakningsflygplan samt totalt cirka 1 200 personer i insatsen. Medlemsstaterna bär själva kostnaden för sina respektive bidrag. En gemensam EU-budget finns endast för funktioner som delas av de deltagande länderna inom insatsen så som exempelvis kostnader för OHQ och FHQ samt för sjukvårdsresurser och transporter. Budgeten, som går genom Athena-funktionen, har under de senaste åren uppgått till drygt 8 miljoner euro per år. Operation Atalanta har en logistikbas i Djibouti där även de nationella landbaserade stödfunktionerna är placerade.<sup>18</sup>

## 2.4 Resultat

Sjöröveriet utanför Somalia är en kriminell verksamhet vars drivkraft är ekonomisk vinning. Operation Atalanta syftar till att undergräva piraternas affärsmodell genom att öka riskerna, och därmed kostnaderna, för sjöröveri. På så sätt ska investerarna förmås att söka sig till andra verksamheter. Detta gör EU genom att bland annat eskortera och på annat sätt skydda sjöfart, ingripa mot misstänkta pirater, avbryta försök till kapningar samt se till att misstänkta pirater ställs inför rätta. Den kanske mest framgångrika åtgärden är emellertid sjönäringsens egna s.k. *Best Management Practices*, passiva motåtgärder, som avsevärt verkar ha försvårat för pirater att borda handelsfartyg. Det rör sig bland annat om att använda fartyg med höga fribord, taggtråd utmed relingen, vattenkanoner, utökad utkik samt tillämpa anmälan vid passage genom

<sup>16</sup> EU NAVFOR:s hemsida, [www.eunavfor.eu/mission](http://www.eunavfor.eu/mission), (2013-02-07).

<sup>17</sup> Ytterligare länder har dock bidragit till insatsen – Norge deltog med ett örlogsfartyg 2009 och länder som Kroatien, Montenegro, Serbien och Ukraina har bidragit med stabsofficerare.

<sup>18</sup> EU NAVFOR:s hemsida, [www.eunavfor.eu/mission](http://www.eunavfor.eu/mission), (2013-02-07); Hagström Frisell et al. (2012:2), avsnitt 3.2.1; EU NAVFOR:s hemsida, [www.eunavfor.eu/mission](http://www.eunavfor.eu/mission), (2012-02-07).

högriskområden. Införandet av beväpnade vakter ombord på många fartyg anses vara ytterligare en sak som i hög grad förändrat förutsättningarna för sjöröveriet. Den senaste framgångsrika kapningen ägde rum sommaren 2012. Fartyget som då kapades hade inte följt några av de rekommenderade skyddsåtgärderna.<sup>19</sup>

Tillsammans med sjönäringsens egna åtgärder samt andra internationella marina insatser i området har Operation Atalanta bidragit till att störa piraternas affärsverksamhet. Enligt företrädare för Operation Atalanta har flera betydelsefulla investerare dragit sig ur sjöröveriet och verksamheten uppfattas ha utvecklats från organiserad brottslighet till mer av ”småkriminalitet”.<sup>20</sup> Samtidigt har riskerna för dem som deltar ökat. Många av de båtar som används av piraterna är inte sjövärdiga, chanserna att hitta fartyg att kapa är små liksom möjligheten att lyckas.<sup>21</sup>

Under tiden som Operation Atalanta opererat i området har antalet framgångsrika piratattacker minskat kraftigt. 2010 kapades 47 fartyg, 25 fartyg kapades 2011 och fem 2012, medan inget fartyg hittills har kapats under 2013. När sjöröveriet kulminerade 2011 satt 680 personer som gisslan, nu uppskattas antalet till 54 personer.<sup>22</sup> Sedan Operation Atalanta inleddes har ingen av FN:s livsmedelsprogramms humanitära hjälpsändningar kapats. Insatsen har även medverkat till att utbilda den Afrikanska unionens fredsfrämjande insats i Somalia, AMISOM, så att de själva kan skydda sina transporter genom beväpnade vaktstyrkor ombord.<sup>23</sup>

Även om det är svårt att fastställa exakt vad Operation Atalanta åstadkommit och vad som beror på andra aktörer eller omständigheter, är det tydligt att hotet från sjöröveri minskat markant sedan insatsen inleddes. Medvetenheten är dock stor inom insatsen att Operation Atalanta endast avskräcker från sjöröveri och inte angriper orsakerna. Sjøröveri är en enkel verksamhet att återuppta om trycket från marina insatser minskar och om handelsflottan blir mindre noggrann med att följa de skyddsåtgärder som utvecklats men som är kortsiktigt kostsamma. Redan nu finns exempel på att fartyg återigen går närmare kusten och sänker hastigheten eftersom de känner sig trygga med beväpnade vakter ombord.<sup>24</sup>

Sjøröveriets långsiktiga utveckling avgörs av utvecklingen i land. Det behöver dels skapas förutsättningar för människor att försörja sig, dels behöver den

<sup>19</sup> EU NAVFOR:s hemsida, [www.eunavfor.eu/mission](http://www.eunavfor.eu/mission), (2012-02-07); intervjuer Utrikesdepartementet maj 2013; Intervjuer Försvarmakten juni 2013; intervjuer Djibouti augusti 2013; intervjuer ME03 augusti 2013.

<sup>20</sup> Intervjuer FHQ Operation Atalanta, augusti 2013.

<sup>21</sup> Ibid.

<sup>22</sup> EU NAVFOR:s hemsida, [www.eunavfor.eu/key-facts-and-figures](http://www.eunavfor.eu/key-facts-and-figures), (2013-09-26)

<sup>23</sup> EU NAVFOR:s hemsida, [www.eunavfor.eu/mission](http://www.eunavfor.eu/mission), (2013-02-07); intervjuer ME03 augusti 2013.

<sup>24</sup> Intervju ME03 augusti 2013.

somaliska staten få kontroll över sina kuster och territorialvatten. Positiva steg har tagits under det senaste året med en ny regering i Somalia och ett något förbättrat säkerhetsläge som förhoppningsvis på sikt ökar möjligheterna till bättre livsvillkor för befolkningen.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Intervjuer Bryssel april 2012, Nairobi maj 2012, Stockholm maj 2013 samt Djibouti augusti 2013.

### 3 Sveriges beslut om deltagande

I kapitel 3 redovisas processen från initiativ till politiskt beslut avseende ME03. Inledningsvis ges en kort genomgång av Sveriges tidigare bidrag till Operation Atalanta.

#### Slutsatser om den politiska beslutsprocessen

- Dialogen mellan regeringskansliet och Försvarsmakten har förbättrats jämfört med ME02, inte minst tack vare regelbundna veckomöten.
- Försvarsmakten har identifierat brister i framtagandet av remissvar. I syfte att öka kvaliteten på remissvaren har Försvarsmakten sökt förtydliga det militärstrategiska perspektivet i insatsplaneringen genom en förändrad organisation. Denna var dock inte implementerad under beslutsprocessen för ME03.
- Om Sverige ska kunna säkra de funktioner och befattningar som önskas inom Operation Atalanta behövs ett snabbare politiskt ställningstagande och diplomatiskt agerande än vad som nu var fallet.

#### 3.1 Sveriges tidigare bidrag

Sverige har tidigare bidragit till Operation Atalanta med såväl marina bidrag från Försvarsmakten som sjöövervakningsflygplan från KBV. Det första svenska militära bidraget, benämnt ME01, genomfördes under 2009. Bidraget utgjordes av två kustkorvetter, HMS Stockholm och HMS Malmö, och ett stödfartyg, HMS Trossö.<sup>26</sup> Dessa fartyg ingick i Internationella korvettstyrkan (IKS) och hade varit beredskapssatta för insats. Bidraget kompletterades med en skyddsstyrka (*Vessel Protection Detachment*, VPD) som primärt kom att användas för s.k. *friendly approaches*, kontakter med lokala fiskare och andra fartyg.

Parallellt med genomförandet av ME01 planerades för ett nytt bidrag till Operation Atalanta som sedan genomfördes under 2010, ME02. Bidraget bestod av HMS Carlskrona med en ombordbaserad helikopter och en bordningsstyrka. Dessutom ledde Sverige Operation Atalantas FHQ som var placerat ombord på

<sup>26</sup> Försvarsmaktens hemsida, <http://www.forsvarsmakten.se/sv/Internationella-insatser/EU-Navfor--Somalia/Fartygen-och-skyddsstyrkan-i-insatsen/> (2013-09-12).

HMS Carlskrona.<sup>27</sup> När det beslutades att HMS Carlskrona skulle delta i Operation Atalanta var fartyget avrustat och avfört från att verka som örlogsfartyg. Det krävdes omfattande arbete för att utveckla HMS Carlskrona så att hon kunde agera som oceangående patrullfartyg och ledningsfartyg för en multinationell stab. Detta kom att prägla hela förberedelsefasen och till del även genomförandet.<sup>28</sup>

Under samma tidsperiod som ME02 pågick bidrog KBV med ett sjöövervakningsflygplan. Detta civil-militära bidrag föll väl ut för både KBV och Försvarsmakten som kunde stödja varandra. Kustbevakningen kunde dra nytta av Försvarsmaktens kunskap om hur militär planläggning går till och hur rapportering sker i denna typ av insatser. KBV kunde i sin tur tillföra kunskap och erfarenhet av arbete med bevissäkring. KBV deltog även med sjöövervakningsflygplan i Operation Atalanta under vintern 2012/2013.<sup>29</sup>

Efter genomförandet av ME02 har Sverige bibehållit närvaron av svenska officerare vid OHQ för Operation Atalanta i Northwood, Storbritannien. Bemanningen är kontinuerlig, även då Sverige inte bidrar med enheter i operationsområdet. Syftet är att säkerställa insyn och möjlighet till påverkan i insatsen inför eventuella och under pågående svenska bidrag till Operation Atalanta. Försvarsmakten har för närvarande mandat att bemanna upp till fem årsarbetskrafter på OHQ.<sup>30</sup>

Vid sidan av bidragen till insatsens genomförande och närvaron av stabsofficerare har Sverige ända sedan den inleddes 2008 haft ett politiskt engagemang i Operation Atalanta. Detta har bland annat visat sig i svenskt agerande under diskussionen om förändring av insatsens mandat 2012. Sverige har målsättningen att delta i samtliga EU:s säkerhetspolitiska insatser, dels för att tillhöra EU:s kärna, dels för att stärka EU som global aktör.<sup>31</sup> För Försvarsmakten är deltagande i internationella insatser en viktig del i förmågeutvecklingen. I och med övergången till nya anställningsformer utan värnplikt har deltagandet på senare tid även fått betydelse för rekryteringen av soldater och sjömän.<sup>32</sup>

---

<sup>27</sup> Försvarsmaktens hemsida, <http://www.forsvarsmakten.se/sv/Internationella-insatser/EU-Navfor--Somalia/ME-02-den-andra-svenska-svenska-bidraget/> (2013-09-12).

<sup>28</sup> Skeppström et al. (2013), *Erfarenheter från Försvarsmaktens deltagande i Operation Atalanta 2009-2010*.

<sup>29</sup> Intervjuer Försvarsmakten maj och juni 2013; Föredragning KBV, *Bluebird*, 2013-06-03.

<sup>30</sup> Regeringens hemsida, <http://www.regeringen.se/sb/d/12768/a/158260> (2013-09-12); intervjuer regeringskansliet och Försvarsmakten, maj till augusti 2013.

<sup>31</sup> Intervjuer regeringskansliet maj och juni 2013.

<sup>32</sup> Intervjuer Försvarsmakten, juni och juli 2013.



## 3.2 Från initiativ till beslut

### *Begäran om information*

Under hösten 2011 började möjligheten att åter bidra militärt till Operation Atalanta att beredas inom regeringskansliet. Den 25 januari 2012 begärde Försvarsdepartementet in information från Försvarsmakten om förutsättningarna för att delta i Operation Atalanta under 2012 och första hälften av 2013.

Det sekretessbelagda remissvar som lämnades till Försvarsdepartementet den 15 februari 2012 ansågs inom Försvarsmakten inte ha varit helt genomarbetat. Enligt respondenter till studien ska svaret till del ha varit grundat på vad Försvarsmakten uppfattade att Försvarsdepartementet "ville höra". Detta stämde emellertid inte överens med vad som i praktiken var möjligt att åstadkomma.<sup>33</sup>

Tidigare leddes framtagandet av remissvar av Insatsstaben (INSS). Vid tiden för begäran pågick dock en organisationsförändring inom Högkvarteret som bland annat innefattade införandet av Ledningsstabens inriktningsavdelning (LEDS INRI). Denna tillkom i syfte att föra ihop INSS och Produktionsledningens (PROD) olika perspektiv samt ansvara för det militärstrategiska perspektivet i de remissvar som myndigheten lämnar till Försvarsdepartementet. Under beslutsprocessen för ME03 hade det nya arbetssättet dock inte hunnit implementeras fullt ut utan svaren till regeringen utarbetades enligt tidigare rutin.<sup>34</sup> Därför kan den här studien inte bedöma eventuella effekter av förändringen.

Det förslag som dominerade diskussionerna under våren 2012 var att bidra med HMS Carlskrona redan under hösten samma år samt att återigen utgöra FHQ. Ur militär synvinkel var erfarenheterna från FHQ under ME02 mycket positiva och det sågs som värdefullt att få utgöra det igen. Dessutom anses, inom Försvarsmakten, denna typ av ledningsfunktion vara viktig för att möjliggöra internationella befattningar för svenska officerare.<sup>35</sup>

Det militära bidraget var tänkt att ges parallellt med bidraget från KBV, liksom var fallet 2010. Regeringsbeslutet avseende det militära bidraget drog dock ut på tiden. Den 26 maj 2012 fattade regeringen beslut om att tillåta KBV att delta i insatsen.<sup>36</sup> Vid det laget stod det klart att det militära bidraget inte skulle hinna inledas under 2012. I och med det uteblev den väntade synergieffekten av att bidra med ett civil-militärt bidrag. Däremot kan det konstateras i efterhand att

---

<sup>33</sup> Intervjuer Försvarsmakten, juni till augusti 2013.

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> Intervjuer regeringskansliet och Försvarsmakten, maj till augusti 2013.

<sup>36</sup> Beslutet att delta fattas av KBV:s generaldirektör.

