

Innehåll

Missiv	9
Sammanfattning	13
1 Internationell utveckling.....	29
1.1 Bakgrund.....	29
1.2 Den internationella utvecklingen	29
1.3 Utvecklingen i Sveriges närområde.....	31
1.4 Utvecklingen av den europeiska säkerhets- och försvarspolitik (ESDP) under våren 2001.....	33
1.5 Utvecklingen på Balkan	37
1.6 Utvecklingen i Mellanöstern	39
1.7 Den nya amerikanska utrikespolitiken och frågan om ett missilförsvarssystem	40
1.8 Utvecklingen i Ryssland	43
1.9 Utvecklingen i Asien.....	46
2 Konsekvenser för svensk säkerhetspolitik	49
2.1 Slutsatser för svensk säkerhetspolitik	49
2.2 Grundelement i Sveriges säkerhetspolitik	53
2.3 Konsekvenser för totalförsvaret.....	55

2.4	En ny struktur för hantering av sårbarhets- och säkerhetsfrågor i samhället.....	56
3	Ekonomiska utgångspunkter.....	59
3.1	Beslutade ekonomiska ramar	59
3.2	Finansiering av åtgärder för anpassning	60
3.3	Omställningsbidraget	62
3.4	Finansiering av fredsfrämjande truppinsatser.....	62
3.5	Sårbarhets- och säkerhetsutredningen	63
4	Sårbarhet och säkerhet - en förbättrad helhetssyn	67
4.1	Utgångspunkter.....	67
4.2	En ny sårbarhet och förändrade säkerhetspolitiska förutsättningar	67
4.3	Principer för krishantering i samhället.....	70
4.4	Samordning och samutnyttjande av resurser för krishantering	75
4.5	Medborgerligt engagemang i sårbarhets- och säkerhetsfrågor.....	79
4.6	Partnerskap mellan stat och näringsliv för ökad säkerhet i infrastrukturen.....	79
4.7	Införandet av en ny grundstruktur för krishantering i samhället.....	80
5	Samhällets krishantering - en samlad syn på ledning	83
5.1	Inledning	83
5.2	Ett ledningssystem för krishantering i samhället	86
5.3	Ledning och samordning av totalförsvaret	90
5.4	Militärt försvar.....	91
5.4.1	Ledning av det militära försvaret.....	91
5.4.2	Ledning inom Försvarsmakten.....	100

5.5	Civilt försvar.....	111
5.5.1	Det civila försvarets ledningsstruktur.....	111
6	Försvarspolitikens inriktning	113
6.1	Försvarsresursernas användningsområden	113
6.2	Försvar av Sverige mot väpnat angrepp och hävdande av vår territoriella integritet	114
6.2.1	Framtida konflikters karaktär	114
6.2.2	Väpnat angrepp och hävdande av territoriell integritet	117
6.3	Bidrag till fred och säkerhet i omvärlden.....	119
6.4	Stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred	122
6.5	Försvarsplanering.....	123
7	Utvecklingen inom det militära försvaret - nätverksförsvar	125
7.1	Inledning.....	125
7.2	Utvecklingen mot ett nätverksförsvar	129
7.3	Försvarsmaktens operativa förmåga.....	131
7.4	Behov av kompetenser	132
7.5	Behov av stridskrafter för försvar mot väpnat angrepp och hävdande av territoriell integritet.....	133
7.6	Fortsatt utveckling av internationell förmåga	140
7.7	Användning av militära resurser vid civil krishantering.....	145
8	Civilt försvar - grundläggande försvarsförmåga och anpassning	149
9	Totalförsvarets beredskap och förmåga till anpassning..	152
9.1	Inledning.....	152

9.2	Processer och kompetenser för en god anpassningsförmåga.....	154
9.2.1	Statsmakternas anpassningsplanering	156
9.2.2	Anpassningsplanering inom myndigheterna	157
9.3	Beredskap.....	160
10	Ett nytt personalförsörjningssystem.....	163
10.1	Bakgrund och målsättning	163
10.2	En samlad syn på personalförsörjningen inom Försvarmakten.....	163
11	Forskning och utveckling	169
11.1	Inledning	169
11.2	Omfattning och inriktning av nuvarande FoU- verksamhet	169
11.3	SOU 2001:22 överväganden och förslag.....	170
11.4	Forskning för civilt försvar och krishantering.....	174
11.5	Säkerhetspolitisk forskning	175
12	En ny process för det militära försvarets materieförsörjning	177
12.1	Inledning	177
12.2	Förändringsfaktorer som påverkar materieförsörjningen	178
12.3	Försvarsberedningens samlade syn på vidareutveckling av det militära försvarets materieförsörjning.....	183
12.3.1	En samlad strategi för materieförsörjningen	183
12.3.2	Öka handlingsfriheten i materielplaneringen	185
12.3.3	Stärk tillgången till kompetenser.....	190
12.3.4	Stärk förmågan till internationellt samarbete	193
12.3.5	Samverka med industrin i ett långsiktigt perspektiv.....	194
13	Skydd mot nukleära, biologiska och kemiska vapen	197

13.1	Hotutveckling och skyddsbehov.....	197
13.2	Samhällets beredskap	199
13.3	Den militära förmågan	201
13.4	Utvärdering av risker	203
13.5	Internationella nedrustningssträvanden.....	206
13.6	Praktiskt arbete för nedrustning och ickespridning av massförstörelsevapen	210
14	IT-säkerhet och skydd mot informationsoperationer	213
14.1	Säkerhet i informationssamhället	213
14.2	En övergripande strategi för samhällets hantering av IT- säkerhet och skydd mot informationsoperationer.....	216
14.2.1	Tvarsektoriell samordning på nationell nivå	217
14.2.2	Övergripande omvärldsanalys	219
14.2.3	En funktion för IT-incidenthantering	219
14.2.4	Aktiv IT-kontroll – en uppgift för Teknikkompetensfunktionen.....	222
14.2.5	Förebyggande verksamhetsstöd (råd, rekommendationer, kompetensutveckling, certifiering)	223
14.2.6	Forskning, utveckling och högskoleutbildning	224
14.2.7	Lagar och regler.....	225
14.3	Internationellt samarbete.....	225
15	Underrättelseverksamhet	229
15.1	Förändringsperspektiv för underrättelsetjänsten.....	229
15.2	Det vidgade säkerhetsbegreppets konsekvenser för underrättelsetjänsten.....	230
15.3	Anpassningsprincipens konsekvenser för underrättelsetjänsten.....	231
15.4	Försvarsunderrättelseverksamhetens uppgifter rörande yttre militära hot	232

15.5 Det internationella säkerhetssamarbetets konsekvenser för underrättelsetjänsten	233
15.6 Samordning och inriktning	235
Bilaga 1	237
Förteckning över förkortningar	
Bilaga 2	241
Krav på Försvarsmaktens operativa förmåga	
Bilaga 3	245
Avvikande uppfattning av Berit Jóhannesson (v)	
Bilaga 4	249
Avvikande uppfattning av Åke Carnerö (kd)	
Bilaga 5	259
Avvikande uppfattning av Lennart Rohdin (fp)	
Bilaga 6	267
Avvikande uppfattning av Annika Nordgren (mp)	

Missiv

REGERINGSKANSLIET
Försvarsdepartementet
Försvarsberedningen

Statsrådet och chefen för
Försvarsdepartementet
Björn von Sydow

Ny struktur för ökad säkerhet – nätverksför- svar och krishantering

Försvarspolitisk rapport från Försvarsberedningen

Regeringen beslutade den 12 januari 1995 att Försvarsberedningen skulle svara för samråd mellan företrädare för regeringen och företrädare för riksdagspartierna rörande det långsiktiga försvarsbeslutet. Försvarsberedningens arbete har efter det att 1996 års försvarsbeslut fattades varit inriktat på att inom ramen för s.k. kontrollstationer genomföra en prövning av det säkerhetspolitiska läget och dess konsekvenser för totalförsvarets beredskap, omfattning, utveckling och förnyelse. Beredningen har också tagit upp ett antal särskilda frågor som enligt regeringen och riksdagen bör behandlas i kontrollstationsarbetet.

Den 12 maj 1999 beslutade regeringen att Försvarsberedningen även i fortsättningen skall svara för samråd mellan regeringen och riksdagspartierna om den långsiktiga inriktningen av försvars- och säkerhetspolitiken. Försvarsberedningen skall följa den säkerhetspolitiska utvecklingen i omvärlden och inför regeringens förslag till riksdagen i viktigare långsiktiga försvars- och säkerhetspolitiska frågor redovisa sin syn på dessa.

Chefen för Försvarsdepartementet har i maj 2000 beslutat att Försvarsberedningen bör redovisa en samlad bedömning av det säkerhetspolitiska läget inför det slutliga ställningstagandet år 2001 till nästa försvarsbeslut. Försvarsberedningen har i mars 2001 lämnat den säkerhetspolitiska rapporten Gränsöverskridande sårbarhet – gemensam säkerhet (Ds 2001:14).

Chefen för Försvarsdepartementet har vidare i maj 2000 beslutat att Försvarsberedningen skall redovisa sin syn på viktigare frågor inför det slutliga ställningstagandet 2001 till nästa försvarsbeslut.

Arbetet i Försvarsberedningen med dessa bedömningar har letts av riksdagsledamoten Håkan Juholt (s). Övriga ledamöter i Försvarsberedningen har varit riksdagsledamoten Tone Tingsgård (s), riksdagsledamoten Berit Jóhannesson (v), riksdagsledamoten Åke Carnerö (kd), f.d. riksdagsledamoten Anders Svärd (c), f.d. riksdagsledamoten Lennart Rohdin (fp) och f.d. riksdagsledamoten Annika Nordgren (mp).

Utrikesrådet Sven-Olof Petersson och departementsrådet Ulf Bengtsson har varit sakkunniga i beredningens arbete.

Generallöjtnanten Hans Berndtson, departementsrådet Katarina Engberg, f.d. överdirektören Bo Riddarström och departementssekreterare Niclas Trouvé har varit experter.

Försvarsberedningens sekretariat har letts av departementsrådet Michael Mohr. Sekreterare har varit kanslirådet Ulf Bi-

rath, kanslirådet Ola Hedin, departementssekreteraren Ingmarie Druve Lundberg och kanslirådet Anna Wieslander.

Beredningens redovisning bygger på ett omfattande underlag från många olika källor. Arbetet med att sammanställa detta underlag har bedrivits i arbetsgrupper med deltagande av personer från bl.a. Försvarsdepartementet, Utrikesdepartementet, Försvarsmakten, Försvarshögskolan, Totalförsvarets forskningsinstitut och Försvarsberedningens sekretariat.

Beredningen har också inhämtat underlag för sitt arbete genom särskilda redovisningar av och diskussioner med företrädare för Regeringskansliet och försvarsmyndigheter, samt företrädare för ett antal länder i samband med utlandsbesök.

Försvarsberedningen redovisar i denna försvarspolitiska rapport sin syn på viktigare frågor inför det slutliga ställningstagandet 2001 till nästa försvarsbeslut.

Beredningen är i väsentliga delar enig i sina bedömanden. Inom vissa områden har dock ledamöterna Berit Jóhannesson, Åke Carnerö, Lennart Rohdin och Annika Nordgren anmält avvikande uppfattningar. Dessa bifogas rapporten.

Stockholm den 30 augusti 2001

Håkan Juholt

Tone Tingsgård Berit Jóhannesson Åke Carnerö

Anders Svärd Lennart Rohdin Annika Nordgren

/Michael Mohr Ulf Birath Ola Hedin

Ingmarie Druve Lundberg Anna Wieslander

Sammanfattning

Svensk säkerhets- och försvarspolitik har under de senaste åren genomgått omfattande förändringar. Det säkerhetspolitiska läget har möjliggjort en nödvändig förnyelse och modernisering av det militära försvaret, men också ställt krav på ökad förmåga att bidra till fred och säkerhet i omvärlden. Därtill har samhällsutvecklingen medfört en ökad sårbarhet, särskilt i samhällsviktig infrastruktur.

Genom riksdagens beslut under 1999 och 2000 har omställningen till ett modernt, rörligt och flexibelt militärt försvar inletts. Det handlar om ett insatsförsvar för såväl nationella som internationella uppgifter, med en förmåga till anpassning om utvecklingen i omvärlden skulle kräva detta. Sammantaget bedrivs verksamheten på en lägre ekonomisk nivå.

Flera viktiga frågeställningar kvarstår dock. Försvarsberedningen lämnar därför i denna rapport viktiga förslag för att komplettera tidigare försvarsbeslut.

Förslagen handlar bl.a. om system för personalförsörjning, den frivilliga försvarsverksamheten, försörjningen med försvarsmateriel samt forskning och utveckling inom totalförsvaret. Därtill lämnar Försvarsberedningen en beskrivning av den vision, utvecklingen mot ett nätverksförsvar, som bör vara vägledande för det fortsatta reformarbetet inom det militära området.

I rapport fullföljer också Försvarsberedningen tidigare arbete genom att fullt ut tillämpa det vidgade säkerhetsbegreppet och den helhetssyn som bör präglade samhällets hantering av olika hot och risker. Försvarsberedningen lämnar förslag till hur en ny grundstruktur för krishantering i samhället kan utformas.

Den internationella utvecklingen (kap 1)

Försvarsberedningen bedömer att:

- globaliseringen och internationaliseringen fortsätter att öka det ömsesidiga beroendet mellan folk och länder,
- ekonomi och handel väger allt tyngre i relationerna mellan världens länder och har fått ökad säkerhetspolitisk betydelse,

- konflikter som uppstår lokalt kan få verkningar direkt och indirekt långt utanför det aktuella konfliktområdet och därmed hota internationell fred och säkerhet,
- de allvarligaste potentiella konflikthärdarna återfinns på kort sikt bl.a. på Balkan, i Mellanöstern, på Koreahalvön, mellan Kina och Taiwan, på den indiska subkontinenten samt i vissa delar av Afrika,
- de senaste årens informationsteknologiska utveckling har samtidigt inneburit en risk för att kriminella grupper, terrorister och icke-demokratiska och ekonomiskt svagare stater kan utgöra säkerhetshot, oavsett var i världen dessa aktörer befinner sig,
- nukleära, biologiska och kemiska stridsmedel spelar en framträdande roll i den internationella säkerhetspolitiska debatten. Skälen till detta är bl.a. risken för ökad spridning av dessa vapen till fler stater eller grupper,
- den Europeiska säkerhets- och försvarspolitik (ESDP) fortsätter att utvecklas och institutionaliseras,
- bilden av Ryssland är mångfasetterad och det är svårt att med säkerhet bedöma den fortsatta utvecklingen. Det finns positiva signaler om en nystart för reformprocessen. Samtidigt finns en mängd stora inrikespolitiska problem att lösa,
- Försvarsberedningen ser med oro på vilka konsekvenser ett amerikanskt beslut att gå vidare med missilförsvarsplanerna skulle få på det internationella nedrustnings- och icke-spridningsarbetet.

Konsekvenser för svensk säkerhetspolitik (kap 2)

Försvarsberedningen konstaterar att:

- den grundläggande positiva säkerhetspolitiska situationen består. Mer omfattande militära angrepp ter sig inte möjliga under överskådlig tid. Begränsade militära och andra hot kan inte uteslutas. Även andra aktörer än stater kan förekomma,

- ett betydande antal konflikter – med allvarliga konsekvenser i och utanför aktuella konfliktområden - kommer att förekomma även i framtiden. Konflikterna innebär ett mänskligt lidande men utgör också ytterst ett hot mot freden och svensk säkerhet. Det är därför ett svenskt intresse att bidra till fred och säkerhet,
- hot mot infrastrukturen har också ytterst en säkerhetspolitisk dignitet. Skyddet av infrastrukturen är av stor betydelse för den nationella säkerheten. Säkerhetspolitiken måste också värna de grundläggande förutsättningarna och nationella värdena som är en förutsättning för samhällets fortlevnad,
- det finns ett behov av att klarare precisera förutsättningarna för att hantera sådana hot som idag inte är väpnade angrepp i strikt folkrättslig bemärkelse, eftersom vi också måste kunna möta sådana angrepp utförda av andra aktörer än stater som använder avancerade metoder och vapen, inklusive ickekonventionella vapen.

Försvarsberedningen föreslår att:

- en ny struktur för hantering av sårbarhets- och säkerhetsfrågor i samhället etableras,
- den nya strukturen skall bygga på att samhällets resurser för hantering av kriser av olika svårighetsgrad utnyttjas på ett rationellt och kostnadseffektivt sätt. En helhetssyn skall konsekvent tillämpas på samhällets hantering av olika hot och risker,
- begreppet *samhällets säkerhet och beredskap* används för att beskriva de förebyggande åtgärder och förberedelser i övrigt som krävs inför olika typer av allvarliga kriser. Ett sådant samlande begrepp ger utrymme för en bättre helhetssyn, återspeglar behovet av ett tvärsektorielt synsätt samt det ansvar för säkerhet och beredskap som åvilar alla samhällsfunktioner,

- *Krishantering* används för alla de åtgärder som vidtas före, under eller efter en allvarlig kris,
- begreppet *totalförsvar* bör användas för att beskriva förberedelserna för och verksamheten i krig. I sådana situationer medger den extraordinära lagstiftning som är kopplad till begreppet totalförsvar att samhällets samlade resurser kan användas.

Ekonomiska utgångspunkter (kap 3)

Försvarsberedningen redovisar:

- den beslutade inriktningen för de ekonomiska ramarna för utgiftsområde 6 Totalförsvar för försvarsbeslutsperioden 2002-2004.