Sverige kan ha uppnått en positiv effekt politiskt genom att under längre tid agera under EU NAVFOR:s flagg.<sup>37</sup>

Orsaken till att beslutet kring Försvarsmaktens deltagande dröjde har visat sig vara svår att klarlägga. Under våren 2012 skedde ett byte av försvarsminister vilket kan vara ett skäl. Vidare fanns vissa oklarheter om vilka av Försvarsmaktens resurser som stod till förfogande vilket Försvarsmakten behövde utreda ytterligare. Slutligen överensstämde inte den period KBV skulle bidra till insatsen med rotationstiden för FHQ, något Försvarsmakten identifierat under ME02 som en viktig förutsättning för sitt bidrag.<sup>38</sup>

### ***Anvisning från regeringen***

I början av juli offentliggjorde regeringen att Sverige skulle skicka ytterligare ett militärt bidrag till Operation Atalanta. I anvisningen som gick till Försvarsmakten den 5 juli 2012 framgick att myndigheten skulle planera och förbereda för insats under perioden april till augusti 2013.<sup>39</sup> Bidraget skulle genomföras med HMS Carlskrona med en ombordbaserad helikopter, en bordningsstyrka samt med sjukvårdsförmåga Role 2<sup>40</sup>. Det framgick också att Försvarsmakten skulle vara beredd att leda FHQ under denna period. En förändring jämfört med ME02 var att merkostnaden för förberedelserna fram till avfärd skulle belasta förbandsverksamheten<sup>41</sup>. Tidigare hade planeringsfasen finansierats från anslag 6.1.2, fredsfrämjande förbandsinsatser vilket ligger utanför den årliga budgeten och endast kommer Försvarsmakten till del efter beslut av regeringen.<sup>42</sup>

I och med regeringsbeslutet påbörjades Försvarsmaktens formella planering och förberedelser inför insatsen<sup>43</sup> vilka redogörs för i kapitel 4. Jämfört med beredningarna av ME01 och ME02 ansågs processen för ME03 i högre grad ha präglats av samförstånd både inom regeringskansliet och mellan departement och myndighet.<sup>44</sup> Inte minst Försvarsdepartementets och Försvarsmaktens veckovisa möten uppfattades ha bidragit till förbättrad kommunikation. Antalet skriftliga dokument som gick mellan regeringskansliet och myndigheten under beslutsprocessen var dock högst begränsat till antal och innehåll, något som gäller även vid beslut om andra insatser. I praktiken innebar detta att

<sup>37</sup> Intervjuer regeringskansliet, maj till juni 2013.

<sup>38</sup> Intervjuer regeringskansliet och Försvarsmakten, maj till juni 2013.

<sup>39</sup> Regeringsanvisning, *Uppdrag till Försvarsmakten att planera och vidta förberedelser för svenskt militärt bidrag till Operation Atalanta*, 2012-07-05.

<sup>40</sup> Role 2 innebär intensivvård och livsuppehållande kirurgi.

<sup>41</sup> Anslag 1.1 under utgiftsområde 6, Försvar och samhällets krisberedskap.

<sup>42</sup> Planeringen under 2013 för deltagande i FN-insatsen i Mali belastade på samma sätt anslag 6.1.1 enligt regeringens beslut.

<sup>43</sup> FM LEDS direktiv 228/5 Direktiv för förberedelser inför deltagande i EU NAVFOR, 2012-07-06.

<sup>44</sup> Intervjuer regeringskansliet och Försvarsmakten, maj till augusti 2013.

Försvarsmaktens behov av inriktning och vägledning behövde fyllas på mer informell väg, såsom genom dessa möten. Enligt vissa respondenter inom Försvarsmakten skulle beslutsprocessen tjäna på ökad skriftlig dokumentation för att minska risken för missförstånd och öka spårbarheten i vägval och beslut.<sup>45</sup>

### ***FHQ-optionen***

Efter det att regeringen anvisade Försvarsmakten att inleda planering, kvarstod osäkerhet om huruvida ME03 även skulle utgöra FHQ. Först i november 2012 fick Försvarsmakten slutgiltigt besked om att så inte skulle bli fallet. Hade beslutet i det skedet istället blivit att ME03 skulle utgöra styrkehögkvarter hade tidsnöden varit stor. Enligt uppskattningar inom Högkvarteret tar det sex månader att förbereda ett svenskt FHQ. Utmaningen ligger främst i att Sverige som icke-Natomedlem behöver särskilda lösningar för att få tillgång till de krypterade Nato-system som krävs för EU NAVFOR:s samordning med Natos styrkor i regionen.

Trots att det har funnits en politisk vilja att ha svensk ledning för FHQ så har det gått Sverige ur händerna vid två tillfällen, dels i samband med planeringen av ME03 då Portugal istället fick FHQ, dels inför ett eventuellt bidrag 2014 där ledningen av operationen tillföll Italien. Flera respondenter menade att det berodde på att Sverige inte hade agerat tillräckligt snabbt politiskt och diplomatiskt. Istället har Sverige i alltför hög utsträckning avvaktat de formella styrkegenereringsprocesserna. Vid det laget har emellertid det mesta redan överenskommit på informell väg mellan medlemsländerna, och funktioner och positioner är i praktiken redan fördelade. Att den svenska regeringen till skillnad från under ME02 var i minoritetsställning i riksdagen kan ha ökat svårigheterna för Sverige att utlova bidrag i ett mycket tidigt skede.<sup>46</sup>

### ***Riksdagsbeslut***

I januari 2013 lade regeringen en proposition till riksdagen avseende den kommande insatsen, Prop. 2012/13:66 *Svenskt deltagande i Europeiska unionens marina insats (Operation Atalanta)*. Propositionen medgav att regeringen under högst fyra månader skulle ställa en svensk väpnad styrka bestående av högst 260 personer till förfogande för deltagande i EU:s marina insats, förutsatt fortsatt FN-mandat. Kostnaden uppskattades till högst 212 miljoner kronor.<sup>47</sup> Arbetet med propositionen hade påbörjats redan före sommaren 2012 och byggde i hög grad på de tidigare lagda propositionerna för ME01 och ME02. Den största skillnaden låg i det sedan 2012 utökade mandatet för Operation Atalanta (se 2.1).<sup>48</sup>

---

<sup>45</sup> Ibid.

<sup>46</sup> Intervjuer regeringskansliet och Försvarsmakten, maj till augusti 2013.

<sup>47</sup> Reg. proposition 2012/13:66, s. 1; 15.

<sup>48</sup> Intervjuer regeringskansliet, maj 2013.

I riksdagen rådde politisk enighet om bidraget, det sammansatta Försvars- och utrikesutskottet kritiserade dock propositionen för att det saknades referens till FN:s resolution 1325 (2000) om kvinnor, fred och säkerhet liksom till resolution 1612 (2005) om barn i väpnade konflikter och 1820 (2008) om sexuellt våld i väpnade konflikter.<sup>49</sup> Det svenska riksdagsbeslutet om deltagande i Operation Atalanta fattades den 6 mars 2013 och regeringsbeslut togs dagen efter.

---

<sup>49</sup> Sammansatta utrikes- och försvarsutskottets betänkande 2012/13:UFöU2, *Svenskt deltagande i Europeiska unionens marina insats (Operation Atalanta)*.

## 4 Planering och förberedelser

I det här kapitlet redogörs för erfarenheterna från Försvarmaktens planering och förberedelser inför genomförandet av ME03 med fokus på några av de omständigheter som särskilt kännetecknat förberedelsefasen. Kapitlets källor utgörs av intervjuer med Försvarmaktens högkvarter och förbandet ME03 såvida inte annat anges.

### Slutsatser om Försvarmaktens planering och förberedelser

- Regeringsbeslutet om att förbereda för deltagande uppfattades av Försvarmakten ha fattats i god tid i förhållande till när insatsen skulle genomföras.
- Att förbandet ME03 inte fanns nationellt utan upprättades för insatsen innebar forcerade förberedelser trots att det politiska beslutet om deltagande fattades i tid.
- De svenska internationella marina insatserna genomförs som separata insatser under korta tidsperioder vilket innebär att uppstart och avrustning tar mycket resurser i anspråk i förhållande till tiden i insats.
- Den militära planeringsprocessen var för långsam och underbemannad för att skapa goda förutsättningar för förbandet att hinna med utbildning och samövning före avresa. Trots det resulterade processen i ett insatsklart förband i tid men med höga kostnader i form av bland annat påfrestningar på personalen.
- På operativ nivå togs erfarenheterna från planeringen av ME02 tillvara medan förbandsnivån i lägre utsträckning kunde bygga på tidigare erfarenheter.
- Den övergripande erfarenheten från planerings- och förberedelseprocessen är att ME03 innebar betydligt färre svårigheter och friktioner än ME02.

### 4.1 Tidsförhållanden

Som redogjorts för i kapitel 3 anvisade regeringen den 5 juli 2012 Försvarmakten att inleda planering och förberedelser för deltagande i Operation

Atalanta. Med nio månader till förfogande för att sätta upp och få förbandet ME03 på plats i insatsområdet uppfattade Försvarsmakten tidsförhållandena som fullt rimliga. Styrkebidraget ME03 bestod av HMS Carlskrona med en ombordbaserad helikopterenhet, en bordningsstyrka samt sjukvårdsförmåga Role 2LM<sup>50</sup>. Dessutom ingick bland annat en landbaserad stödenhet (*National Support Element*, NSE) samt helikopterstödenhet och en svensk förbindelseofficer placerad på FHQ.

Skillnaden mot ME02 var stor i och med att HMS Carlskrona då hade legat i malpåse och saknat både chef och besättning. Nu fanns insatsförbandet HMS Carlskrona, klassificerat som stödfartyg, att utgå ifrån och fartyget var på väg att bli godkänt som flygplats, något som under ME02 hade varit tidsödande att få till stånd. Dessutom fanns erfarenheter från ME02 att utgå ifrån vad gäller exempelvis planeringsdokument och befattningslistor.

Tidpunkten för regeringens anvisning kom dock att innebära att planeringsprocessen inleddes med en semesterperiod. Även om viss planering började ta fart så utfärdades inte Försvarsmaktsordern förrän den 30 augusti 2012 och medel för förberedande av ME03 tillsköts inte förrän senare under hösten.<sup>51</sup> Medan respondenter på Högkvarteret i stort uppfattade att planeringsprocessen fungerade väl, skildrade respondenter på förbandsnivå genomgående processen som forcerad.

Förutom det inledande *tidstappet* till följd av att planeringen inte sattes i gång i anslutning till regeringsbeslutet, finns ytterligare ett antal omständigheter som förklarar tidsbristen och tillkortakommanden under planering och förberedelser:

***Försvarsmaktens marina insatser genomförs ad hoc.*** De internationella marina insatserna ME01, ME02 och ME03 har genomförts som separata insatser. Detta står i tydlig kontrast mot Sveriges markinsatser i exempelvis Afghanistan och på Balkan, eller beredskapen i *Nordic Battle Group* (NBG), som har haft en helt annan förutsägbarhet och framförhållning i planering, förberedelser och vidmakthållande. För marinen innebär detta att det blir en resurskrävande uppstartsfas vid varje beslut om deltagande. Det gäller såväl insats- och befattningsspecifika utbildningar som rutiner för planering på taktisk nivå. Dessutom försvåras möjligheten att systematiskt följa utvecklingen i ett insatsområde och en specifik insats. Även om det inte är genomförbart att ha en pågående marin insats över tiden (i och med personalbrist och ett fåtal

<sup>50</sup> Role 2 innebär intensivvård och livsuppehållande kirurgi. LM betyder *Light Maneuver* och innebär Role 2-förmåga utan tandläkare.

<sup>51</sup> Försvarsmakten HKV, *Försvarsmaktsorder förberedelser för Operation ATALANTA 2013*, 2012-08-30, HKV bet 01 800: 63407.

plattformar inom marinen), skulle en politisk inriktning om att Sverige önskar återkomma i insatsen efter en viss tidsperiod innebära en stor skillnad för insatsplaneringen. Flera av respondenterna menade att om det redan i planeringskedjet av ME03, eller åtminstone vid insatsens avslutande, hade stått klart huruvida det skulle bli en ME04 skulle det ha påverkat avvecklingen av exempelvis det landbaserade stödet i Djibouti och utrustningen ombord på HMS Carlskrona.

***HMS Carlskrona som patrullfartyg är inte ett insatsförband.*** Medan respondenter vid Högkvarteret ofta betonade den positiva skillnaden mot ME02 i och med att man denna gång utgick från tre existerande insatsförband (HMS Carlskrona, helikopterenhet samt bordningsstyrka), underströk förbandet den betydande skillnaden mellan HMS Carlskrona som ordinarie plattform och den plattform som efterfrågades till insatsen. HMS Carlskrona har i egenskap av stödfartyg i insatsorganisationen normalt en besättning på drygt 40 personer medan hon som oceangående patrullfartyg (*Ocean Patrol Vessel, OPV*) omfattade 152 befattningar, däribland en avancerad sjukvårdsförmåga och rådgivande stabsfunktioner. Konsekvensen av att ett nytt förband skapades för insatsen är att mer tid krävdes för rekrytering och förberedelse av personal, materielanskaffning samt inte minst samövning än vad som annars hade varit fallet. Trots att det finns ett styrkeregister med förband som ska vara klara för insats så nyttjas dessa sällan när Sverige bidrar till internationella insatser. Detta försvårar möjligheten att på förhand öva och förbereda relevanta förmågor och personal.

***De facto insatsklara förband är kostsamma.*** I och med det nya Försvarsmaktsavtalet ska all personal i Försvarmakten vara beredd att delta i internationella insatser.<sup>52</sup> I praktiken är det dock kostsamt med förband och personal som är verkligt redo och gripbara för insats, det vill säga utbildade, övade, testade, utrustade, vaccinerade etc. Istället utbildas endast de som är på väg till en insats vilket påverkar behovet av förberedelsetid.

***Bristande planeringsresurser på Högkvarteret.*** En svårighet under planeringsprocessen var brist på personal på olika nivåer inom Högkvarteret. Detta ledde till att genomförandet av vissa planeringscykler hänsköts från den operativa nivån till den taktiska. Även om uppgifterna delegerades var det dock oklart på taktisk nivå var mandatet att fatta beslut i vissa frågor låg. Det försenade bland annat delar av rekryteringen till förbandet.

***Kostnaderna för förberedelserna skulle belasta förbandsanslaget.*** Som berörts i kapitel 3 var en nyordning under ME03 att Försvarsmaktens kostnader fram till

---

<sup>52</sup>Försvarsmaktens hemsida, [www.rekrytering.forsvarsmakten.se](http://www.rekrytering.forsvarsmakten.se), 2013-10-16.

avfärd skulle belasta förbandsanslaget istället för anslaget för fredsfrämjande insatser. Detta komplicerade tillförseln av medel för uppsättandet av förbandet eftersom förbandsanslaget redan var inplanerat och ianspråktaget för årets förbandsverksamhet. För att frigöra medel behövde först omplanering av beslutad verksamhet göras.