Försvarsberedningen föreslår att:

- regeringen utreder möjligheten att utöka bemyndigandet om beredskapskredit att även gälla åtgärder som behövs för att skyndsamt öka försvarsförmågan, alternativt att en särskild kredit för anpassning inrättas,
- regeringen i sina överväganden inför höstens försvarsbeslut och budgetproposition särskilt uppmärksammar det s.k. omställningsbidragets fördelning mellan förbandsverksamhet och materielanskaffning. Att omställningsbidraget anvisas på anslag åren 2002 och 2003 skall inte hindra att bidraget kan finansiera omställningskostnader som härrör från hela perioden 2000-2004,
- vid ett samlat anslag för både fredsfrämjande truppinsatser samt förbandsverksamhet och beredskap måste regeringens redovisning till riksdagen om fördelningen inom det sammanslagna anslaget vara tydlig, så att det bl.a. klart framgår hur stor del av anslaget som är beräknat för fredsfrämjande truppinsatser,
- resurser från nuvarande sektorsmyndigheter omfördelas till förmån för de områdesansvariga organen. Framtida beslut om fördelning måste baseras på en ny form av beslutsun-

derlag, som speglar behovet av en helhetssyn. Tvärsektoriella sårbarhetsanalyser kan utgöra en sådan mer heltäckande form av beslutsunderlag för regeringen. Frågan om på vilken ambitionsnivå som säkerhets- och beredskapsarbetet kan bedrivas i framtiden blir beroende av vilket resursutrymme som disponeras. Den nuvarande ekonomiska planeringsramen för civilt försvar rymmer de föreslagna förändringarna.

Sårbarhet och säkerhet – en förbättrad helhetssyn (kap 4)

Försvarsberedningen konstaterar att:

- nuvarande former för planering inte främjar en rationell avvägning av resurser mellan satsningar som avser svåra påfrestningar på samhället i fred och satsningar som mer specifikt avser kriget som hotbild. Samhället kan komma att ha otillräcklig förmåga att hantera krissituationer som i svårighetsgrad ligger mellan normala påfrestningar på samhället och väpnat angrepp,

Försvarsberedningen föreslår att:

- organisation för ledning och samordning inom det civila försvaret förändras för att anpassa verksamheten till den förändrade hotbilden. Funktionsansvaret och funktionsindelningen bör avvecklas.
- aktuell lagstiftning och regelverk reformeras och anpassas till kraven på en förbättrad helhetssyn i säkerhets- och beredskapsarbetet,
- formerna för planering och finansiering av säkerhets- och beredskapssatsningar förändras och utvecklas,
- rekrytering, utbildning och övningar mer inriktas på sektorsövergripande verksamhet för att skapa en generell kris- hanteringsförmåga i samhället,
- *ansvarsprincipen* tillämpas, dvs. att den som har ett ansvar för en verksamhet i fred även skall ha det i krig,

- *likhetsprincipen* införs, innebärande att verksamhetens organisation och lokalisering så långt möjligt skall överensstämma i fred, kris och krig,
- *närhetsprincipen* införs, med innebörden att kriser så långt möjligt skall hanteras på lägsta möjliga nivå i samhället. Krishantering bör endast lyftas till högre nivåer om detta krävs för att göra prioriteringar eller om det finns samordningsbehov,
- resurser som skapas för att hantera olika hot och risker i ökad utsträckning samordnas. Väsentliga effektiviserings- och rationaliseringsvinster bör kunna uppnås genom ett sam- och merutnyttjande. Det är inte samhällsekonomiskt acceptabelt att resurser inte samutnyttjas när detta är möjligt och ändamålsenligt,
- en försöksverksamhet med samgrupperad ledning bör snarast genomföras i enlighet med de förslag som en arbetsgrupp under ledning av länsstyrelsen på Gotland lagt fram. Rikspolisstyrelsen, Försvarsmakten, Kustbevakningen, Tullverket, Sjöfartsverket, Länsstyrelsen och övriga berörda organisationer bör på Gotland samgruppera ledningsresurser för att belysa möjligheterna att utnyttja sina resurser gemensamt,
- det folkliga engagemanget i samhällsberedskapen skall uppmuntras för att bidra till ett robust och motståndskraftigt samhälle och för att upprätthålla en beredskap att hantera kriser,
- ett partnerskap - frivilligt och baserat på gemensam nytta - mellan stat och näringsliv bör initieras för att gemensamt öka säkerheten i infrastrukturen. Den tekniska infrastrukturen är av fundamental betydelse för ett fungerande samhälle och av stor funktionell och ekonomisk betydelse för näringslivet,
- införandet av en ny grundstruktur, som innebär en mycket stor omställning, bör ske stegvis. I ett första steg bör beslutas om principerna för en ny myndighetsstruktur,

- organisationsförändringarna bör ske så snabbt som möjligt, och de nya myndigheter ges ett stort ansvar i det fortsatta förändringsarbetet,
- principförslag som grund för organisationskommittéer bör utarbetas under hösten 2001. Närmare förslag bör presenteras av regeringen under våren 2002, så att en ny organisation kan träda i kraft senast den 1 juli 2002.

Samhällets krishantering – en samlad syn på ledning (kap 5)

Försvarsberedningen föreslår att:

- samhällets krishantering bör både i fred och krig utgå från geografiskt ansvariga organ: regeringen på nationell nivå, länsstyrelsen på regional nivå och kommunen på lokal nivå. Detta områdesansvar har i enlighet med ansvarsprincipen olika innebörd på olika nivåer,
- regeringens krisledning och samordningen av Regeringskansliets och myndigheternas arbete i akuta krissituationer måste utvecklas. Regeringens och Regeringskansliets roll som nationell krishanteringsfunktion är av utomordentlig betydelse vid allvarliga nationella kriser,
- en ny myndighet bör inrättas på central nivå med uppgiften att utveckla planeringsprocessen för att förbättra samhällets krishanteringsförmåga. Myndigheten bör även svara för den planering som behövs för att förbereda samhället för krig, samt vissa uppgifter inom områdena IT-säkerhet och skydd mot informationsoperationer,
- militära system bör även möjliggöra en effektiv kommunikation med andra myndigheter som polis och kustbevakning när detta är påkallat i akuta lägen, t.ex. vid eftersök av försvunna personer. Detta kan numera ske med modern teknik på ett sätt som säkerställer grundprinciperna för användning av militära resurser vid civil krishantering.

Försvarsberedningen redovisar:

- ledning och samordning inom totalförsvaret mot bakgrund av de organisatoriska reformer som nu genomförs.

Försvarsberedningen bedömer att:

- regeringen har stor frihet att organisera det interna arbetet och Regeringskansliets arbetsformer. Därmed finns även goda förutsättningar för att styra Försvarsmakten och andra myndigheter så bestämt och i den omfattning som behövs i varje situation,
- den omfattade reformering av Försvarsmaktens ledningsorganisation som Försvarsberedningen rekommenderade i sin rapport hösten 1999 har inletts i enlighet med riksdagens beslut. Den nya ledningsorganisationen är en nödvändig del av utvecklingen mot ett nätverksbaserat försvar.

Försvarspolitikens inriktning (kap 6)

Försvarsberedningen föreslår att:

- försvarsresurserna skall liksom tidigare kunna användas för att:
 - Försvara Sverige mot väpnat angrepp,
 - hävda vår territoriella integritet,
 - bidra till fred och säkerhet i omvärlden, och
 - stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred,
- försvarsresurserna måste kunna anpassas för att möta olika typer av angrepp eller andra typer av förändringar som ställer nya krav,
- mot bakgrund av den internationella utvecklingen bör inriktningen att lägga relativt sett minskad vikt vid förmågan att möta väpnat angrepp ligga fast,
- mot bakgrund av den internationella utvecklingen bör inriktningen att lägga relativt sett ökad vikt vid totalförsvars-

resursernas bidrag till fred och säkerhet i omvärlden ligga fast,

- det gynnsamma säkerhetspolitiska läget bör utnyttjas för att driva på moderniseringen och den beslutade ominriktningen av försvaret,
- en omformulering bör övervägas som innebär att försvarsresurserna skall kunna användas för att stärka det svenska samhället i fred, både vad avser svåra påfrestningar och annan civil fredstida krishantering,
- de tidigare tänkta exemplen på omvärldsutvecklingar (prop. 1998/99:74, s. 66-67 och s. 73-75) kan även framgent ligga till grund för försvarsplaneringen.

Utvecklingen inom det militära försvaret – nätverksförsvaret (kap 7)

Försvarsberedningen föreslår att:

- kraven på operativ förmåga i olika avseenden och kompetenser för Försvarsmakten utvecklas i vissa delar, som förmåga att hantera informationskrig, förtydliganden avseende NBC-stridsmedel, samt att restriktionerna på marin- och flygstriidskrafterna vad avser uppgiften att bidra till fred och säkerhet i omvärlden tas bort,
- utvecklingen inom kommunikation och informationsteknologi tas tillvara i formandet av det framtida svenska försvaret som ett nätverksförsvaret,
- de behov av kompetenser som regeringen har angett att Försvarsmakten skall ha bör gälla även fortsättningsvis,
- de krav på förmåga till anpassning mot väpnat angrepp - på medellång sikt (inom fem år) respektive på lång sikt (i ett tioårsperspektiv) – som regeringen har angivit bör även fortsättningsvis utgöra grund för Försvarsmaktens planering,

- ambitionsnivån för de nationella skyddsstyrkorna bör anpassas till uppgiften att skydda samhällsfunktioner, infrastruktur och civilbefolkning samt att stödja de operativa insatsförbanden.
- utvecklingen av Försvarsmaktens internationella förmåga bör ske med klara målsättningar i olika tidsperspektiv. För arméstridskrafterna bör utveckling av ytterligare förbandstyper ske inom ramen för den nordiska brigaden. Även inom marin- och flygstridskrafterna kan utveckling av ytterligare förbandstyper övervägas,
- vissa förband, främst ur marin- och flygstridskrafterna, bör på sikt kunna utveckla en uthållighet om minst ett år vid internationella insatser,
- grundutbildning av totalförsvarspliktiga bör innehålla moment som både är viktiga vid internationella insatser och för den totalförsvarspliktiges krigsbefattning,
- den standard för utveckling av interoperabilitet som utvecklas i planerings och översynsprocessen inom PFF bör även fortsatt utgöra grunden för Försvarsmaktens internationalisering,
- civil-militär samverkan skall utvecklas ytterligare med tydligt beaktande av grundsatsen att militärt tvång eller våld inte skall brukas mot den egna befolkningen eller andra civila.

Civilt försvar – grundläggande försvarsförmåga och anpassning (kap 8)

Försvarsberedningen föreslår att:

- den pågående ominriktningen av det civila försvaret skall fortgå. Den grundläggande försvarsförmåga och den kompetensbas som krävs för att kunna möta väpnat angrepp i olika tidsperspektiv bygger på samhällets förmåga att hantera svåra påfrestningar i fred.

Totalförsvarets beredskap och förmåga till anpassning (kap 9)

Försvarsberedningen föreslår att:

- en övergripande redovisning av förmågan till anpassning bör göras årligen såväl på myndighets- som regeringsnivå och då avse anpassning i alla tidsperspektiv,
- metoderna att snabbt anpassa beredskapen efter ändrade krav på förmåga i olika tidsperspektiv bör vidareutvecklas. Ett utvecklat beredskapssystem bör tas fram snarast.

Ett nytt personalförsörjningssystem (kap 10)

Försvarsberedningen föreslår att:

- personalförsörjningssystemet även fortsättningsvis bör bygga på totalförsvarsplikten,
- yrkesofficerarna bör ha skyldighet att tjänstgöra i internationell verksamhet. Redan anställda officerare bör ges möjlighet att göra ett frivilligt åtagande om tjänstgöring i internationell verksamhet,
- det bör övervägas huruvida den skyldighet som föreslagits för yrkesofficerarna även bör omfatta den civilanställda personalen,
- Försvarsmakten påtagligt förbättrar sin rekrytering av kvinnliga officerare. Försvarsmakten ges i uppdrag att årligen redovisa vilka åtgärder som vidtagits för att öka antalet kvinnliga officerare,
- karriärvägarna och utvecklingsmöjligheterna för civilanställd personal förbättras,
- inriktningen av reservofficerssystemet bör skifta fokus från bemanning av en stor krigsorganisation till tjänstgöring i grundorganisationen och i den internationella verksamheten. Anställning som reservofficer inom vissa områden, t.ex. när det gäller IT-säkerhet, bör övervägas,

- den kompetens som de som nyss genomfört grundutbildning har, utnyttjas för att täcka behovet av bemanning när det gäller de internationella insatserna (bl.a. insatser med förband som har 30 dagars beredskap), flygtidsproduktionen och inom utbildningsverksamheten,
- Försvarsmakten ges möjlighet att utveckla beredskapskontrakten så att regelbundna övningar med nyss utbildade soldater blir möjliga,
- ett system med beredskapssoldater bör studeras. De som nyligen genomfört värnpliktsutbildning bör kunna civilanställas på befattningar inom flygtidsproduktionen. För att förstärka utbildningsverksamheten bör en utveckling av dagens befälsförstärkningsavtal ske,
- en reformering av det militära skolsystemet bör fortsätta,
- förmånerna för yrkesofficersaspiranterna inklusive införande av studiemedelsfinansiering bör ses över,
- den frivilliga försvarsverksamheten anpassas, utvecklas och utformas enligt de behov och förutsättningar som gäller för framtidens totalförsvar och för annan samhällsberedskap,
- Försvarsmakten bör stärka sin arbetsgivarroll,
- etnisk och kulturell mångfald bör betraktas som en förutsättning för Försvarsmaktens personalförsörjning.

Forskning och utveckling (kap 11)

Försvarsberedningen konstaterar att:

- dagens resursprioriteringar motsvarar inte de hotbilder som nu lyfts fram i försvarsplaneringen. Det civila försvarets forskningsinsatser är mycket blygsamma jämfört med resurserna för teknikutvecklande och kompetenshöjande militär forskning. Att bidra till fred och säkerhet i omvärlden och stärka samhället vid svåra påfrestningar i fred har ännu inte fått ett resursmässigt genomslag inom försvarsforsk-

ningen trots att det civila försvaret i hög grad är berört nationellt och internationellt.

Försvarsberedningen föreslår att:

- områdena civilt försvar, krishantering och säkerhetspolitisk forskning bör tilldelas ökade resurser på bekostnad av forskningen i övrigt,
- den föreslagna planeringsmyndigheten bör få till uppgift att ta ett samlat grepp och verka för en förstärkning av forsknings- och utvecklingsinsatserna inom det civila försvaret och civil krishantering. Planeringsmyndigheten bör tilldelas medel för att också kunna uppträda som beställare av forsknings- och utvecklingsinsatser.

En ny process för det militära försvarets materielförsörjning (kap 12)

Försvarsberedningen föreslår att:

- nuvarande inriktning av det militära försvarets forskning och teknikutveckling samt försörjning med materiel vidareutvecklas,
- en övergripande och samlad strategi för både FoU-området och materielförsörjningen bör snarast tas fram,
- en ökad handlingsfrihet bör eftersträvas i alla faser av materielförsörjningsprocessen så att anpassning kan ske utan oproportionerligt stora negativa konsekvenser för den operativa förmågan i övrigt,
- upphandling genomförs med en tillräckligt bred syn på hur de militära systemen kan samverka och fungera som en helhet så att samordning av flera olika system kan ske,
- behov av och tillgång till strategisk kompetens inom utpekade områden bör regelbundet följas upp och utvärderas,

- en förstärkning av kompetensen om materielförsörjning bör ske på myndigheter och i Regeringskansliet (Försvarsdepartementet),
- Sveriges internationella försvarsmaterielsamarbete bör koncentreras till länder och områden där det kan komma till uttryck i flera av materielförsörjningens olika faser, samt där det kan omfatta både myndigheter och företag,
- statens samverkan med i Sverige verksam försvarsindustri bör ske med det långsiktiga målet att skapa goda förutsättningar för en, inom utvalda områden, livskraftig och konkurrenskraftig industri som kan utgöra en grund för materielförsörjning i internationell samverkan,
- regeringen bör regelbundet överlägga med industrin om de långsiktiga förutsättningarna för dess verksamhet.

Skydd mot nukleära, biologiska och kemiska vapen (kap 13)

Försvarsberedningen föreslår att:

- de hot av NBC-karaktär som i närtid bör vara dimensionerande för våra skyddsansträngningar är primärt sådana som härrör från Sveriges deltagande i internationella fredsfrämjande insatser,
- Statens räddningsverk bör få ansvar för att, i samverkan med andra myndigheter, integrera utbildnings- och övningsverksamhet med särskild NBC-inriktning med annan motsvarande verksamhet som ingår i vidmakthållandet av den allmänna katastrofberedskapen,
- det bör övervägas om det NBC-förband som Försvarsmakten nu utvecklar helt eller delvis skulle kunna utgöra en resurs även för det civila samhället,
- i det angelägna arbetet för fortsatt nedrustning och icke-spridning som Sverige under lång tid har deltagit aktivt i, bör ansträngningarna att stärka konventionerna mot B- och

C-vapen, påskynda den faktiska nedrustningen och uppnå en större transparens prioriteras,

- villkoren och kostnaden för en svensk utbyggnad av ett internationellt ackrediterat laboratorium för kontroll och verifikation inom B-vapenområdet bör snarast klarläggas.

IT-säkerhet och skydd mot informationsoperationer (kap 14)

Försvarsberedningen konstaterar att:

- säkerheten i informationssamhället kräver en övergripande strategi för samhällets hantering av IT-säkerhet och skydd mot informationsoperationer.