## 4.2 Tillvaratagande av erfarenheter

Inriktningen från Marintaktisk chef var att så mycket som möjligt av planering och analys från ME02 skulle återanvändas. Det är också tydligt att erfarenheterna från ME02 har använts som grund för planeringen av ME03.<sup>53</sup>

Mycket av planeringsprocessen kunde effektiviseras genom att fokus lades på revideringar av tidigare planer och befattningslistor. ME03 planerades även, som tidigare nämnts, till att följa samma rotationstid som det aktuella styrkehögkvarteret FHQ eftersom en slutsats som drogs under ME02 var att detta skulle underlätta det svenska deltagandet.

En viktig förutsättning för organisatoriskt lärande är att individer med tidigare erfarenhet deltar i arbetet. Även om ett stort antal personer involverade i planering eller genomförande av ME03 hade erfarenhet från ME02 och/eller ME01, var det påtagligt inom framförallt Högkvarteret att många individer hade roterat till andra tjänster. Rotationen mellan tjänster har även inneburit att det under genomförandet av den här studien har varit svårt att hitta individer vid Högkvarteret som innehåft samma uppgift i relation till ME03 under hela perioden från Försvarsdepartementets förfrågan tidigt 2012 till insatsens avslutande i augusti 2013. Rotationen får således effekter på möjligheten till erfarenhetsåterföring och spårbarhet av fattade beslut.

Samtidigt som ambitionen att tillvarata erfarenheter från ME02 var påtaglig i planeringsprocessen har det i flera intervjuer inom förbandet ME03 efterfrågats högre grad av överföring av erfarenheter på förbandsnivå. Tidspressen under förbandets förberedelser försvårade personligt utbyte med individer som verkat under ME02. Respondenter från förbandet föreslog att förberedelser inför insats alltid ska inledas med en erfarenhetssittning på funktionsnivå för att spara tid och arbete. Uppskattningsvis hade mellan en tredjedel och hälften av besättningen deltagit i ME02 och/eller ME01. Inom förbandet uttrycktes överlag en stor

---

<sup>53</sup> Försvarsmakten, *MTCH förberedande OPORDER för det svenska styrkebidraget ME03 till EU NAVFOR ATALANTA 2013*, HKV bet H/S 01 800:80155, 2013-03-05; Intervjuer Försvarsmakten juni till augusti 2013.



besvikelse över bristen på tillvaratagande av erfarenheter från de tidigare insatserna. Från ME03 lämnades färre erfarenhetsrapporter än från ME02. Förklaringen ansågs vara bristande intresse utifrån hur tidigare erfarenheter hanterats och därmed en låg tilltro till marinens erfarenhetsdatabas.<sup>54</sup> Den frustration som uttrycktes ligger på en sådan nivå att den bedöms påverka bilden av den egna arbetsgivaren och individers vilja att delta i framtida insatser negativt.

### 4.3 Delegering

Planeringsprocessen har inom Högkvarteret beskrivits som att ha varit tämligen välfungerande utan stora motsättningar vare sig mellan den politiska nivån och myndigheten eller inom Försvarsmakten. Bland annat ansågs samspelet mellan PROD och INSS ha förbättrats sedan tidigare marina insatser. En förklaring kan vara att det numera genomförs övningar som förbättrat förmågan att sätta samman förband. Även de regelbundna mötesformaten ansågs ha minskat oklarheter och friktioner. En skillnad mot ME02 var att Utlandsstyrkan inte längre finns.<sup>55</sup> Istället läggs uppdraget på chefen för den ansvariga organisatoriska enheten, i detta fall 3. Sjöstridsflottiljen i Karlskrona. Flottiljen tillsatte en projektledare och en projektgrupp för ME03. Dialogen mellan Insatsledningen (INS), PROD Marin och 3. Sjöstridsflottiljen ansågs ha fungerat väl.<sup>56</sup>

Planeringsprocessen inom Försvarsmakten kännetecknades av delegering. Utgångspunkten var att så långt som möjligt fördela mandat och beslutsfattande till lägre nivåer. Ett av huvudskälen till delegeringen var personalbrist vid Högkvarteret. Vissa förberedelser som normalt åligger INSS genomfördes därför vid Marintaktiska staben (MTS) eller till och med på 3. Sjöstridsflottiljen.

Från förbandets horisont hamnade förberedelserna i alltför stor utsträckning på flottiljen. Projektgruppen för ME03 ansågs ha varit hårt belastad och ett större stöd från Högkvarteret har efterfrågats. Samtidigt som framtagandet av underlag delegerades var det otydligt i vilken utsträckning även beslutsrätten delegerats. Detta utgjorde ett problem i synnerhet i förhållande till beslut om befattningslistor, en fråga som kännetecknats av revirstrider. Delegeringen innebar också att den taktiska nivån fick ta fram vissa planeringsdokument som skulle utgöra inriktning för den egna fortsatta planeringen. Respondenter i studien ifrågasatte dels om flottiljen hade tillräckliga kunskaper för att

<sup>54</sup> Försvarsmakten, Högkvarteret, C ME03:s erfarenhetsredovisning för MI, 2013-09-05.

<sup>55</sup> Lades ner 1 januari 2011.

<sup>56</sup> Intervjuer Försvarsmakten juni till oktober 2013.

genomföra planeringen, dels lämpligheten i att den enhet som är mottagare av analysen skulle genomföra densamma.

### ***Nationell stödplan***

INSS utformar en nationell stödplan inför varje insats som anger hur stödet till förbandet ska se ut. Den innefattar bland annat frågor kring logistik, samband och personal och ligger till grund för Marintaktisk chefs planering. För ME03 fastställdes den nationella stödplanen inte förrän i slutet av december 2012 och då saknades fortfarande en av beståndsdelarna – hot- och riskanalysen. Den hade delegerats till taktisk nivå i och med att personal och kunskap saknades på den operativa nivå som normalt har analysansvaret vid nya insatser.

Flera respondenter menade att de nationella stödplanerna och hot- och riskanalyserna är alltför detaljerade och innehållsrika och att de därför ofta försenas. Delar av dessa planeringsdokument behöver fastställas tidigare så att planeringen såsom tänkt ligger till grund för fortsatta avvägningar och beslut på den taktiska nivån. För att detta ska vara möjligt föreslog flera respondenter inom Högkvarteret att ambitionsnivån i dokumenten ses över och att kompletteringar och justeringar kan ske efter hand. En konsekvens av sent fastställande av hot- och riskanalysen var att vissa kompetenser tillfördes förbandet i ett sent skede och därmed hade högst begränsad tid för utbildning och övning före avfärd.

## **4.4 Analys av uppgiften**

Kritik som förekom brett inom ME03 var att Försvarmaktens analys av den uppgift förbandet skulle utföra i Operation Atalanta var bristfällig. Det innebar också att konsekvenserna av den uppgiftsställning ME03 skulle få inte analyserades fullt ut. Hade detta gjorts hade förbandets kunnat justeras både personellt och materiellt, för att öka effekten i operationsområdet. Vad detta kom att innebära för insatsens genomförande redovisas under 5.1.3. Det är dock under planeringsfasen som denna analys måste göras och då är information om insatsens utveckling och aktuella prioriteringar avgörande.

För att säkerställa ett uppdaterat informationsläge är det betydelsefullt att relevant analys görs och överförs från OHQ men också att en konsekvensanalys görs av Försvarmakten. Förväntningarna på uppgifterna i insatsen synes i alltför hög grad ha överförts direkt från ME02, som genomfördes tre år tidigare, istället för att utgå från dagsläget. Att Sverige inte deltar kontinuerligt i insatsområdet har sannolikt bidragit till detta, å andra sidan har Sverige haft kontinuerlig närvaro med officerare i OHQ även mellan de två bidragen.

## 4.5 Förmågeutveckling

En av de stora utmaningarna för ME02 var att HMS Carlskrona inte var i bruk när beslutet om deltagande fattades. Det krävdes därför omfattande förmågeutveckling för att upprätta förbandet. ME03 hade, som tidigare påpekats, ett helt annat utgångsläge och den uppskattade tidsåtgången för förberedelserna stämde betydligt bättre med faktisk tidsåtgång. Däremot framfördes i intervjuer intern kritik mot att Försvarsmakten inte hade övat sammansättningen HMS Carlskrona, helikopter och bordningsstyrka under de år som förflutit sedan ME02 trots att detta var det bidrag myndigheten på nytt förordade till regeringen.

Helikopterenhetens förberedelser visar på fördelarna med att välja ett insatsförband. Helikopterflottiljen i Ronneby hade sedan ME02 förväntat sig att bli tillfrågade om deltagande i Operation Atalanta. Därför fanns en mental beredskap för insats hos många i personalen. Dessutom hade flottiljen varit med under ackrediteringen av HMS Carlskrona som flygplats varför det fanns en vana att samverka förbanden emellan. Flottiljen hade också på förhand tagit del av erfarenheter från den helikopterenhet som deltog i ME02. Förberedelserna för helikopterenheten präglades därför inte alls av samma tidsbrist som HMS Carlskrona. Utmaningarna var främst bristen på tid för samövning med hela förbandet, inte minst bordningsstyrkan, och att få fram insatsspecifik materiel i tid.

I och med att HMS Carlskrona verkar som stödfartyg nationellt men verkade som patrullfartyg i Operation Atalanta fick flera funktioner återskapas som hade installerats för ME02 men därefter avvecklats. Det gällde bland annat internt nätverk och sjukvårdskapacitet. Efter ME03 uppgavs att mer materiel, bland annat relaterad till sjukvårdsförmågan Role 2, skulle stanna kvar på fartyget efter avslutad insats för att undvika samma svårigheter i framtiden.

Specificering och beställning av materiel menades ha fungerat på för Försvarsmakten normalt sätt men systemets tröghet gör det svårhanterligt vid insatsplanering med korta tidsförhållanden. Det innebär i praktiken att formella beslutstidpunkter måste kringgås om materiel ska kunna levereras i tid. Materielprocessen var otydlig för förbandet och stödet från Högkvarteret till flottiljen i specificering av materielbehov upplevdes ha varit större under ME01 och ME02. Inom förbandet ansågs beslut om förmågor ha kommit sent från INS. Synpunkter fanns även på att PROD sedan inte tillräckligt analyserat vad besluten innebar praktiskt, tekniskt och personellt.

Det tog tid innan planeringsarbetet kom igång under sommaren 2012. Att det tog tid att fatta beslut om befattningar och utrustning innebar sena systeminstallationer inom samband- och stridsledningsfunktionerna. Detta innebar i sin tur att systemen inte hann testas och justeras i tillräckligt hög

utsträckning före avresa. Generellt tycks fokus för leverans av materiel ha legat på att hinna i tid till avfärd från Sverige. Men om förbandet ska hinna öva på rätt materiel samt upptäcka behov av justeringar och kompletteringar krävs en annan framförhållning.

Vid avfärd den 13 mars 2013 hade förbandet betydligt färre restpunkter<sup>57</sup> än vad som var fallet för ME02 vid motsvarande tidpunkt. En av de större restpunkterna var att den båt som ingick i bordningsstyrkans utrustning inte kunde levereras förrän till Djibouti och att rätt kroppsskydd inte nådde helikopterenheten förrän i juni.

## 4.6 Rekrytering och utbildning av personal

Till skillnad från under ME02 då rekrytering och utbildning skedde inom ramen för Utlandsstyrkan var detta nu 3. Sjöstridflottiljens uppgift. Det rådde dock oklarheter inom flottiljen om vem som under rekryteringsprocessen hade mandat att döma av vilka befattningar som skulle prioriteras framför andra. Långt in i planeringen var det exempelvis otydligt vad sjukvårdsförmågan Role 2 krävde i form av personal. Role 2 uttrycker endast en förmåga, i detta fall livsuppehållande kirurgi och intensivvård, men är inte definierad i antal tjänster eller volym (hur många patienter som kan behandlas samtidigt). I förlängningen innebar detta sena rekryteringar till sjukvårdsfunktionen. En annan konsekvens blev att den personal som rekryterades utan marin bakgrund fick ont om tid för grundläggande insatsutbildning.

Erfarenheterna från ME03 visar på ett behov av att tidigare tillsätta vissa chefer och nyckelkompetenser för att klargöra beslutsmandat under förberedelserna. Även om rekryteringen sköttes av 3. Sjöstridsflottiljen så hade enhets- och funktionschefer stor del i rekryteringen av den personal som skulle ingå i den egna enheten. En annan viktig slutsats är att kompetenser som tillförs förbandet rekryteras särskilt tidigt. Under ME03 var förhållandena snarare de omvända – befattningar som normalt ingår i HMS Carlskrona tillsattes tidigt med personer med sjövana, medan kompetenser som skulle tillföras förbandet och som både behövde hitta en roll för sin funktion och, i många fall, få marin utbildning för att kunna verka ombord på ett fartyg, rekryterades sist. Vissa befattningar var svåra att rekrytera medan andra sena rekryteringar berodde på sena beslut. Efter att hot- och riskanalysen fastställts i ett sent skede tillkom ett EOD-team (*Explosive Ordnance Disposal*, ammunitionsröjning) bara en kort tid före avresan.

---

<sup>57</sup> Funktioner som ej är klara eller blir godkända vid kontroll utan måste åtgärdas vid senare tillfälle.

Under planeringen av ME03 fanns inga stående utbildningsdirektiv för marina insatser<sup>58</sup>. Det innebar att kraven på vad personalen måste klara av var oklara. All utbildning och övning skulle planeras av 3. Sjöstridsflottiljen. Den internationella utbildningsenheten vid Livgardet nyttjas inte av marinen för utbildning inför insats. Uppfattningen hos respondenter från marinen var att utbildningarna som ges där inte är relevanta för marina insatser. Samordningsfördelar inom Försvarsmakten bör dock undersökas och utvecklas inför framtida marina insatser. Att det förband som med kort varsel blir ansvarigt för att förbereda deltagande i en internationell insats ensamt ska planera och genomföra utbildning och övning för samtliga funktioner ställer stora krav på både kompetens och nätverk. Om de marinspecifika utbildningarna genomförs på Sjöstridsskolan (SSS), skulle mer allmängiltiga utbildningar för befattning, oavsett vapenslag, kunna genomföras i Livgardets internationella utbildningsenhets regi.

För de kompetenser som normalt inte ingår i vare sig HMS Carlskrona, helikopterenheten eller bordningsstyrkan, var bristen på rutin för utbildning anmärkningsvärd. I vissa fall var befattningsspecifik utbildning och övning överhuvudtaget inte planerad utan genomfördes först på individens eget initiativ. Viss befattningsspecifik utbildning hanns inte med och i ett fall innebar genomförandet av utbildning att funktionen inte kunde följa med förbandet vid avfärd utan fick ansluta senare. För de som anställdes sent och saknade tidigare erfarenhet från marinen var det även problematiskt att hinna med den grundläggande säkerhetsutbildningen före avresa. Förutom bristerna i utbildning och övning innebar tidspressen också att förbandet hade svårt att hinna utarbeta befattningsbeskrivningar för alla funktioner och att öva samverkan mellan funktioner.

Under förberedelserna gjorde delar av förbandet besök vid OHQ i Northwood och deltog i FHQ:s *Joint Mission Preparations*. Besök gjordes även i studiesyfte i Danmark gällande deras deltagande i Operation Atalanta samt vid Interpol i Lyon avseende bevissäkring. Besöken beskrivs av deltagarna som mycket givande och påverkade de svenska förberedelserna positivt.

HMS Carlskrona låg på varv från november 2012 till mitten av januari 2013. Det innebar att det var ont om tid till sjöss för övningar och trimning av besättning och funktioner. I mitten av februari 2013 genomfördes en tio dagar lång övning till sjöss. Flera besättningsmedlemmar ansåg att de i alltför liten utsträckning fick öva sina funktioner och samverkan mellan enheterna. Eftersom många i besättningen inte hade tidigare sjövana fokuserade istället mycket av övningen på

---

<sup>58</sup> Under 2013 har dock sådana utbildningsdirektiv fastställts av Marintaktisk chef, detta bedöms underlätta vid framtida insatser där en projektorganisation tillsätts.

grundläggande utbildning såsom brandövningar. All materiel hade inte anlänt i tid till övningen vilket innebar att besättningen inte fullt ut kunde utbilda och öva på rätt materiel.

Tre veckor efter övningen genomfördes en utbildningskontroll av MTS vid vilken förbandet fick betyget *Limited Capability*. Det låga betyget berodde till största delen på att förbandet inte hade hunnit samöva tillräckligt. Två veckor senare kastade ME03 loss. Tiden under transit till operationsområdet användes bland annat till övning. Förbandsledningen menade att det innebar en hård belastning av personalen under nedfärd som borde undvikas vid framtida insatser.

## 5 Genomförande av ME03

Trots utmaningarna under planerings- och förberedelseprocessen var ME03 redo för insats den 6 april 2013 i enlighet med plan. I det här kapitlet analyseras genomförandet av insatsen. Om inte annat anges utgörs källorna i kapitel 5 av de intervjuer med ME03:s besättning som genomfördes under tio dagar ombord efter avslutad insats samt intervjuer med Operation Atalantas FHQ i Djibouti och Försvarmaktens högkvarter i Stockholm.

### Slutsatser om Försvarmaktens genomförande av ME03

- HMS Carlskrona kompletterad med en helikopterenhet och en bordningsstyrka var väl anpassad för Operation Atalantas aktuella behov.
- ME03 löste tilldelade uppgifter väl. De enheter som ställs till Operation Atalantas förfogande tilldelas dock uppgifter efter förmåga och önskemål.
- Den analys som genomfördes under planeringsprocessen av vilka uppgifter ME03 sannolikt skulle tilldelas i insatsen, visade sig under genomförandet vara otillräcklig och i alltför hög grad bygga på erfarenheterna från ME02.
- Förbandet hade inledningsvis en svårighet att gå från att vara fartyget HMS Carlskrona till ett förband med vad det innebär av nyttjande av tillförda specialistfunktioner, sammansättning av ledningsgrupp samt rutiner för planering och nyttjande av stab.
- Avsaknaden av konkreta politiska och militärstrategiska målsättningar från svensk sida för vilken effekt ME03 borde uppnå i insatsen försvårade avgörandet om lämplig ambitionsnivå under genomförandet.
- Sett till bordningsstyrkans uppgifter i praktiken borde beredskapen för bordningar ha ställts mot behovet av andra kompetenser för att öka förmågan till underrättelseinhämtning.

## 5.1 Resultat

### 5.1.1 Målsättningar

Utifrån regeringens proposition 2012/13:66, *Svenskt deltagande i Europeiska unionens marina insats (Operation Atalanta)*, kan följande målsättningar med det svenska bidraget utläsas<sup>59</sup>:

1. *Säkerställa humanitära hjälpsändningars tillträde till Somalia*
2. *Stödja FN:s verksamhet*
3. *Bidra till EU:s förmåga att fullgöra det ansvar unionen tagit på sig*
4. *Stärka Sveriges engagemang för Somalia*
5. *Underlätta sjöfart*
6. *Utveckla svensk militär förmåga*

Vidare anges i Marintaktisk chefs operationsorder för ME03 Försvarsmaktens övergripande målsättningar för bidraget till insatsen.<sup>60</sup> Dessa är dock sekretessbelagda och kan därför inte refereras till i denna rapport. Under tiden i insatsen stod förbandet ME03 till EU NAVFOR:s förfogande och tilldelades uppgifter av FHQ.

Att föra en diskussion om i vilken utsträckning det svenska bidraget uppfyllde sina mål eller hade förmåga att lösa tilldelade uppgifter låter sig inte enkelt göras. Det beror för det första på att de mål som sätts är så pass övergripande att måluppfyllelsen är svår att utvärdera. De målsättningar som anges i propositionen är i princip uppfyllda i och med att Sverige bidrar. För det andra tilldelas deltagande enheter uppgifter från FHQ som är anpassade efter både deras förmåga och vilja. Detta i kombination med den låga hotnivå som förelåg under tiden för ME03 innebär att det i praktiken krävs någon form av allvarligt tekniskt haveri över längre tid för att förmågan att lösa uppgiften ska kunna ifrågasättas. Av den anledningen behandlas ME03:s förmåga under det här avsnittet om resultat.

Bristen på uppföljningsbara mål skapade inte bara problem när bidragets nytta för Operation Atalanta och Sverige ska värderas. Otydliga mål medförde även oklara ambitionsnivåer för förbandet. Det blev svårt för fartygsledning, tjänstegrenschefer och besättning att avgöra vad som var tillräckliga prestationer och vad som utgjorde ett godkänt resultat i förhållande till de resurser Sverige

<sup>59</sup> Regeringens proposition 2012/13:66, *Svenskt deltagande i Europeiska unionens marina insats (Operation Atalanta)*, 31 januari 2013.

<sup>60</sup> Försvarsmakten, *MTCH förberedande OPEORDER för det svenska styrkebidraget ME03 till EU NAVFOR ATALANTA 2013*, HKV bet H/S 01 800:80155, 2013-03-05.



avsatte för deltagandet. Ambitionsnivån har betydelse för bland annat bemanning, utrustning och samverkan. Tolkningsutrymmet kring detta skapade ineffektiviteter i arbetet och bidrog till friktioner inom förbandet. Detta gällde inte minst de funktioner där befattningshavarna kom från andra vapenslag och hade erfarenhet från andra internationella insatser. Under genomförandet av ME03 präglade diskussioner om målbild och ambitionsnivåer flera funktioner, inte minst underrättelsefunktionen.

Både de politiska och de militärstrategiska målsättningarna borde enligt respondenterna ha tydliggjorts. Inte minst efterfrågades tydligare definierade mål för vilken *effekt* Sverige eftersträvade genom deltagandet. Det fanns också en uppfattning hos flera av respondenterna inom Försvarsmakten att Sverige skulle kunna dra större nationell nytta av insatsen, exempelvis polisiärt, än vad som gjordes.

## 5.1.2 Uppgifter

### *Kustnära spaning*

Förbandets huvuduppgift i insatsen kom att bli spaning (*Intelligence, Surveillance and Reconnaissance, ISR*) mot kusten vilket enligt besättningens uppskattningar stod för 80-90% av tiden som lades på att lösa uppgifter. ISR innebär inom ramen för Operation Atalanta att underrättelseinhämtning huvudsakligen sker med helikopter, i detta fall utmed östra Somalias kust. Uppfattningen vid FHQ var att ME03 var skickligt på den här typen av spaning och väl anpassat för uppgiften. Genom spaningsinsatserna upptäckte ME03 till exempel den 12 april 2013 en misstänkt piratgrupp (*Pirate Attack Group, PAG*) som då avbröt sin verksamhet och återvände till land. Ett återkommande uppdrag var att hålla de två kapade fartyg (Albedo och Naham 3) i Somalia som hade gisslan ombord under uppsikt. Under tiden i insatsen sjönk ett av fartygen på grund av sitt dåliga skick. I övrigt bevakades bland annat konstaterade och misstänkta piratläger.

### *Havsövervakning*

Den andra huvuduppgiften som uppgick till återstående 10-20% av uppgifterna var havsövervakning (*Sea Surveillance Counter Piracy, SSCP*). FHQ fördelar de ingående enheterna över ett operationsområde som motsvarar Västeuropa i storlek, för att avskräcka och förhindra kapning av fartyg. Bland annat övervakas den internationellt rekommenderade transitkorridoren (IRTC) i Adenviken. Av insattidens fyra månader verkade ME03 cirka 12 dygn i IRTC.<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> Försvarsmakten, Högkvarteret, C ME03:s erfarenhetsredovisning för MI, 2013-09-05.

Den enda kapningssituation som uppstod under insatsperioden ägde rum den 5 juni 2013. HMS Carlskrona var det fartyg i operationen som var först fram till det kapade fartyget<sup>62</sup>. Genom samtal med kaparna överenskomms att de skulle få fri lejd till Somalia i utbyte mot att fartyg och besättning släpptes vilket också blev utgången av händelsen.

### ***Eskortering***

En central del i Operation Atalantas mandat är eskortering av humanitära hjälpsändningar från WFP samt transporter till den Afrikanska unionens fredsfrämjande styrka i Somalia, AMISOM. Under den tid ME03 deltog i insatsen fanns ett WFP-fartyg i trafik till Somalia. Det skyddades av en beväpnad styrka (*Autonomous Vessel Protection Detachment, AVPD*) från Operation Atalanta som fanns med ombord. EU NAVFOR eskorterar även andra WFP-fartyg men ME03 tillfrågades inte av FHQ att bidra till sådan eskortering. AMISOM skötte sitt skydd genom egna väpnade styrkor ombord. Även begäran från handelsflottan om hjälp med eskortering har tydligt minskat under de senaste åren. Vid ett tillfälle hjälpte ME03 tillfälligt till med en eskort av ett handelsfartyg då dess eskorterande fartyg behövde undsätta personer i sjönöd.

### ***Omhändertagande av pirater***

FOI:s tidigare analys har uppmärksammat att de legala och praktiska aspekterna av omhändertagande av pirater inte var fullt utredda inför ME01 och ME02. Här har det skett en tydlig utveckling från ME01 och ME02 till ME03 och förbandet ansåg inte att de juridiska frågetecknen kvarstod. Sedan marinen bidrog senast har ett stort antal stående order (*Standing Operational Instructions, SOI*) utvecklats inom EU NAVFOR, inte minst gällande olika aspekter av bevissäkring, bevishantering, frihetsberövanden och överlämning av misstänkta individer. Tillsammans med de nationella förbehåll som Sverige överlämnade till Operation Atalanta vid inträdet i insatsen, Sveriges nationella insatsregler samt EU NAVFOR:s insatsregler<sup>63</sup> gav de ME03 tillräckligt stöd i legala frågor rörande både insatsens genomförande och ME03:s deltagande. Hur omhändertagande av pirater skulle ske bedömdes således vara juridiskt klarlagt. Förbandet hade även fastlagda rutiner och arbetsfördelning för det praktiska omhändertagandet ombord i de fall då HMS Carlskrona skulle fungera som en tillfällig arrest.

Om misstänkta pirater skulle påträffas åligger det respektive fartygschef att bedöma om det finns grund för gripande och beslagtagande av utrustning. Frågor rörande omhändertagande hanteras inom Operation Atalantas ledningskedja och

---

<sup>62</sup> Kapningen kan ha varit planerad att vara temporär då uppgifter tyder på att piraterna liftade med det kapade fartyget till annat område för att först där attackera fartyg.

<sup>63</sup> Samtliga dessa dokument är sekretessbelagda men har utgjort underlag i studien.

vid FHQ och OHQ finns juridiska rådgivare att tillgå. Om personer frihetsberövas finns tre möjliga utfall: att de lagförs av den egna nationen, att de överlämnas till annan nation för att lagföras, eller att de släpps fria.<sup>64</sup> Beslut om vilken åtgärd som ska vidtas måste fattas inom fyra dygn. I dagsläget finns det överföringsavtal med Seychellerna och Mauritius medan Kenya avgör från fall till fall. Kontakten med dessa länder tas av OHQ.<sup>65</sup>

Ytterligare en professionalisering sedan ME02, och framförallt sedan ME01, är att kraven på bevisning har ökat inom Operation Atalanta. Utbildning av den s.k. exploateringsfunktionen<sup>66</sup> har ökat med fokus på att säkra och hantera bevis så att de är juridiskt hållbara fram till en rättegång. Interpol utgör ett operativt stöd i bevisföringen och arbetar med att utifrån den utrusning som beslagtogs försöka länka samman de omhändertagna med eventuella piratbrott. Ofta är det svårt att bevisa att misstänkta personer som utger sig för att vara fiskare har kopplingar till piratverksamhet. Det beror inte minst på att de som ägnar sig åt sjöröveri är väl medvetna om vilken typ av bevis Operation Atalanta söker efter och dumpar dessa i havet när risk för gripande finns. Underrättelser och bevis överförs från Operation Atalanta via OHQ till Interpol och Europol som i sin tur delger information till nationella polisiära myndigheter. Bland annat överförs fingeravtryck digitalt till Interpol från insatsen. I vilken utsträckning inhämtningen från Operation Atalanta ger effekt i exempelvis polisiära gripanden eller frysande av konton var okänt hos de respondenter som arbetade med bevisning.