Försvarsberedningen föreslår att:

- ett tvärsektorielt samordningsorgan för IT-säkerhet och skydd mot informationsoperationer inrättas i Regeringskansliet,
- den föreslagna planeringsmyndigheten ges ett sammanhållande ansvar för samhällets IT-säkerhet och den övergripande omvärldsanalysen. Planeringsmyndigheten bör vidare fungera som kansli åt samordningsorganet inom Regeringskansliet,
- en funktion för IT-incidenthantering inrättas i högskolemiljö som en egen myndighet med Post- och Telestyrelsen som chefsmyndighet. En utvärdering av IT-incidenthanteringsfunktionen och en förutsättningslös prövning av huvudmannaskapet bör genomföras efter en tvåårsperiod,
- en funktion för teknikkompetens inom IT-säkerhet inrättas. Funktionen bör utgöra en egen myndighet med Försvarets radioanstalt som chefsmyndighet,
- Försvarets materielverk ges i uppgift att bygga upp ett svenskt system för evaluering och certifiering. Det är också angeläget att Sverige skyndsamt överväger att under år 2001

underteckna ett avtal om samarbete med ömsesidigt erkännande av certifikatet, Common Criteria Recognition Arrangement,

- lagstiftningen ses över för att denna skall medge införandet av aktiv IT-kontroll och etablering av en IT-incidenthanteringsfunktion,
- Sverige verkar för att internationella IT-skyddssystem kan etableras och drivas.

Underrättelseverksamhet (kap 15)

Försvarsberedningen redovisar:

- den förskjutning av underrättelsetjänsten från mer traditionell verksamhet mot nya hot och mot internationell säkerhetsfrämjande verksamhet som nu sker.

1 Internationell utveckling

1.1 Bakgrund

I mars 2001 överlämnade Försvarsberedningen en säkerhetspolitisk rapport, Gränsöverskridande sårbarhet – Gemensam säkerhet (Ds 2001:14) till försvarsministern. I rapporten analyserade Försvarsberedningen den internationella utvecklingen under de senaste åren och drog slutsatser därav för Sveriges säkerhetspolitik. Den säkerhetspolitiska rapporten utgör således grunden för de försvarspolitiska slutsatser som dras i denna rapport. Kapitel 1.2 nedan är främst en sammanfattning av den säkerhetspolitiska rapporten, men också en uppdatering av viktigare händelser under det gångna halvåret. Under denna period har arbetet med att utveckla den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken (ESDP) fortskridit. En tidtabell för EU:s fortsatta utvidgning fastställdes under Göteborgstoppmötet i juni 2001. Den innebär att förhandlingarna med de första länderna skall vara slutförda före utgången av år 2002. Målet är att de nya medlemsländerna skall kunna delta i valet till Europaparlamentet år 2004.

Under denna period har även president George W. Bush angivit tonen för fortsatt inriktning av den amerikanska utrikespolitiken och däribland utvecklingen av ett missilförsvar (MD).

Vidare har nya oroligheter brutit ut under våren bl.a. i Makedonien (FYROM) på Balkan och i Mellersta Östern.

1.2 Den internationella utvecklingen

Globaliseringen och internationaliseringen fortsätter att öka det ömsesidiga beroendet mellan folk och länder. Genom den spridning av demokrati som har skett det senaste decenniet underlättas

etablerandet av gemensamma värdegrunder, vilket i sin tur stärker möjligheten att länder formar säkerhetsgemenskaper. Ekonomi och handel väger allt tyngre i relationerna mellan världens länder och har fått ökad säkerhetspolitisk betydelse. Det ömsesidiga beroendet är i grunden positivt för fred och stabilitet, men gör också sårbarheten gemensam.

Konflikter som uppstår lokalt kan få verkningar direkt och indirekt långt utanför det aktuella konfliktområdet och därmed hota internationell fred och säkerhet. Den stora majoriteten av konflikter är numera inomstatliga. De allvarligaste potentiella konflikthärdena återfinns på kort sikt bl.a. på Balkan, i Mellanöstern, på Koreahalvön, mellan Kina och Taiwan, på den indiska subkontinenten samt i vissa delar av Afrika. FN:s insatser för fred och säkerhet är fortsatt centrala i ett globalt perspektiv. Det är därför av stor betydelse att de hinder som finns mot ett effektivt FN, t.ex. vad avser finansiering och beslutsstrukturer, undanröjs och att FN i än högre grad kan stödjas av fredsfrämjande insatser från de regionala säkerhetsorganisationerna.

Den snabba teknikutvecklingen under 1990-talet har medfört stora samhällsförändringar. Teknisk infrastruktur som elförsörjning, telekommunikationer, IT-system m.m. spelar en allt viktigare roll för att samhällets vitala funktioner skall kunna upprätthållas. De senaste årens informationsteknologiska utveckling har samtidigt inneburit en risk för att kriminella grupper, terrorister och icke-demokratiska kan utgöra säkerhetshot, oavsett var i världen dessa aktörer befinner sig. I kapitel 14 behandlas området ytterligare.

Nukleära, biologiska och kemiska stridsmedel spelar en framträdande roll i den internationella säkerhetspolitiska debatten. Skälen till detta är bl.a. risken för ökad spridning av dessa vapen till fler stater eller grupper. Den snabba tekniska utvecklingen medför att nya typer av vapen eller ämnen användbara som stridsmedel kan komma att utvecklas. Det internationella arbetet med rustningskontroll och nedrustning har även mött vissa svårigheter. Vidare har risken för användning av B- och C-stridsmedel av andra aktörer än stater, särskilt i samband med terroristattacker, blivit alltmer framträdande. I kapitel 13 behandlas området ytterligare.

Det är ett svenskt mål att få till stånd en effektiv och väl fungerande europeisk krishanteringsförmåga som bygger på deltagande av samtliga Europas säkerhetsorganisationer utifrån deras olika profiler och medlemskretsar. Utvecklingen av EU:s krishanteringsförmåga syftar bl.a. till att skapa ett mer jämbördigt förhållande

mellan Europa och USA präglad av partnerskap. Det är angeläget att utvecklingen av EU:s krishanteringsförmåga sker på ett sådant sätt att den inte medför en försvagning av den transatlantiska länken.

1.3 Utvecklingen i Sveriges närområde

I Europa fortsätter säkerhetsstrukturen att utvecklas och institutionaliseras. EU:s fördjupning av samarbetet och stundande utvidgning är även ur säkerhetspolitisk synvinkel centrala processer. Detta gäller särskilt i Sveriges närområde, Östersjöregionen.

Estland, Lettland och Litauen har valt att söka sin säkerhet genom medlemskap i EU och Nato och goda grannrelationer. Processen att sätta punkt för kalla krigets uppdelning i vår del av Europa är inte avslutad förrän också dessa länder har förverkligat sina säkerhetspolitiska mål. Därtill måste Rysslands band med EU och Nato breddas och fördjupas. En sådan gynnsam säkerhetspolitisk utveckling är till gagn för Sveriges och hela regionens säkerhet.

Försvarsberedningen anser att den säkerhetspolitiska utvecklingen i närområdet är fortsatt gynnsam. Den ekonomiska tillväxten har varit god i regionen och det politiska och ekonomiska utbytet har vidareutvecklats i Östersjöregionen.

Förhandlingarna om EU-medlemskap för Sveriges grannländer Polen, Estland, Lettland och Litauen har under våren 2001 tagit stora steg framåt och måldatum för medlemskap antogs av Europeiska rådet i Göteborg i juni 2001.

Estland, Lettland och Litauen har samtidigt fortsatt sina förberedelser för att erhålla Nato-medlemskap, bl.a. genom en fortsatt uppbyggnad och reformering av de nationella försvarsmakterna. Förhoppningarna knyts till en inbjudan om medlemskap vid Natos toppmöte i Prag i november 2002. Den amerikanske presidenten Bush förklarade i ett tal i Warszawa i juni 2001 att USA strävar efter att nya inbjudningar skall kunna utfärdas vid detta tillfälle och att inga kandidatländer skall diskrimineras av historiska eller geografiska skäl.

Beredskapen vid de militära styrkorna i vårt närområde är mycket begränsad. Särskilt gäller detta Ryssland vars militära kapacitet har reducerats under hela 1990-talet, såväl när det gäller volym som tillgänglighet.

I de flesta länder i vårt närområde sker en ökad satsning på internationell krishantering och som ett led i detta fördjupas och ut-

vecklas samverkansförmågan och den gemensamma övningsverksamheten inom ramen för PFF. Ledningsstrukturerna har reducerats i alla länder i närområdet. Ledningsövningar liksom andra övningar har minskat, men det finns en strävan efter att upprätthålla tillräcklig ledningsförmåga på operativ och strategisk nivå.

De markstridskrafter som skulle kunna verka i närområdet har minskat avsevärt sedan kalla krigets dagar och minskningen bedöms ännu inte ha avstannat helt. En trend som har varit synlig under hela tiden är att luftlandsättningsstrupperna, liksom strategisk rörlighet för kvarvarande markstridsförband, bibehålls eller byggs ut. Detta gäller Västeuropa, USA och Ryssland och har under det senaste året blivit tydligare.

De marina styrkeförhållandena i Östersjön har i hög grad förändrats genom att den ryska marinen har minskat avsevärt och genom att den inte längre disponerar baser i Estland, Lettland och Litauen. Ryssland har en avsevärt mer defensiv marin strategi, i Östersjön liksom globalt, jämfört med vad Sovjetunionen hade. Övriga strandstaters marina närvaro i Östersjön har också minskat men i långt mindre utsträckning. Väsentligt i militärstrategiskt hänseende är Rysslands marina anläggningar på Kolahalvön. Området kan framgent komma att utgöra det enda basområdet för Rysslands strategiska ubåtar.