För svensk del har det inte varit aktuellt med omhändertagande av pirater sedan det gjordes under ME01. De misstänkta pirater som greps av ME01 i maj 2009 och häktades i Kenya, dömdes i domstol först i februari 2013.<sup>67</sup>

### ***Sammanfattande intryck***

Samtidigt som hela EU NAVFOR är överens om målet att bekämpa sjöröveri menar styrkehögkvarteret att det, i och med det minskade antalet piratattacker, utgör en allt större utmaning att ena ingående EU-länder om *hur* operationen ska genomföras. När det tidigare pågick piratattacker dagligen, fartyg kapades varje vecka och det fanns uppemot 20 fartyg med gisslan ombord var insatsens prioriteringar tydliga. I nuläget finns mer utrymme för nationella tolkningar av huruvida det exempelvis är havsövervakning eller kontakter med lokalsamhällen som är viktigast. I relation till detta uppskattade FHQ att ME03 inte hade

<sup>64</sup> Appelgren, Winther (2013), *Operation Atalanta – aktuella folkrättsliga frågor med anledning av svenskt deltagande från sommaren 2013*, s. 15.

<sup>65</sup> EU NAVFOR:s hemsida, [www.eunavfor.eu/mission](http://www.eunavfor.eu/mission), (2012-02-07).

<sup>66</sup> Polisiär bevisföring.

<sup>67</sup> Intervju Utrikesdepartementet, maj 2013; Dagens industri, *Sjöpiraten: svenskarna dumpade oss i ett hål*, [www.di.se](http://www.di.se), 2013-05-20.

invändningar mot de uppgifter förbandet tilldelades och inte heller hade nationellt tilldelade uppgifter som prioriterades före Operation Atalantas. Enligt FHQ ville ME03 tydligt vara användbart för insatsen vilket bland annat visade sig i villigheten att operera i det för insatsen prioriterade området, öster om Somalia. Respondenterna vid FHQ uppfattade ME03 som professionellt, prestigelöst, operativt flexibelt och väl förberett. En god dialog kunde föras mellan förbandet och styrkehögkvarteret om vad ME03:s förmåga bäst kunde användas till.

I och med att sjöröveriet har minskat kraftigt sedan Försvarsmakten deltog 2010 var antalet incidenter betydligt färre under insatsperioden än under ME02. ME03 var emellertid delaktigt i tre av totalt fyra händelser som hanterades av Operation Atalanta under perioden. Detta ska ses i sammanhanget att piratattackerna är så få att deltagande enheter i princip konkurrerar om att få erfara incidenter. Sammantaget var ME03 väl avpassat för uppgifterna som tilldelades inom operationen och var ett högst relevant och uppskattat bidrag utifrån insatsens behov. ME03:s uppfattning var att Operation Atalanta är en "enkel insats" med låg hotbild mot förbandet vilket också innebar att de brister i förmåga som fanns inte fick någon större återverkning på resultatet.

### 5.1.3 Förmåga

#### *HMS Carlskrona*

Enligt såväl svenska som andra respondenter klarade ME03 som förband, bestående av HMS Carlskrona med Role 2-kapacitet, en bordningsstyrka och en helikopterenhet, av samtliga uppgifter som efterfrågades inom Operation Atalanta. De flesta länders fartygsbidrag till Operation Atalanta utgörs av fregatter. Med den låga hotnivå som förelåg under ME03 framstod dock fregatterna snarast som överdimensionerade, inte minst vad gäller bestyckning, sett till insatsens prioriteringar. I jämförelse uppfattades HMS Carlskronas mindre storlek av såväl svensk som internationell personal, som bättre avpassad för uppgiften samtidigt som storleken ändå möjliggjorde goda levnadsförhållanden för besättningen.

Att HMS Carlskrona är ett trettiårigt och inte alltför snabbgående fartyg hade i praktiken ingen betydelse eftersom det var helikoptern som var den avgörande sensorn. Fartygets ålder innebar dock en utmaning vad gäller en rad tekniska system vars livslängd börjat nå sitt slut. Det gör de fartygstekniska systemen kostsamma och svåra att hålla i drift. En begränsning som skiljt HMS Carlskrona från andra fartyg verksamma i insatsen är att hon inte kan tankas till sjöss (*Replenishment At Sea*, RAS). Operationsområdet är stort och om fartygen inte behöver gå in i hamn för att tanka kan mer tid läggas på att lösa uppgifter i insatsen. Samtidigt har HMS Carlskrona kunnat vara till sjöss i upp till 20 dagar i

sträck medan de fregatter som fartyget jämförs med behöver tanka efter 6-8 dagar.

FHQ menade att de begränsningar<sup>68</sup> som ME03 hade som plattform väl kompenseras av god planering i operationsområdet, god förmåga och ”*fighting spirit*”. Det senare sades i synnerhet i relation till vågförhållandena under monsunperioden. För tredje gången fick Försvarmakten bidra till Operation Atalanta under monsunsäsong vilket innebar att HMS Carlskronas kompromiss mellan att vara grundgående och samtidigt oceangående har varit kännbar.<sup>69</sup> Sjöhävningen under monsunen begränsade periodvis möjligheterna både att lyfta och landa med helikopter och att sjösätta bordningsstyrkans båt (RIB). Sjögången innebar att besättningen inte kunde vistas på däck och att verksamheten blev markant lägre ombord. Väderleken innebar också en nedgång i övrig trafik på haven. Det innebar att risken för piratangrepp kraftigt minskade liksom mängden fartyg att interagera med för att samla in information genom s.k. *friendly approaches*. Förutom att fartyg och besättning utsattes för stor belastning under monsunen minskade således även relevansen i den marina närvaron.

### ***Helikopter***

De begränsningar av ME03:s förmåga som noterades av FHQ gällde främst helikopterförmågan. Med tanke på operationsområdets storlek var helikoptrarna den avgörande förmågan för att lösa operationens uppgifter. Vid sjöhävning hade Helikopter 15, som inte är en sjöoperativ helikopter, svårt att landa på HMS Carlskrona. FHQ sade sig därför ha tagit med väderförhållandena i planeringen av var ME03 skulle verka i operationsområdet. Uppfattningen inom ME03 var dock att detta i praktiken inte medförde så stora skillnader i begränsningar jämfört med andra länder.

Till skillnad från de fregatter som deltar i insatsen har HMS Carlskrona ingen hangar för att skydda helikoptern från vågor och vind. Sverige har å andra sidan haft två helikoptrar att alternera med, en ombord och en i Djibouti för underhåll. Dessutom har förbandet haft två flygbesättningar. Sammantaget har det gett ME03 97 % tillgänglighet av den planerade flygtiden till helikopter vilket enligt förbandet var betydligt högre än något annat deltagande land. Kraven på löpande underhåll innebar att motsvarande tillgänglighet inte hade varit möjlig om förbandet istället hade haft en enda helikopter med hangar ombord.

<sup>68</sup> Begränsningarna utgjordes bland annat av att helikoptern var liten med kortare räckvidd, avsaknad av hangar, avsaknad av förmåga att tanka till sjöss, se fortsättning i texten.

<sup>69</sup> HMS Carlskrona byggdes ursprungligen som minutlägningsfartyg med kapacitet att fungera som oceangående långresefartyg. För att minska risken att gå på minor byggdes hon relativt grundgående vilket negativt påverkar förmågan att vara oceangående.

Sverige hade sannolikt den minsta helikoptern i insatsen och den med kortast räckvidd. Trots det hade ME03 mer flygtid än någon annan deltagande enhet. Enligt helikopterenheten flög de cirka 100 timmar per månad medan en fjärdedel så mycket var normalt för andra länders helikopterfunktioner. En begränsning var att förbandet endast flög i dagsljus. Mörkerflygning hade krävt större personella resurser, bland annat fler tekniker. Helikopter 15 har inget skydd mot finkalibriga vapen utan helikoptern skyddas främst genom höjd. Detta hade den dock gemensamt med övriga helikoptrar i insatsen. Efter en bedömning av säkerhetsläget kom den svenska helikoptern att agera betydligt närmare kusten än förväntat.

### ***Bordningsstyrka***

Precis som under de tidigare bidragen till Operation Atalanta ingick en bordningsstyrka i ME03. Detta var dock första gången som ett färdigt insatsförband användes. Styrkan hade i huvudsak två typer av uppgifter. De skulle för det första genomföra så kallade *friendly approaches* då kontakt togs med båtar som signalerat att de accepterar ett närmande. Mötena syftade till underrättelseinhämtning med hjälp av tolk<sup>70</sup> och fotodokumentation av Combat Camera<sup>71</sup>. Ytterligare ett syfte med kontakterna var att sprida vetskap om Operation Atalantas närvaro och uppgift samt att bygga förtroende för insatsen. Sjöhävningen under monsunen begränsade emellertid möjligheten att sjösätta bordningsstyrkans RIB, dessutom innebar den att det fanns färre båtar att arbeta mot eftersom de inte heller klarade sjön. Under de fyra månaderna i insats genomfördes därför endast ett tiotal sådana möten med RIB. Efter att kaparna lämnat det indiska fartyg som HMS Carlskrona följde under ett antal timmar den 5 juni 2013, gick bordningsstyrkan ombord på fartyget för att säkerställa att det var fritt från pirater och att besättningen var i stånd att fortsätta sin färd.

Den andra huvuduppgiften var spaning från havsnivån mot misstänkta platser utmed kusten. Det kunde exempelvis röra sig om att bedöma huruvida piratverksamhet bedrevs från ett fiskeläger. En tredje uppgift hade kunnat vara att eskortera handelsfartyg genom att följa med som beväpnad styrka ombord under några dagar. En sådan uppgift har tidigare lösts av svensk bordningsstyrka men efterfrågades inte under ME03.

Bordningsstyrkans möjligheter att utföra sina uppgifter har tydligt påverkats av väderförhållandena under ME03. Men även oavsett dessa yttre förhållanden ifrågasattes styrkans ändamålsenlighet brett inom förbandet. Bordningsstyrkan var utbildad, övad och utrustad för att kunna klara en relativt hög hotnivå. Att EU

---

<sup>70</sup> ME03 har haft två tolkar, en för somaliska och en för arabiska.

<sup>71</sup> Combat Camera har till uppgift att dokumentera Försvarmaktens verksamhet i Sverige och utomlands.

NAVFOR endast bevakade fartyg med gisslan samt försökte avbryta pågående kapningsförsök genom att på håll kommunicera med piraterna, visar emellertid att bordning på fiendliga fartyg var en osannolik uppgift. Istället var det kontaktskapandet med lokalbefolkningen som stod i fokus och då borde även andra kompetenser, såsom samtalsledarutbildning och kulturkännedom, ha prioriterats för att utveckla förmågan till informationsinhämtning och -spridning. Erfarenheter från andra internationella insatser visar också att avancerad skyddsutrustning och beväpning kan utgöra hinder för dialog och förtroendeskapande. Inför ett eventuellt framtida bidrag till Operation Atalanta bör därför denna funktion ses över för att anpassa utformningen av styrkan efter de uppgifter som de facto ges.

### ***Sjukvård***

Under större delen av insatsperioden var HMS Carlskrona det enda fartyg med sjukvård på nivå Role 2 vilket innebär förmåga till livräddande kirurgi inom två timmar samt intensivvård. Nästa steg med än mer avancerad sjukvårdsförmåga, *Role 3*, fanns dock ombord på två tyska fartyg i insatsen. Sjukvårdsresursen var ett uppskattat bidrag från Sverige och betraktades av FHQ som en kritisk förmåga för insatsen. Bland annat krävdes det att denna sjukvårdsförmåga fanns inom ett visst avstånd när andra enheter gick in i städer utmed den somaliska kusten. Sverige har haft Role 2-förmåga med sig under samtliga tre militära bidrag till Operation Atalanta, dimensioneringen har dock varierat. Medan det var fem personer som utgjorde Role 2-förmågan under ME01 var det nu elva personer, varav två kirurger. Den kirurgiska förmågan har inte tagits i anspråk under någon av insatserna. Flera operationer genomfördes dock ombord på HMS Carlskrona efter avslutad insats på väg hem mot Sverige. Orsakerna var ett sjukdomsfall respektive två skadefall vid en skjutövning.

### ***Samband***

Jämfört med ME02 var sambandsfrågorna enklare denna gång. Skillnaden låg för det första i att Sverige endast deltog med en enhet och inte hade det samordningsansvar med andra insatser i regionen som åligger ett FHQ. I operationsområdet pågick flera andra internationella insatser för att öka säkerheten till havs. Vid sidan av exempelvis Natos insats *Ocean Shield* och den amerikanskledda koalitionen *Combined Maritime Forces* är även länder som Indien, Kina, Japan och Ryssland engagerade i antipiratinsatser i området. Insatsernas mandat och mål varierar men EU NAVFOR har ett nära samarbete med övriga insatser.<sup>72</sup>

---

<sup>72</sup> EU NAVFOR:s hemsida, [www.eunavfor.eu/mission](http://www.eunavfor.eu/mission), (2012-02-07); Hagström Frisell et al (2012:2), avsnitt 3.2.1, 2012.

För det andra berodde det förbättrade sambandsläget på att ett nytt sambandssystem införts inom Operation Atalanta sedan ME02 – ACMN (*Atalanta Confidential Mission Net*). Med tämligen korta rotationstider för de i operationen ingående fartygen, 4-6 månader, krävs funktionella och anpassade in- och utcheckningsrutiner. Istället för att försöka anpassa varje ny plattform till ett gemensamt system, såsom under ME01 och ME02, har Operation Atalanta utvecklat en enhet, en bärbar dator, som kopplas in i respektive fartygs informationssystem. Med detta system får de ingående nationerna automatiskt tillgång till FHQ:s hela informationssystem och operationsplanläggning. ME03 skulle dock ha velat ha tillgång till den samlade underrättelsebilden före inträdet i insats, något som inte är möjligt med nuvarande system.

ACMN gör det möjligt att skicka information upp till och med nivå *Confidential* inom insatsen. Information med högre klassning kan dock fortsatt bara skickas via Nato-system. Styrkechefen menade att han för Sveriges skull försökte hålla informationsutbytet på högst *Confidential*-nivå. En av de svenska förbindelseofficerarna vid FHQ underströk vikten av att ha svensk närvaro i styrkehögkvarteret just för att uppmärksamma om Sverige går miste om information. Förbandet upplevde ACMN som ett välfungerande system, lätt att arbeta med och med en chattfunktion väl anpassad för snabb beslutshandling och rapportering.

En fördel för de som har tillgång till Natos sambandssystem är att deras tekniska redundans är större – om ett kommunikationssystem ligger nere kan de använda ett annat. Om problem uppstår med satellitkommunikationen, som ACMN är beroende av, finns ett Nato-system för krypterad text. Detta system hade införskaffats till förbandet men har inte fått fungera. För HMS Carlskrona hade systemet haft ett värde när förbandet under en vecka i inledningen av insatsen varken kunde ta emot eller skicka information klassad som *Confidential* eftersom just satellitsystemet låg nere.