I juni månad 2001 presenterade Finland en ny vitbok om Finlands säkerhets- och försvarspolitik. Vitboken kommer att behandlas av den finska riksdagen under hösten 2001. I vitboken föreslås bl.a. en reduktion av krigsorganisationens storlek från 420 000 till 350 000 soldater. Finlands deltagande i den internationella civila och militära krishanteringen betonas liksom totalförsvarets betydelse.

I juni 2001 fattade Stortinget i Norge beslut om en försvarsproposition. Den innehöll bl.a. förslag på hur det norska försvaret skulle omstruktureras genom en reducerad personalstyrka och en minskad budget under en fyraårsperiod. Regeringen fick dock inte igenom de mest långtgående förslagen till ominriktning.

1.4 Utvecklingen av den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken (ESDP) under våren 2001

Vid Europeiska rådets möte i Göteborg i juni 2001 antogs en ESDP-rapport och ett särskilt EU-program för konfliktförebyggande. Dessa sammanfattas kortfattat nedan.

Konfliktförebyggande

Det nya EU-programmet slår fast ett antal principer och idéer samt presenterar en rad konkreta åtgärder för hur EU på ett bättre sätt ska bidra till att förebygga väpnade konflikter. Bland dessa kan nämnas att: utrikesministrarna i början av varje ordförandeskap skall göra en systematisk genomgång av potentiella riskområden; att EU skall utveckla förebyggande strategier för regioner och länder; samt att EU kommer att ta initiativ till ett regionalt möte med organisationer som arbetar med konfliktförebyggande i Europa. Arbetet med EU-programmet har inspirerats och stärkts av arbetet i fält, inte minst EU:s konkreta åtgärder för att söka bidra till att förhindra väpnad konflikt i stor skala i Presevodalen i södra Serbien samt i Makedonien (FYROM).

EU:s samarbete med Förenta Nationerna

Utvecklingen av samarbetet mellan EU och FN inom krishantering och konfliktförebyggande är en central fråga. Arbetet med att utveckla EU:s resurser för såväl militär som civil krishantering samt inom konfliktförebyggande ger EU ökade möjligheter att ge ett stärkt bidrag även till FN:s verksamheter inom dessa områden.

Allmänna rådet antog i juni 2001 slutsatser som dels lägger grunden för en förstärkt politisk dialog - med återkommande högnivåmöten mellan EU och FN - dels anger vilka konkreta områden som bör prioriteras när samarbetet mellan EU och FN utvidgas. Till de senare hör centrala frågeställningar inom krishantering och konfliktförebyggande syftande till att säkerställa att EU:s framväxande resurser på bästa sätt även kommer FN:s verksamhet till del. Inom konfliktförebyggande handlar det bland annat om att säkerställa ömsesidigt förstärkande strategier, utbyte av information och analys, samråd mellan särskilda sändebud, sam-

ordning och utbildning på fältet. Inom krishantering syftar samarbetet till att säkerställa att EU:s framväxande resurser bidrar med ett faktiskt mervärde till FN, bland annat genom en dialog som rör planering och genomförande av krishantering. I ett regionalt perspektiv skall dialogen särskilt fokusera på västra Balkan, Mellanöstern och Afrika.

Allmänna rådets slutsatser har lagt en god grund för ett utökat samarbete mellan EU och FN. Europeiska rådet i Göteborg gav det belgiska ordförandeskapet i uppdrag att under hösten 2001 fortsätta arbetet i denna fråga.

Nya strukturer för krishantering

Vid EU-toppmötet i Helsingfors i december 1999 beslutade medlemsstaterna att inrätta tre nya organ för planering, beslut och genomförande av krishanteringsinsatser: Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (Kusp), Militärkommittén och den militära staben. Dessa tre organ började fungera i provisorisk form redan i mars 2000 och inrättades permanent under våren 2001.

I maj 2000 inrättades även en särskild kommitté för civila aspekter av krishantering (Civilkommittén). Denna kommitté ger, liksom Militärkommittén, råd till Kusp i olika frågor inom sitt ansvarsområde.

I april utnämndes den finländske generalen Gustav Hägglund till Militärkommitténs ständige ordförande för en period om tre år. Den militära staben bemannades och flyttade in i sina nya lokaler i Bryssel.

Beslut har också fattats av Allmänna rådet om formerna för överföringen av VEU:s satellitcenter och VEU:s säkerhetspolitiska institut till EU vid kommande årsskifte.

Parallellt med uppbyggnaden av strukturer för krishantering färdigställde EU under våren 2001 en övningspolicy och ett långsiktigt övningsprogram. Policyn utgör ett ramverk som beskriver övningarnas övergripande syfte och förklarar hur de skall genomföras för att stå i överensstämmelse med de operativa och politiska målsättningar som EU har beslutat om. Övningsprogrammet är en förteckning över de krishanteringsövningar som förutses äga rum fram till år 2006. Under våren 2001 genomfördes en särskild krishanteringsövning för att testa EU:s nya strukturer och procedurer.

EU:s krishanteringskapacitet – civila aspekter

Under det svenska ordförandeskapet har en stor del av arbetet på det civila området ägnats åt att utveckla EU:s och medlemsstaternas kapacitet på polisområdet. Processen har lett fram till att EU redan nu är mycket nära att uppfylla polismålet, d.v.s. att medlemsstaterna senast år 2003 skall kunna sätta in upp till 5000 poliser i internationella insatser, av vilka 1000 skall kunna finnas på plats inom 30 dagar.

Under våren 2001 har en särskild polisenhet inom Rådssekretariatet upprättats, som skall kunna planera för och om det behövs även leda polisinsatser inom ramen för EU-ledda krishanteringsoperationer. En särskild polishandlingsplan har också upprättats. Denna ger en uppdragsbeskrivning för kommande ordförandeskap och sekretariatets nya polisenhet.

EU har under våren 2001 även enats om nya konkreta kapacitetsmål på de övriga prioriterade områdena. Inom rättsområdet åtar sig EU att förbättra sin förmåga att bidra till insatser för att stärka rättsstaten över hela fältet från konfliktförebyggande till krishantering. Som ett delmål skall EU:s medlemsstater till år 2003 kunna ställa upp till 200 domare, åklagare, fängelsepersonal och andra befattningshavare inom rättsväsendet till förfogande för krishanteringsinsatser. Denna kapacitet skall särskilt kunna utgöra komplement till en internationell polisinsats för att skapa en fungerande rättskedja, något som det erfarenhetsmässigt finns ett stort behov av.

Vad gäller civil administration skall EU:s medlemsstater till år 2003 skapa tillgång till en pool av experter inom ett brett fält av funktioner som är relevanta för krishanteringsinsatser, t.ex. administrativa, sociala och infrastrukturfunktioner. Inom räddningstjänstområdet skall EU:s medlemsstater med kort varsel kunna ställa upp med upp till 2000 experter för insatser i samband med krishantering. Därutöver har Civilkommittén under våren 2001 arbetat med frågor som rör EU:s internationella samarbete på området för civil krishantering. Ett dokument antogs som fastställer principerna för det praktiska samarbetet med de internationella organisationerna och i ett annat dokument dras riktlinjerna upp för samarbetet med länder utanför EU vad gäller deras medverkan i EU-ledda polisinsatser.

EU:s krishanteringskapacitet – militära aspekter

Europeiska rådet i Helsingfors fastställde i december 1999 som övergripande mål på det militära området att EU år 2003 skall disponera 60 000 soldater för insats inom 60 dagar under minst ett år, samt stödande marin- och flygförband. Sedan denna målsättning fastställdes har medlemsländerna arbetat med att i detalj fastställa vilka resurser som krävs för att genomföra olika tänkbara krishanteringsinsatser. Resultatet har sammanställts i en katalog, Helsinki Headline Catalogue (HHC). Medlemsländerna har sedan anmält vilka resurser de är beredda att bidra med till EU:s krishantering. Dessa har sammanställts i en annan katalog – Helsinki Force Catalogue (HFC). Under det svenska EU-ordförandeskapet har denna utvecklats och tillfogats en tabell över vilka av de anmälda förbanden som finns tillgängliga redan år 2001. Vidare innehåller den ett tillägg som redovisar vilka förband som icke-EU-länder i Europa och Nato har anmält såsom tillgängliga för medverkan i EU-ledda krishanteringsinsatser.

Under våren 2001 har en tredje katalog utarbetats, I Helsinki Progress Catalogue (HPC) redovisas vilka brister de redan anmälda förbanden har i förhållande till HHC. Denna information utgör en viktig grund för förberedelserna för den andra militära kapacitetskonferensen som planeras äga rum i november 2001.

Två mycket centrala frågor är fortfarande utestående vad avser utvecklingen av EU:s militära kapacitet. Det gäller dels frågan om den översynsmekanism för utveckling av EU:s militära kapacitet som Europeiska rådet i Nice beslutade om. Denna fråga är föremål för intensiva diskussioner inom EU och i den gemensamma EU-Nato-arbetsgruppen om kapaciteter. Den andra utestående frågan gäller hur EU skall kunna få tillgång till Nato-resurser för planering och genomförande av krishanteringsinsatser. Det är av stor betydelse att dessa frågor kan lösas ut skyndsamt inte minst för att undvika onödig duplicering av strukturer och kostnader.