Det Nato-system som inom Operation Atalanta används för överföring av positioner för exempelvis fartyg eller misstänkta objekt, köptes in av Försvarsmakten inför ME02. Eftersom systemet kräver tillgång till kryptonycklar som förbandet får först vid inträde i insatsen kunde det inte driftsättas förrän i operationsområdet. Trots att stora resurser lades på att få systemet att fungera lyckades det aldrig under ME02 och inte heller under ME03 fick förbandet systemet i drift. Positioner överfördes därför till HMS Carlskrona i skrift istället för direkt i ett system med sjökort. Förutom att det är mer tidsödande så ökar detta risken för felaktig inmatning av värden vilket skulle kunna få ödesdigra konsekvenser. Med den tämligen låga hotnivå som ME03 verkade under hade detta dock ingen avgörande betydelse. Förbandets förmåga att verka under svårare insatsförhållanden med hög hotnivå sattes aldrig på prov varför konsekvenserna av denna typ av tillkortakommanden aldrig drogs till sin spets.



Frågan om Sverige skulle kunna utgöra FHQ i framtiden har diskuterats med ett stort antal respondenter. Det nya systemet ACMN skulle underlätta för ett eventuellt svenskt styrkehögkvarter men fortfarande skulle det krävas tillgång till Nato-system för samordningen med övriga insatser i området. Därför förutsätter ett svenskt FHQ att länder som är medlemmar i Nato är beredda att avsätta resurser för att stödja Sverige i den rollen. De flesta svenska parter är överens om att det skulle vara genomförbart med ett svenskt FHQ men att det bland annat förutsätter en framförhållning på minst sex månader samt att Försvarsmakten underhåller sitt kontaktnät med centrala Nato-länder.

### ***Underrättelseinhämtning***

Förväntningarna inom Försvarsmakten inför ME03 var att uppgiftsställningen skulle vara densamma som under ME02 och ME01 då fokus låg på havsövervakning. Istället visade sig ME03 bli betydligt mer kustnära med omvända proportioner mellan havsövervakning och kustnära spaning mot vad förbandet förberett sig på. Inom förbandet riktades därför kritik mot den analys av uppgiften som genomfördes inom Högkvarteret och 3. Sjöstridsflottiljen under förberedelserna i Sverige. Förbandet menade att tyngdpunktsförskjutningen inte kunde hänföras till det aktuella FHQ:s prioriteringar, vilka kan vara svåra att förutse, utan av en gradvis förskjutning över tid inom Operation Atalanta. Den beror bland annat på minskningen av piratverksamhet till havs och på det minskade behovet av eskortering. Därmed har resurser kunnat frigöras för att verka mer mot piraternas läger i land. Besättningen ansåg att förändringen borde ha varit känd på förhand, inte minst av de svenska officerare som kontinuerligt verkar vid OHQ, och att konsekvenserna av den borde ha analyserats vid Högkvarteret. Istället ansåg sig förbandet ha haft fel målbild inför insatsen.

Framförallt var det underrättelsefunktionen, men även helikopterenheten, som hade kunnat utbildas, utrustas och nyttjas på ett annat sätt om rätt analys hade gjorts under planeringsfasen. Det lyftes i intervjuer att i så fall hade ME03 kunnat få en mer utvecklad underrättelseinhämtning och analys. Det hade till exempel varit värdefullt att ta del av KBV:s erfarenheter från sjöövervakning inom ramen för Operation Atalanta 2012-13, liksom Försvarsmaktens deltagande i Natos flyginsats över Libyen 2011. Under pågående insats lyckades förbandet med hjälp av MTS få förstärkning av bildtolkar, en viktig kompetens i förhållande till de uppgifter som dominerade under ME03. Med mer avancerad kamerautrustning och komplettering med annan teknisk utrustning hade kvaliteten på underrättelseinhämtningen också kunnat höjas. Här återkommer dock problematiken med oklar ambitionsnivå för förbandet (se 5.1.1) och avvägningen av vad som utgör en tillräcklig prestation i förhållande till operationens och Sveriges målsättningar.

Underrättelsefunktionen på HMS Carlskrona är skapad just för insatsen eftersom den funktionen inte finns ombord när fartyget verkar i Sverige. Det pågår en

utveckling ledd av MTS av underrättelsetjänsten inom marinen men fortfarande skraddarsys lösningar för varje insats vilket innebär att uppbyggnad och förberedelser tar mycket resurser. ME03 har även visat på bristen på underrättelseutbildad personal inom marinen i jämförelse med armén och flygvapnet.

## 5.2 Förbandet ME03

Jämfört med ME02 var ME03 som förband betydligt mer integrerat. Både helikopterenheten och bordningsstyrkan verkade den här gången som tjänstegrenar på HMS Carlskrona. Det rådde bred samstämmighet inom ME03 om att detta sätt att leda förbandet bör tas till vara i framtida insatser. Intervjuerna med besättningsmedlemmar visade dock att det tog tid att gå från att vara fartyget HMS Carlskrona till att bli förbandet ME03. Arbetsformer och gränssytor mellan olika funktioner fick utvecklas under insatsens genomförande liksom ledningsgruppens sammansättning. Här kan uppfattas en ovana inom marinen att arbeta med stab ombord. Dessutom saknades i princip planerings- och genomförandefunktionerna N5 och N3.<sup>73</sup> I Sverige ligger denna planering i land medan det i internationell insats ställs andra krav på operativ planering ombord.

Ytterligare en integration jämfört med tidigare var att logistikfunktionen i land (*National Support Element*, NSE) utgjorde en del av förbandet. Erfarenheterna av detta var positiva. Problematiskt var dock att flera förband ansåg sig bemanningsansvariga för NSE under förberedelserna och oklarheter om huvudman för NSE kvarstod under insatsen.<sup>74</sup> Förbandets samtliga logistikbehov gick via NSE som tog de kontakter som krävdes för att möta behovet, oavsett om det var lokalt, internationellt eller med funktioner i Sverige. I stort uppfattades NSE ha fyllt de funktioner som krävdes. Flertalet respondenter ifrågasatte dock storleken på stödenheten i land. Elva personer hörde till NSE, vilket var fler än under ME02, medan vissa länder har valt att endast stationera enstaka individer i land. Främst är det helikopterenheten som behöver underhållsmöjligheten vid NSE. I övrigt menade flera intervjuade att fartyget skulle kunna sköta många frågor på egen hand eftersom exempelvis inköp av livsmedel ändå går via skeppsagenter.

Flertalet respondenter som verkade ombord på HMS Carlskrona efterlyste att NSE stationeras i en annan hamn vid framtida insatser alternativt att stödfunktionen kan agera mer rörligt och möta förbandet i de hamnar de angör.

<sup>73</sup> N3 – planering av det kommande dygnets operationer. N5 – planering från 24 timmar och framåt. Motsvarar M3 och M5 nationellt.

<sup>74</sup> Försvarsmakten, Högkvarteret, C ME03:s erfarenhetsredovisning för MI, 2013-09-05.

Anledningen var att Djibouti ligger långt från det huvudsakliga operationsområdet och att hamnen var överbelastad. Detta innebar att det blev långa transportsträckor varje gång förbandet skulle byta helikopter, vars översyn skedde i Djibouti, samt att förbandet ibland var tvunget att vänta före inpassage till hamnen och ibland byta kajplats under hamnperioderna.

En effekt av de utestående frågor som fanns kvar vid avfärd från Sverige var att det genomfördes ett stort antal resor till förbandet för att utföra systemstöd. Flera respondenter menade att merparten av detta systemstöd hade kunnat klaras av före eller efter insatsen. Detta belastade både NSE och besättning hårt och uppfattades vare sig av respondenter inom Högkvarteret eller av förbandet stå i proportion till den korta insatstiden.

Rekryteringen till ME03 beskrevs inom förbandet som framgångsrik. 172 individer tjänstgjorde på 152 befattningar (vissa befattningar hade rotation). Inga personalavhopp skedde under insatsen.<sup>75</sup> Besättningen uppfattades både inom förbandet och av utomstående som välfungerande och trygg. Integrationen av helikopterenheten och bordningsstyrkan beskrevs som en framgång men införlivandet av i övrigt tillförda kompetenser var mindre enkel. Det fanns en ovana och en bristande vilja att nyttja kompetenser som normalt inte ingår på HMS Carlskrona. Trots att det rör sig om många olika befattningar och individer med helt olika bakgrund delade de samma erfarenhet av oklarheter kring hur de skulle ingå i organisationen. De flesta specialistkompetenser upplevde även att de inledningsvis uppfattades som konkurrenter om arbetsuppgifter snarare än som en förstärkning.

Frågan är om detta är ett uttryck för en inom marinen mer generell förekommande kultur. Om så är fallet är förmågan att ta tillvara tillförda kompetenser ett viktigt utvecklingsområde för Sveriges marina bidrag till internationella insatser. Redan under förberedelseprocessen bör det klargöras vad de olika befattningarna är till för och hur de ska verka och samverka för att få ut det mesta möjliga ur individ, funktion och förband.

---

<sup>75</sup> Ibid.



## 6 Slutsatser och rekommendationer

### 6.1 Sammanfattande slutsatser

Den här studien har redogjort för erfarenheterna från den svenska beslutsprocessen inför deltagandet i EU NAVFOR Somalia 2013 och Försvarsmaktens planering och förberedelser inför detsamma. Vidare har erfarenheterna från Försvarsmaktens genomförande av ME03 analyserats och en diskussion förts om i vilken utsträckning ME03 kan bedömas ha uppfyllt sina mål samt haft förmåga att lösa de tilldelade uppgifterna.

*Beslutsprocessen* under våren 2012 var utdragen och det fanns brister i remissväret från Försvarsmakten. I förhållande till tidpunkten för deltagande i insatsen uppfattade dock Försvarsmakten att regeringens anvisning om att inleda förberedelser och planering fattades i rimlig tid. Sverige lyckades inte få rollen som FHQ under insatsperioden vilket kan visa på Sveriges svårigheter att säkra önskade funktioner och befattningar inom EU-systemet.

Den övergripande erfarenheten från Försvarsmaktens *planering och förberedelser* är att ME03 har inneburit betydligt färre svårigheter och friktioner än ME02. Det beror främst på att förbandet skapades utifrån tre existerande enheter samt att planeringen tydligt byggde på erfarenheterna från ME02. Vad gäller analys av uppgiften kom dock erfarenheterna från tidigare insatser att i alltför hög grad utgöra grund för förbandets förväntningar, mot bakgrund av att Operation Atalantas inriktning förändrats över tiden. Planeringsprocessen präglades av en hög grad av delegering beroende på bristande personalresurser vid Högkvarteret vilket medförde ökad arbetsbelastning på den taktiska nivån.

De kompletteringar som krävdes av HMS Carlskrona inför insatsen uppfattades inte som omfattande på högre beslutsnivåer men innebar en påtaglig utmaning, under hård tidspress, för förbandet. Det medförde att viss utbildning och övning inte hanns med och att viss materiel inte hann levereras i tid till avfärd från Sverige. Dessutom innebar det att erfarenhetsutbyte med personal från tidigare insatser försvårades eller till och med uteblev. Första gången hela förbandet<sup>76</sup> var samlat var i operationsområdet två dagar före inträde i insatsen. Även om planeringsprocessen resulterade i ett förband som var redo för insats i tid präglades processen av för många oklarheter och för stor tidsnöd för att kunna betraktas som fullt tillfredställande. I detta spelade delegeringen inom Försvarsmakten delvis en negativ roll.

---

<sup>76</sup> Helikopterenheten anslöt i Djibouti.

**Genomförandet** av ME03 präglades av två typer av uppgifter, dels kustnära spaning vilket stod för 80-90% av uppgiftsställningarna och dels havsövervakning. Jämfört med ME02 hade antalet pirattackor minskat markant liksom efterfrågan på eskortering. Detta hade påverkat tyngdpunkten i insatsens uppgifter, mot ett fokus på spaning med helikopter mot kusten. På grund av bristande analys av hur Operation Atalanta hade utvecklats sedan 2010 hade ME03 dock målbilden att sammansättningen av uppgifter skulle vara samma som under ME02. Det innebär att förbandet inte var optimalt förberett, avseende både kompetens och utrustning, för de uppgifter förbandet kom att få. Viss kompetens tillfördes dock under pågående insats.

Otydliga **målsättningar** för det svenska bidraget, både politiskt och militärstrategiskt, försvarade avgörandet på förbandsnivå om vad som var eftersträvd effekt och därmed ambition i fält. En stötesten inom ME03 var vilken ambitionsnivå, i synnerhet vad gällde underrättelseanalysen, som borde gälla. Det kan också konstateras att det tog tid att forma förbandet ME03 vilket bland annat innebär att flera specialistkompetenser upplevde oklarheter kring sin roll i arbetet ombord. Inom förbandet uttrycktes en stor frustration över att det inte skett någon återkoppling av om och hur tidigare dokumenterade insatserfarenheter hade tagits till vara.

I föreliggande studie har några områden som har inneburit särskilda utmaningar under tidigare marina insatser följts specifikt, bland annat samarbetet nationellt, planering av förmågeutveckling samt legala aspekter avseende omhändertagande av pirater. Studien har visat att **samarbetet nationellt** förbättrats, bland annat genom att dialogen mellan Försvarsdepartementet och Försvarsmakten stärkts av veckovisa möten. Dock finns vid sidan av den formella skriftliga styrningen ett behov hos Försvarsmakten av tydligare vägledning och inriktning för utformningen av bidrag. En ökad skriftlig dokumentation av kontakterna mellan departement och myndighet skulle kunna minska risken för missförstånd och öka möjligheterna att följa bakgrunden till avvägningar och beslut. Vad gäller **förmågeutveckling** var situationen en helt annan, i positiv bemärkelse, än under ME02 då HMS Carlskrona på några månader skulle gå från avrustat örlogsfartyg till patrullfartyg och att inrymma ett FHQ för Operation Atalanta. Tidsramarna uppfattades inom Försvarsmakten som fullt rimliga denna gång även om det fanns brister i hur tid till förfogande nyttjats internt inom Försvarsmakten. Att HMS Carlskrona redan var godkänd som flygplats och att helikopterenheten hade övat som sjögående enhet bidrog till tidsvinst. Slutligen ansågs de **legala frågorna kring omhändertagande av pirater** vara tillfredställande utredda. Operation Atalanta har utvecklat en rad stående order som anger hur enheterna skulle agera i kontakt med pirater och ombord på HMS Carlskrona fanns tydliga rutiner för det praktiska omhändertagandet. Under ME03 var det dock inte aktuellt att omhänderta misstänkta pirater.

## 6.2 Rekommendationer inför framtida insatser

Svenska marina insatser har hittills utgjorts av korta ad hoc-insatser. I förhållande till tiden i insats läggs då en stor andel resurser på uppstart och avveckling. Detta kommer inte att förändras framöver såvida inte regering och riksdag prioriterar ett mer kontinuerligt bidrag. Å andra sidan skulle en sådan kontinuitet vara svår att upprätthålla sett till den begränsade tillgången på både personal och fartyg. Ett alternativ som ändå skulle ge marinen bättre planeringsförutsättningar vore en mer långsiktig politisk viljeyttring om eftersträvat framtida deltagande i insatser. I sådana fall skulle delar av stödfunktionerna kunna vara kvar i insatsområdet och utbildning av personal skulle kunna planeras in med större framförhållning. Att ha närvaro på internationella militära högkvarter över tiden skapar också bättre förutsättningar för att med mindre ansats sätta upp ett förband för insats. Vid ME03:s avslutande fanns ingen inriktning om framtida förbandsbidrag till Operation Atalanta. Detta innebär sannolikt att viss problematik från ME03, som annars hade kunnat undvikas, kommer att återkomma vid planering och förberedelser inför en eventuell ME04.

Utifrån erfarenheterna från ME03 kan ett antal rekommendationer ges inför framtida bidrag till internationella insatser:

### ***Utveckla tydligare nationella militärstrategiska mål för Sveriges deltagande.***

En av regeringens och riksdagens målsättningar för det svenska bidraget är att utveckla svensk militär förmåga.<sup>77</sup> Om Försvarmakten tydligare formulerar hur deltagandet kan utnyttjas för att exempelvis testa och utveckla arbetsmetodik och utrustning eller olika sammansättningar av kompetenser, skulle förbandet lättare kunna göra resurs- och ambitionsavvägningar samt i tid kunna initiera relevant nationellt och internationellt samarbete.

***Sträva efter att använda insatsförband*** istället för att skapa ett nytt förband inför varje internationell marin insats. Samtidigt som det ibland kan finnas vissa politiska eller militära vinster med att skicka bidrag som inte utgör insatsförband, måste den handlingsfriheten ställas mot kostnaden att sätta upp ett nytt förband. En ökad användning av insatsförband skulle bidra till en ökad professionalisering av planering och förberedelser. Dels skulle förberedelsetiden kortas, dels skulle mer tid ges till samövning och insatsspecifik utbildning och förberedelse.

***Ge HMS Carlskrona krigsförbandsspecifikation som både stöd/ledningsfartyg och patrullfartyg (OPV).*** Idag är HMS Carlskrona krigsförbandsspecificerat som stödfartyg medan det istället använts som patrullfartyg i två internationella

---

<sup>77</sup> Reg. proposition 2012/13:66.

insatser med goda resultat. I januari 2014 inleds planeringen av den livstidsförlängning som HMS Carlskrona ska genomgå från och med 2016. Förutsatt att det finns ett intresse att använda fartyget som patrullfartyg även i framtiden bör tillfället utnyttjas för att överväga att göra HMS Carlskrona till ett skalbart krigsförband som har klassificering både som stöd/ledningsfartyg och som patrullfartyg. Detta skulle bland annat påverka val av sensorer och vapensystem ombord.<sup>78</sup>

***Öka graden av utbyte av erfarenheter från internationella insatser försvarsgrenarna emellan.*** I jämförelse med armén som har haft omfattande deltagande i internationella insatser på bland annat Balkan och i Afghanistan är marinen fortfarande mer ovan. Den kompetens som finns inom andra delar av Försvarsmakten, exempelvis vad gäller tolkutbildning eller underrättelseinhämtning, borde kunna utnyttjas bättre för att underlätta bland annat förberedelse av viss personal inför internationell insats.

***Se över möjligheter till samövning av förbandsenheter mellan deltagande i insatser.*** Försvarsmakten bör undersöka möjligheten att inom ordinarie verksamhet och befintlig budgetram uppnå högre grad av beredskap genom exempelvis relevanta samövningar i perioden mellan deltagande i insatser.

***Utse nyckelbefattningar så tidigt som möjligt*** i förberedelseprocessen samt tydligt fördela beslutsmandat inom Försvarsmaktens olika delar för att underlätta rekryteringsprocessen till utvalt förband.

***Rekrytera tillförda kompetenser i särskilt god tid*** för att kunna ge befattningsspecifik utbildning samt grundläggande militär och marin utbildning.

***Utveckla marinens underrättelseförmåga på taktisk nivå avseende irreguljära hot/irreguljär krigföring.*** Under studien har framkommit att marinen har en begränsad förmåga att bedriva underrättelseprocessen på taktisk nivå i jämförelse med armén och flygvapnet. Nationellt sker inte detta arbete på enskilda fartyg till sjöss, vilket kan vara nödvändigt inom ramen för internationella insatser för att öka mervärdet och effekten av genomförandet. Denna förmåga behöver därför utvecklas på taktisk nivå inom marinen inför framtida internationella insatser.

***Se över implementeringen inom Försvarsmakten av erfarenheter från tidigare internationella insatser.*** Inom ramen för den här studien har marinens erfarenhetsarbete inte studerats, graden av missnöje inom förbandet med erfarenhetsåterföringen tyder dock i sig på att detta är något som bör utvecklas.

---

<sup>78</sup> Intervjuer ME03, augusti 2013.



\*\*\*

Inför ett eventuellt framtida bidrag till Operation Atalanta ges dessutom följande rekommendationer:

**Säkerställa personal i OHQ, men även FHQ**, över tid för att kunna följa Operation Atalantas utveckling. Tydliggöra vilket underlag som behövs från stabsofficerarna samt säkerställa att kunskapen tas om hand och förs vidare inom Försvarsmakten.

**Inte bidra under monsunperioden en fjärde gång.** Monsunperioden medför både färre fartyg att skydda och interagera med och färre pirater till havs. Dessutom innebär väderförhållandena begränsningar i HMS Carlskronas förmåga vad gäller bordningsstyrkan och helikoptern. Därför är det mer kostnadseffektivt att skicka denna typ av insats under andra delar av året.

**Göra en översyn av bordningsstyrkans sammansättning.** Sett till att bordningsstyrkan i första hand ägnar sig åt informationsinhämtning från lokalbefolkning och att det inte lär vara aktuellt med bordningar av kapade fartyg, bör bordningsstyrkans funktion och sammansättning av kompetenser ses över inför framtida deltagande i Operation Atalanta.

## 6.3 Operation Atalanta framöver

Piratattackerna kommer inte att upphöra förrän de bakomliggande orsakerna i Somalia har hanterats framgångsrikt. Under den tid som Operation Atalanta har pågått har EU förändrat och utvecklat sina insatser på Afrikas horn.<sup>79</sup> Det förbättrade säkerhetsläget i vissa delar av Somalia liksom framsteg i den politiska processen har också förbättrat förutsättningarna för EU att genomföra insatser i landet. Samtidigt som det kan hävdas att Operation Atalanta nu till stor del uppnått sina mål är sannolikheten hög att sjöröveriet ökar om den internationella marina övervakningen minskar. När havet nu är säkrare finns även en risk att tjuvfisket ökar.<sup>80</sup>

De internationella insatserna behöver ersättas av en förmåga i länderna i regionen att själva upprätthålla säkerheten i kustområdena. EU söker bistå i den utvecklingen genom den kapacitetsbyggande insatsen EUCAP Nestor<sup>81</sup>. Den insatsen har dock haft stora svårigheter under sitt första år och det är för tidigt att

<sup>79</sup> En strategi för Afrikas horn antogs 2011, en särskild representant utsågs 2012 och insatserna EUTM Somalia och EUCAP Nestor sjösattes 2010 respektive 2012.

<sup>80</sup> Intervjuer Djibouti augusti 2013.

<sup>81</sup> Tejpar och Zetterlund.

utvärdera dess effekter. Utifrån de intervjuer som gjorts med representanter för andra EU-länder och representanter för EU NAVFOR tycks det råda samstämmighet om att Operation Atalanta måste gå mot att allt mer stödja civil kapacitetsbyggnad men att det gäller att välja rätt tidpunkt och att det idag är för tidigt att avsluta den avskräckande rollen. Samtidigt pekar flera respondenter på att den ekonomiska krisen i Europa kan komma att påverka viljan att bidra med kostsamma marina plattformar i framtiden.<sup>82</sup>

Under hösten 2013 genomför EU en strategisk översyn av Operation Atalanta. Den ska resultera i en ny operationsplan för insatsen som förväntas få en ökad roll i att stödja EUCAP Nestor. Allting tyder på att insatsen fortsätter efter utgången av det nuvarande mandatet den 31 december 2014. Det innebär att Sverige redan nu bör överväga framtida bidrag liksom möjligheten att utgöra styrkehögkvarter under 2015.

---

<sup>82</sup> Intervjuer Djibouti augusti 2013.

## 7 Referenser

### Intervjuer

Försvarsdepartementet, 2013-05-24.

Utrikesdepartementet 1, 2013-05-29.

Utrikesdepartementet 2, 2013-06-05.

Utrikesdepartementet 3, 2013-06-05.

Sveriges ambassad, Nairobi, 2012-05-08.

Sveriges EU-representation, Bryssel, 2012-04-24.

Försvarsmakten, Högkvarteret, M2, 2013-06-12.

Försvarsmakten, Högkvarteret, LEDS INRI, 2013-06-13.

Försvarsmakten, Högkvarteret, MUST, NUE, 2013-06-14.

Försvarsmakten, Högkvarteret, M5 PLANS, 2013-07-04.

Försvarsmakten, Högkvarteret, PROD Marin, 2013-08-26.

Försvarsmakten, Högkvarteret, INSS J5, 2013-08-27.

Försvarsmakten, Högkvarteret, INSS J3, 2013-08-27.

Försvarsmakten, Högkvarteret, MI, 2013-08-28.

Försvarsmakten, Högkvarteret, stf C J5, 2013-10-11.

Försvarsmakten, HRC 1, 2013-08-16.

Försvarsmakten, HRC 2, 2013-08-16.

Försvarsmakten, HRC 3, 2013-08-16.

Försvarsmakten, 3. Sjöstridsflottiljen, C Avvecklingsstyrkan, 2013-08-11.

Försvarsmakten, 3. Sjöstridsflottiljen, C N3, 2013-10-04.

Försvarsmakten, ME03, C, 2013-08-10 och 2013-08-16.

Försvarsmakten, ME03, S, 2013-08-10.

Försvarsmakten, ME03, FI, 2013-08-10.

Försvarsmakten, ME03, N1, 2013-08-10.

Försvarsmakten, ME03, N2 1, 2013-08-09 och 2013-08-11.

Försvarsmakten, ME03, N2 2, 2013-08-09 och 2013-08-11.  
Försvarsmakten, ME03, C HKP, 2013-08-07.  
Försvarsmakten, ME03, C Bordningsstyrkan, 2013-08-07.  
Försvarsmakten, ME03, LNO Sverige till FHQ, 2013-08-05.  
Försvarsmakten, ME03, SamB, 2013-08-10.  
Försvarsmakten, ME03, SLO, 2013-08-11.  
Försvarsmakten, ME03, SjuO, 2013-08-11.  
Försvarsmakten, ME03, PlanO HKP, 2013-08-11.  
Försvarsmakten, ME03, LEGAD, 2013-08-12 och 2013-08-15.  
Försvarsmakten, ME03, MP, 2013-08-12.  
Försvarsmakten, ME03, PAO, 2013-08-12.  
Försvarsmakten, ME03, Combat Camera, 2013-08-09.  
Försvarsmakten, ME03, Tolk 1, 2013-08-13.  
Försvarsmakten, ME03, Tolk 2, 2013-08-13.  
Försvarshögskolan, forskare, 2013-03-13.  
Totalförsvarets forskningsinstitut, säkerhetspolitisk analytiker, 013-05-08.  
EU NAVFOR Operation Atalanta 1, FHQ, 2013-08-05.  
EU NAVFOR Operation Atalanta 2, EU-delegationen, 2013-08-06.  
EU NAVFOR Operation Atalanta 3, FHQ, 2013-08-06.  
EU NAVFOR Operation Atalanta 4, Support Element Atalanta, 2013-08-07.  
EU-delegationen 1, Nairobi, 2012-05-07.  
EU-delegationen 2, Nairobi, 2012-05-08.  
EU-delegationen 3, Nairobi, 2012-05-08.  
EUMS 1, Bryssel, 2012-04-25.  
EUMS 2, Bryssel, 2012-04-25.  
EUMS 3, Bryssel, 2012-04-25.  
EUMS 4, Bryssel, 2012-04-26.  
Utrikestjänsten, Bryssel, 2012-04-26.  
Finland, National Support Element, 2013-08-06.

Frankrikes EU-representation, Bryssel, 2012-04-24.  
 Italiens ambassad, Nairobi, 2012-05-09.  
 Italiens EU-representation, Bryssel, 2012-04-24.  
 Tyskland, National Support Element, 2013-08-07.  
 Tysklands EU-representation, Bryssel, 2012-04-24.  
 Storbritanniens ambassad, Nairobi, 2012-05-07.  
 Storbritanniens EU-representation, Bryssel, 2012-04-24.  
 USA:s ambassad, Nairobi, 2012-05-07.

### **Föredragningar**

Kustbevakningen, Ronnie Willman och Lars Svärd, seminarium om erfarenheter från "Bluebird", KBV:s bidrag till Operation Atalanta 2012/2013, 2013-06-03.  
 Försvarsmakten, Högkvarteret, C ME03:s erfarenhetsredovisning för MI, 2013-09-05.