Samverkan med Nato och partnerländer

Under det svenska EU-ordförandeskapet inleddes ett arrangemang som bl.a. innebär att Kusp och Natorådet (NAC) skall mötas minst tre gånger per ordförandeskap. Därutöver genomfördes

extra möten mellan Kusp och NAC under våren 2001 bl.a. för att diskutera situationen på Balkan och det praktiska samarbetet på fältet.

Under våren 2001 har också arrangemanget för konsultationer mellan EU och tredje land om krishantering börjat tillämpas. Flera möten har arrangerats i formaten EU+15 (EU:s kandidatländer och de europeiska Natoländerna utanför EU) och EU+6 (de europeiska Natoländerna utanför EU), varvid diskussioner förts om ESDP, aktuella säkerhetspolitiska frågor samt krishanteringen på Balkan. Dessutom har EU kommit överens om principer för deltagande av tredje land i EU-ledda polisinsatser.

Dialogen med partnerländer utanför EU är en viktig del av utvecklingen av ESDP. Detta gäller inte minst Ryssland. Ett viktigt led i detta arbete var toppmötet mellan EU och Ryssland i Moskva i maj 2001, där åtagandena i Parisdeklarationen om förstärkt säkerhetspolitisk dialog och samarbete från oktober 2000 följdes upp och konkretiserades.

1.5 Utvecklingen på Balkan

I slutet av februari 2001 drabbades Makedonien av den svåraste krisen sedan självständigheten i början av 1990-talet. Makedonien är det enda land i f.d. Jugoslavien som under hela 1990-talet har hållit sig utanför samtliga krig. Trots svåra ekonomiska och sociala påfrestningar som en följd av kriget på Balkan – senast under Kosovokriget år 1999 – samt de etniska spänningarna i landet, har demokratiska val med konstitutionella maktskiften genomförts i ordnade former både avseende president och regering.

Situationen i Kosovo präglas fortsatt av spänningar och våld mellan olika Kosovoalbanska fraktioner, vilket utgör ett hot mot den internationella närvaron, som har till uppgift att upprätthålla lag och ordning. I november 2000 öppnade den lokala kosovoalbanska milisen UCPMB (Befrielsearmén för Presevo, Medvedja och Bujanovac) en ny front i den demilitariserade Presevodalen i Serbien. Skärmytslingarna övergick under vintern till regelrätta attacker och UCPMB förstärktes genom tillströmning från Kosovo. Genom den återhållsamhet som de nya makthavarna i Belgrad visade och genom ingripande från FN, EU och KFOR tvangs UCPMB upphöra med sina attacker. Den mycket långsamma avväpningen av olika mycket starkt beväpnade kosovoalbanska grupper utgör fort-

satt ett hot mot utvecklingen mot ökad ordning och stabilitet såväl i Kosovo som i angränsande regioner.

I mars vändes aktiviteterna mot den dittills fredliga norra delen av Makedonien. Albansk gerilla (NLA), förstärkt av extremister som lämnade Presevoområdet i samband med uppgörelsen mellan Nato och FRJ om återlämnade av den s.k. säkerhetszonen, ockuperade byn Tanusevci i de norra gränstrakterna mot Kosovo. Den hänvisade inledningsvis till albansk frustration över gränsuppgörelsen mellan Makedonien och Förbundsrepubliken Jugoslavien (FRJ). Regeringsarmén och säkerhetsstyrkor reagerade med att försöka återta kontrollen över byn, till en början utan framgång. Snart spreds oroligheterna till städerna Tetovo, Kumanovo och Aracinovo i utkanten av huvudstaden Skopje. De albanska partierna i Makedonien och deras företrädare tog avstånd från gerillans attacker. Det internationella samfundets agerande i Makedonien syftade främst till att få till stånd ett varaktigt eldupphöravtal och samtidigt inleda en politisk dialog mellan de albanska och makedonska partierna i Makedonien kring de etniska frågorna i landet, med fokus på en förstärkning av minoriteternas rättigheter och ställning. Den 13 augusti 2001 undertecknade ledarna för de fyra största partierna och presidenten, bevitnat av EU:s företrädare, ett avtal som innehöll ett politiskt ramverk för Makedoniens framtid. Detta förutsätter också att den albanska gerillan ska avväpnas och att avtalet ska övervakas av Nato-förband. Långsiktig fred och stabilitet i regionen förutsätter en avväpning av gerillan i Kosovo och att utvecklingen där stabiliseras i fredliga och demokratiska former.

Myndigheterna i Belgrad arresterade den förre jugoslaviske presidenten Slobodan Milosevic den 1 april 2001 och utlämnade honom sedan till krigsförbrytartribunalen i Haag den 28 juni 2001. Det var också en följd av EU:s och USA:s tydliga budskap om att man förväntar sig fullt samarbete med krigsförbrytartribunalen, vilket sedan följdes av löften om samarbete också från myndigheterna i Zagreb, Sarajevo och Banja Luka.

I parlamentsvalet i Montenegro den 22 april 2001 fick de partier som pläderade för fortsatta band med Jugoslavien ca 45 procent av rösterna, vilket tyder på att befolkningen är fortsatt splittrad. Regeringsbildningen i Montenegro kom p.g.a. detta att bli utdragen och planerna på en folkomröstning om självständighet har flyttats fram i tiden. EU och USA har fortsatt att uppmuntra till konstruktiva samtal mellan Serbien och Montenegro i syfte att reformera federationen.

Den 25 maj 2001 nåddes ett ramavtal med en uppgörelse om successionsfrågorna efter det f.d. socialistiska Jugoslavien. Dessa samtal har pågått i närmare tio år och var det första avtal någonsin som nåddes mellan de fem f.d. jugoslaviska republikerna.

Den 29 juni 2001 hölls en första stor givarkonferens för Jugoslavien.

1.6 Utvecklingen i Mellanöstern

Mellanösternkonflikten utgör en av efterkrigstidens längsta och mest svårlösta kriser. Åtskilliga försök till konfliktförebyggande har förekommit men det finns också många exempel på misslyckanden. Regionen har länge tillhört ett av världens mest krigshärjade områden.

I drygt tio år har olika försök gjorts till en uppgörelse mellan israeler och palestinier. Genom den s.k. Osloprocessen har ett antal olika överenskommelser träffats som innebär att Israel dragit sig tillbaka från ungefär 43 procent av Västbanken och 70 procent av Gaza. I de områden från vilka israelerna dragit sig tillbaka råder en begränsad autonomi vilken utövas av den palestinska myndigheten under ledning av Yassir Arafat.

Under hösten 2000 exploderade det folkliga missnöjet i de palestinska områdena. Detta har sin grund bl.a. i sjunkande levnadsstandard, hög befolkningstillväxt och stor arbetslöshet, besvikelse över fredsprocessen och känsla av vanmakt i förhållande till Israel och den ständigt pågående bosättningspolitiken. Under oroligheterna har hundratals människor dödats och tusentals skadats, av vilka flertalet har varit palestinier. I februari 2001 förlorade Arbetarpartiet och Ehud Barak stort i ett direktval till premiärministerposten. I valet segrade Högerpartiet och Ariel Sharon.

Frågan om ett fredsavtal är intimt förbunden med planerna på utropande av en palestinsk stat. Upprättandet av en palestinsk stat utgör fredsprocessens logiska slutmål. Om detta råder numera principiell enighet bland konfliktens parter och andra inblandade aktörer, inklusive EU. Problem kan dock förväntas om palestinierna proklamerar staten innan en förhandlingsuppgörelse finns med Israel. Under våren och sommaren 2001 har krisen mellan israeler och palestinier eskalerat. Utsikterna till en lösning i bosättningsfrågan ser mörk ut utifrån palestinskt perspektiv. Vädjanden om internationella observatörer har hittills inte gett resultat, och det

koncept som f.n. ligger närmast realisering – en mindre amerikansk närvaro – är i sig kontroversiell hos många palestinier.

1.7 Den nya amerikanska utrikespolitiken och frågan om ett missilförsvarssystem

I den säkerhetspolitiska rapporten från mars 2001 framhöll Försvarsberedningen att USA har en fortsatt ekonomiskt, militärt, kulturellt och politiskt dominant ställning i världen. Den unikt starka ställningen innebär dock inte att världen är unipolär. Det växande ömsesidiga beroendet omfattar även USA och begränsar landets handlingsutrymme.

I mars 2001 var det ännu för tidigt att se vilken inriktning den amerikanska utrikespolitiken skulle ges av den nya amerikanska administrationen. Administrationen har under våren inlett en rad översyner inom centrala utrikespolitiska områden vilka i flera fall fortfarande pågår, varför det är för tidigt att göra några mer bestämda uttalanden om resultatet av dessa. Försvarsberedningen kan emellertid konstatera att flera förändringar har skett under det gångna halvåret.