### **Rapporter**

Appelgren, Jessica och Winther, Pontus, *Operation Atalanta Akutella folkrättsliga frågor med anledning av svenskt deltagande från sommaren 2013*, Försvarshögskolan 2012.  
 Chalk, Peter, *Assessing the Utility of Current Counterpiracy Initiatives Off the Horn of Africa*, 15 augusti 2012.  
 Daniels, Christopher, *Somali Piracy and Terrorism in the Horn of Africa*, 2012.  
 Hagström Frisell, Eva och Alexander Ahl, *Erfarenheter från den svenska flyginsatsen i Libyen*, FOI Memo H1057, 2012.  
 Hagström Frisell, Eva, Magdalena Tham Lindell och Emma Skeppström, *Land i sikte. EU:s samlade ansats gentemot Somalia*, FOI-R--3462—SE, 2012.  
 Nilsson, Claes och Johan Norberg, *European Union Training Mission Somalia – En insatsanalys*, FOI-R—3614—SE, 2012.  
 Nováky, N. *Deploying Military Force Under CSDP: The Case of EU NAVFOR Atlanta*, 2012.  
 Percy, Sarah och Shortland, Anja, *The business of Piracy in Somalia*, Journal of strategic studies, 7 mars 2013.  
 Skeppström, Emma, *Somalia – i allas intresse?*, FOI Memo 3963, 2012.

Skeppström, Emma, Johan Norberg och Claes Nilsson, *Erfarenheter från Försvarmaktens deltagande i Operation Atalanta 2009-2010. Underlag för insatsanalys av ME03*, FOI Memo H1271, 2013.

Sörenson, Karl, *State Failure on the High Seas – Reviewing the Somali Piracy*, FOI-R—2610—SE, 2008.

Sörenson, Karl, *Wrong Hands on Deck? Combating Piracy and Building Maritime Security in Eastern Africa*, FOI-R—3228—SE, 2011.

Tejpar, Johan och Kristina Zetterlund, *EUCAP NESTOR – Trying to Steer Out of the Doldrums*, kommande FOI-rapport hösten 2013.

Tham Lindell, Magdalena och Teresa Åhman, *Nyckelprocesser för deltagande i GSF-insatser – studie till stöd för utvecklingen av Kustbevakningens internationella insatser*, FOI Memo 3917, 2012.

Åhman Teresa, Per Larsson och Johan Norberg, *En uppföljning av Kustbevakningens insats i operation Atalanta 2010 – Lärdomar och överväganden inför framtiden*, FOI Memo 3417, 2010.

### **Offentligt tryck**

Regeringens proposition 2012/13:66, *Svenskt deltagande i Europeiska unionens marina insats (Operation Atalanta)*, 31 januari 2013.

Sammansatta utrikes- och försvarsutskottets betänkande 2012/13:UFöU2, *Svenskt deltagande i Europeiska unionens marina insats (Operation Atalanta)*.

BMP4 Best Management Practices for Protection against Somalia Based Piracy, augusti 2011.

### **Regeringskansliet**

Utrikesdepartementet, "Frågor och svar" gällande operation Atalanta med anledning av föredragning inför det sammansatta utrikes- och försvarsutskottet den 23/4, UF2009/32771/SP, 2009-04-23.

Regeringsanvisning, *Uppdrag till Försvarmakten att planera och vidta förberedelser för svenskt militärt bidrag till Operation Atalanta*, 2012-07-05.

### **Försvarmakten**

Försvarmakten, *Försvarmaktens Strategiska Inriktning 2012, Del 1*, HKV bet 23 100:60578, 2012-06-29.

Försvarmakten HKV, *Försvarmaktsorder förberedelser för Operation ATALANTA 2013*, HKV bet 01 800:63407, 2012-08-30.

Försvarsmakten, *Att välja styrkebidrag*, HKV bet 01 800:63588, 2012-09-03.

Försvarsmakten, *MTCH förberedande OPORDER för det svenska styrkebidraget ME03 till EU NAVFOR ATALANTA 2013*, HKV bet H/S 01 800:80155, 2013-03-05.

Försvarsmakten, *Transfer of Authority – ORBATTOWSEA*, HKV bet H/C 01 800:81061, 2013-03-27.

Försvarsmakten, *MTCH Nationella insatsregler för ME03*, HKV bet H/S 20 730:81829, 2013-03-19.

Försvarsmakten, *rapport efter utlandsstationering vid EUNAVFOR OHQ*, HKV bet 09 500:57969, 2013-05-14.

Försvarsmakten, *Till sjöss under EU-flagg: erfarenheter av det svenskledda högkvarteret i Operation ATALANTA*, HKV bet 25 000:59681, 2013-07-01.

Försvarsmakten, *Insatsledningens avdelning för insatsanalys, Att välja styrkebidrag*, HKV bet 01 800:63588, 2012-09-03.

Försvarsmakten, *Slutrapport ME03*, ME02 bet 09 500:2041, 2013-08-23.

### **Europeiska unionen**

Council of The European Union, *Horn of Africa – Council conclusions*, 14 november 2011.

Council of the European Union, *Council extends EU counter-piracy operation Atalanta*, 23 mars 2012.

The European Union, *Council decision 2012/174/CFSP*, 27 mars 2012.

The European Union, *Commission recommendation of march 2010 on measure for self-protection and the prevention of piracy and armed robbery against ships*, 17 mars 2010.

### **Förenta nationerna**

United Nations, Security Council, *Resolution 2077 (2012)*, 21 november 2012.

United Nations, Security Council, *Resolution 1816 (2012)*, 2 juni 2008.

### **Media**

Dagens industri, *Sjöpiraten: svenskarna dumpade oss i ett hål*, [www.di.se](http://www.di.se), 2013-05-20.

### **Hemsidor**

EU NAVFOR Somalia      [www.eunavfor.eu](http://www.eunavfor.eu)

Europeiska unionens råd	<a href="http://www.consilium.europa.eu">www.consilium.europa.eu</a>
Försvarsmakten	<a href="http://www.forsvarsmakten.se">www.forsvarsmakten.se</a>
NATO Maritime Command	<a href="http://www.mc.nato.int">www.mc.nato.int</a>
Regeringen	<a href="http://www.regeringen.se">www.regeringen.se</a>
Riksdagen	<a href="http://www.riksdagen.se">www.riksdagen.se</a>



## Bilaga: Intervjufrågor

Frågorna har legat som underlag i semistrukturerade intervjuer.

### BESLUT

*(Försvarsdepartementet, Utrikesdepartementet, Försvarsmakten)*

- Vad är bakgrunden till att Sverige beslutade sig för att bidra med ME03?
- Fanns det skiljaktiga åsikter om
  - att bidra?
  - hur bidra?
  - annat?
- Hur har den svenska beslutsprocessen och samverkan mellan Försvarsdepartementet, Utrikesdepartementet, EU-representationen och Försvarsmakten sett ut?
- Hur upplever ni att beslutsprocessen fungerade jämfört med ME02? ME01?
- Togs de tidigare erfarenheterna tillvara? I sådana fall, hur påverkade de processen?
- Hur upplever ni att dialogen mellan RK och FM fungerade jämfört med ME02? ME01?
- Hur har samverkan med EU sett ut?
- Hur förbereddes de legala frågorna gällande omhändertagande av pirater?
- Utreddes de legala förutsättningarna för svensk helikopter att delta i insatser mot piratverksamhet på land?
- Vilka är de viktigaste lärdomarna från beslutsprocessen?

### PLANERING & FÖRBEREDELSE

*(Försvarsmakten)*

- Hur har processen för att sätta upp ME03 sett ut?
- Hur lång tid tog det från anvisning om att påbörja förberedelser för insats tills att förberedelserna inleddes?
- Hur lång tid var det från anvisning till att insatsen skulle inledas?
- Vilka var de största utmaningarna för FM under planerings- och förberedelseprocessen?

- Hur hanterades dessa?
- Vad hade kunnat göras annorlunda under planeringsfasen?
- Upplever FM att inriktningen för ME03 varit tillräcklig från RK, regering och riksdag?
- Hur påverkades planeringsprocessen av att Försvarsmakten sedan tidigare bibehållit personal i OHQ?

## **GENOMFÖRANDET**

*(ME03, MTS, FHQ, OHQ, EU-stater separat)*

### **1. Sveriges bidrag till EU**

- Hur har ME03 utfört sina uppgifter?
- Vad har gått bra/mindre bra?
- Vilka begränsningar har funnits i förbandets förmåga?
- På vilket sätt bidrar ME03 till att öka EU NAVFOR:s förmåga och insatsens operativa effekt?
- Hur upplever ni att andra deltagande nationer och FHQ uppfattar det svenska bidraget och genomförandet?
- Kan ni jämföra med den feed-back ni fick från övriga bidragande nationer under ME02 respektive ME01?
- Har ni någon uppfattning om hur ME03 står sig som bidrag till EU NAVFOR jämfört med Kustbevakningens sjöövervakningsflygplan?
- Bör ett nytt bidrag till Operation Atalanta övervägas av Sverige?
- Hur skulle i sådana fall ett sådant svenskt bidrag bäst utformas?

### **2. Samverkan**

- Hur har ledning och samordning från FHQ fungerat?
  - inom EU NAVFOR?
  - med övriga insatser i regionen?
- Hur har systemen för ledning och samband fungerat?
- Har det funnits någon konflikt mellan ME03:s svenska ledningskedja respektive EU NAVFOR:s ledningskedja?
- Har det någon betydelse i genomförandet att Sverige, till skillnad från de flesta andra bidragande länder, inte är medlem i Nato?

- Hur har HMS Carlskrona fungerat i sin roll som Ocean Patrol Vessel (OPV)?
- Hur har helikopterfunktionen fungerat?
- Hur har bordningsstyrkan fungerat?
- Hur har personalfrågorna fungerat?
- Hur har logistik och ledning fungerat?
- Hur har underhåll fungerat?
- Hur har andra deltagande länder i insatsen hanterat de problem som uppstått jämfört med Sverige?

### 3. Operation Atalanta i sin helhet

- Hur fungerar insatsen i sin helhet?
- Hur fungerar den jämfört med när Sverige bidrog med ME02? ME01? Har det skett några större förändringar i genomförandet?
- Uppfyller insatsen sina mål?
- Bidrar Operation Atalanta till att säkerställa humanitära hjälpsändningars tillträde till Somalia? Hur då?
- Svarar insatsen mot det stöd som efterfrågas av FN?
- Utgör Operation Atalanta ett betydelsefullt bidrag till den internationella kampen mot sjöröveri? I sådana fall, på vilket sätt?
- Underlättar Operation Atalanta handelssjöfarten? Hur?
- Vilka är de viktigaste resultaten av Operation Atalanta?
- Vilka är de största utmaningarna för insatsen?
- Vilken effekt har Operation Atalanta på
  - sjöröveri?
  - situationen i Somalia?
- Finns det några positiva sidoeffekter av Operation Atalanta? (som ligger utanför de formella målsättningarna)
- Finns det några negativa sidoeffekter av Operation Atalanta? (t.ex. oförutsedda konsekvenser)
- Hur bör Op. Atalanta utvecklas framöver?
  - Behövs förändringar av mandat?
  - Förändringar av bidrag/resurser?
  - Vilket tidsperspektiv bör insatsen ha?
- Vad har Op. Atalanta för exitstrategi?
  - Borde exitstrategin vara en annan?

- När skulle en exitpunkt kunna nås?
- Ser ni alternativ som kan avskräcka piratverksamhet och upprätthålla säkerhet till sjöss men som inte involverar militär närvaro, alternativt en mindre omfattning av den militära närvaron än idag?

#### **4. Svensk militär förmåga**

- Bidrar deltagandet i Operation Atalanta till att utveckla svensk militär förmåga? I sådana fall hur?
- Hur ökar deltagandet Försvarsmaktens förmåga att verka i en multinationell förbandsstruktur?
- Har det någon betydelse i genomförandet att Sverige, till skillnad från de flesta andra bidragande länder, inte är medlem i Nato?

#### **5. Konsekvenser i Sverige**

- Har deltagandet påverkat marinens insatsorganisation och incidentberedskapen i Sverige?
- Vilka konsekvenser får nyttjandet av marina resurser och personal på kort respektive lång sikt?
- Vilka utvecklingsbehov finns inom marinen för att klara av liknande insatser i framtiden?

### **TILL EUNAVFOR OCH ÖVRIGA DELTAGANDE NATIONER**

#### **1. Operation Atalanta**

- How is Operation Atalanta progressing?
- Will the operation reach its goals?
- What are the main achievements of the mission?
- What are the main challenges for the operation?
- What is the overall effect of Operation Atalanta so far?
- What effects does Operation Atalanta have on Somalia and on the Somali population?
- To what extent does Operation Atalanta contribute to secure the delivery of humanitarian aid to Somalia?
- Does Operation Atalanta respond to the support requested by the UN?

- In what regard does Operation Atalanta contribute to the international fight against piracy?
- Does Operation Atalanta facilitate international trade and shipping?

## **2. Swedish contribution**

- How did Sweden interact with the FHQ and other contributing partners during the operation?
- How do you value Sweden's participation in EU NAVFOR this time?
- In what sense has the Swedish contribution enhanced the operative effect of the operation?
- Were there any specific challenges concerning the Swedish contribution?
- Were there any specific results attained by the Swedish contribution?
- If there would be a future participation of Sweden in the operation, do you have any suggestions, requests or examples of important lessons to learn from this period?
- What national lessons do other participating nations draw from the operation?

## **3. Coordination**

- How do you cooperate and coordinate with other major naval anti-piracy operations in the area?
- Is there a clear division of labor?
- Has the EU Strategic Framework or the appointed EUSR had any effect on Operation Atalanta?
- Do you have any coordination or cooperation with other EU operations such as EUCAP Nestor or EUTM Somalia?

## **4. Somalia**

- Do you cooperate and coordinate with the Somali government or any Somali actors?
- What is the long-term solution to piracy in the Somali basin?

## **5. Operation Atalanta's direction**

- Are there any major shifts in the operation coming up?
- What could/should happen after 2014?

- Is there a time-line for the mission?
- Is there a need for changes in the mandate of EU NAVFOR?



Adenviken och angränsande vatten utgör en viktig transportväg för den globala sjöfarten som farled för de fartyg som passerar genom Suezkanalen. I början av 2000-talet uppmärksammades att dessa farvatten i allt högre utsträckning härjades av pirater som kapade fartyg för att sedan begära lösensumma för besättning och fartyg. Inom ramen för EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik genomförs sedan 2008 insatsen Operation Atalanta i syfte att skydda sjöfart och avvärja pirathot.

Under 2013 bidrog Försvarsmakten för tredje gången till Operation Atalanta. Bidraget utgjordes i huvudsak av fartyget HMS Carlskrona kompletterat med en helikopterenhet, en bordningsstyrka samt sjukvårdsresurser. Denna studie följer det marina bidraget från politiskt initiativ till Försvarsmaktens genomförande för att identifiera lärdomar som kan bidra till fortsatt utveckling av Sveriges bidrag till internationella fredsfrämjande insatser.