På det säkerhetspolitiska området prioriterar Bushadministrationen utvecklandet av ett missilförsvarssystem (MD). Hotbilden från kalla krigets dagar har till stor del ersatts av hot om angrepp med enstaka missiler från fientligt sinnade länder med ambition att skaffa massförstörelsevapen och långdistansrobotar. USA vill därför inte längre förlita sig enbart på avskräckningsdoktrinen (MAD), utan utforma ett nytt säkerhetspolitiskt ramverk som inkluderar olika typer av missilförsvar, nedskärningar av de strategiska arsenalerna, samt fortsatt arbete mot spridning av massförstörelsevapen. ABM-avtalet, som slöts mellan USA och Sovjetunionen år 1972 (och som senare Ryssland övertagit), innebär att försvarssystem mot kärnvapen i princip förbjöds. USA anser att avtalet är föråldrat och vill därför övervinna de begränsningar som avtalet lägger på utvecklandet av ett missilförsvar i den nya hotsituationen. Mer precisa uppgifter i fråga om utformning, tidtabell samt innebörden av det föreslagna ramverket saknas ännu så länge, men president Bush har inlett konsultationer med en bred grupp länder, däribland Ryssland.

Den amerikanska inviten till samråd om missilförsvarsfrågorna har lett till att de flesta stater nu säger sig vilja avvakta en precisering av det amerikanska förslaget till nytt säkerhetspolitiskt ramverk och hur detta förhåller sig till det nuvarande systemet, som

grundas på ABM-avtalet, icke-spridningsavtalet för kärnvapen (NPT) och START-förhandlingarna mellan USA och Ryssland.

Rysslands reaktion på USA:s förhandlingsinbiter är av särskild vikt, mot bakgrund av Rysslands stora kärnvapenarsenal och ställning som part till ABM-avtalet. Rysslands traditionella position är att ABM-avtalet måste bevaras oförändrat för att garantera den strategiska stabiliteten, något man försöker förankra genom gemensamma uttalanden med andra stater. Samtidigt använder Ryssland politiska och folkrättsliga medel för att motverka MD och finna alternativa vägar att komma tillrätta med missilspridningen, däribland ett nationellt initiativ för global kontroll av missiler, samt multilaterala utspel i samarbete med Kina. Ryska förslag om europeiskt och internationellt samarbete kring taktiska missilförsvarssystem varvas dessutom med hot om utträde ur Intermediate-range nuclear forces (INF), Strategic Arms Reduction Treaty (START) och andra viktiga avtal i händelse av att USA unilateralt gör allvar av sina planer.

Rysslands hållning har under den senaste tiden blivit mer avvaktande. President Putin har visat försiktig förhandlingsvilja och vid det rysk-amerikanska toppmötet i Genua, i samband med G8-mötet i juli 2001, kopplades för första gången i ett officiellt uttalande neddragningar i de strategiska kärnvapenarsenalerna till utplaceringen av missilförsvar.

Kina vidhåller sitt skarpa motstånd mot både Theatre Missile Defense (TMD) och MD. Kinesernas motstånd anses motiveras dels av värnandet av den egna avskräckningen vis-à-vis USA, som skulle tillintetgöras av MD, och dels utsikten av TMD-system i Taiwan och andra länder i regionen, som skulle göra dessa mindre utsatta för kinesiska hot. Kina genomför sedan slutet av 1980-talet en kontroversiell modernisering av den egna kärnvapenarsenalerna, och det är oklart i vilken mån som MD nu används som en förövändning också för denna rustning. En kinesisk kapprustning anses särskilt oroande eftersom en sådan skulle kunna sprida sig till Sydasiens och Mellanöstern. Kina satsar på samarbete med Ryssland i försöken att motverka de amerikanska missilförsvarsplanerna och få till stånd ett förbud mot militarisering av yttre rymden. Presidenterna Jiang och Putin utfäste sig att fortsätta detta samarbete i samband med toppmötet i juni 2001 i Shanghai-gruppen (Kina, Ryssland, Kazachstan, Kirgizistan, Tadzjikistan, Uzbekistan).

Sverige har vid ett flertal tillfällen uttryckt stark oro över de konsekvenser ett amerikanskt beslut att gå vidare med missilförsvarsplanerna skulle få på det internationella nedrustnings- och

icke-spridningsarbetet. Det finns en uppenbar risk för att resultaten av åratals förhandlingar på området kan komma till skada. Dessutom finns tecken på att missilförsvarsplanerna används av andra länder som en förevändning för upprustning och för att blockera framsteg på nedrustningsområdet. Försvarsberedningen ser med oro på och anser det angeläget att motverka en sådan utveckling. Arbetet med global nedrustning och icke-spridning måste fortsätta.

Parallellt med diskussionen om missilförsvarsfrågorna har de multilaterala ansträngningarna trappats upp för att genom internationellt samarbete skapa en global norm mot missilspridning och därmed motverka spridningen av ballistiska missiler. Behovet av multilaterala lösningar accentueras av den existerande exportkontrollens oförmåga att förhindra fortsatt export till länder som kan tänkas utveckla massförstörelsevapen. Det arbete som i detta sammanhang har bedrivits under svenskt ordförandeskap i EU uppmärksammades av stats- och regeringscheferna i ett särskilt uttalande vid Göteborgstoppmötet. Arbetet kommer nu att fortsätta för att få till stånd en internationell uppförandekod mot missilspridning. EU:s målsättning är att alla länder som vill ansluta sig till en sådan ska få möjlighet att delta i förhandlingarna om ett slutligt dokument som ska kunna vara tillgängligt redan år 2002.

Den amerikanska översynen på det säkerhetspolitiska området har även inneburit att man vid flera tillfällen valt att inte godkänna hela eller delar av olika internationella avtal. I juli 2001 förkastade USA det arbete som bedrivits sedan år 1994 för att stärka konventionen mot biologiska och toxinvapen genom ett verifikationsprotokoll. Detta behandlas mer utförligt i kapitel 13.

I samband med FN-konferensen mot spridning av lätta vapen valde USA att inte gå med på skrivningar som kunde inskränka rättigheterna för privatpersoner såväl som ickestatliga aktörer att inneha lätta vapen, vilket bidrog till ett utvattnat slutdokument. Detta var ett bakslag för strävandena att få kontroll över vapenrörelser på många håll i tredje världen.

Vad beträffar Europapolitiken bekräftade president Bush i sitt linjetal i Warszawa i juni 2001 att det amerikanska engagemanget i Europa består. Trots en del tidigare tveksamheter kring den amerikanska truppenvaron på Balkan slog presidenten fast att USA avser stå fast vid sitt militära engagemang där tillsammans med allierade och partnerländer.

Det stöd som gavs från Clinton-administrationen rörande ESDP har i allt väsentligt behållits av Bush-administrationen. Det amerikans-

ka stödet för ESDP är dock villkorat, såtillvida att varje åtgärd av EU som innebär en duplicering av Natos strukturer ses som en utmaning mot Nato. Vidare fäster USA stor vikt vid EU:s åtagande att utveckla nya kapaciteter för krishantering. Man är inom administrationen ännu inte helt övertygad om att ESDP i praktiken kommer att leda till mer resurser.

Den nya administrationen inledde sin mandatperiod med ett något stramare tonläge i förhållande till Ryssland än vad som var fallet under Clintonadministrationen. Vidare initierades en översyn av Rysslands politikens olika delar. Resultatet av översynen var att kontakterna mellan USA och Ryssland under en period var mindre frekventa än tidigare. Ett flertal möten mellan utrikesministrarna samt toppmötet mellan Bush och Putin ändrade dock detta. Bush har därefter sänt starka signaler om att USA vill ha en nära arbetsrelation med Ryssland. Ett nytt toppmöte planeras i november 2001 i Moskva.

När det gäller administrationens relation med Mellanöstern inleds den med att inta en avvaktande hållning till Mellanösternkonflikten. I takt med att spänningsnivån i regionen har stigit har dock det amerikanska engagemanget ökat.

1.8 Utvecklingen i Ryssland

I den säkerhetspolitiska rapporten från i mars 2001 konstaterade Försvarsberedningen att bilden av Ryssland är mångfasetterad och det är svårt att med säkerhet bedöma den fortsatta utvecklingen. Det finns positiva signaler om en nystart för reformprocessen. Samtidigt har Ryssland fortsatt en mängd stora inrikespolitiska problem att lösa på de institutionella, ekonomiska och sociala områdena. Militärreformen, som präglas av underfinansiering, framskrider långsamt.

Konflikten i Tjetjenien fortsätter med oförminskad styrka. Såväl de federala styrkorna som de tjetjenska gerillagrupperna lider i princip dagliga förluster. Opinionsstödet för den militära insats som nu har pågått i snart två år förblir betydande. Trenden är dock att stödet sakta men säkert eroderas. Moskvans uttalade politik är alltså att fortsätta de väpnade insatserna mot de tjetjenska "terroristerna" och samtidigt bygga upp en civil, tjetjensk administration i republiken, vars lokala stöd skall säkras genom bl.a. federala bidrag till ekonomisk återuppbyggnad. Hittills har denna politik dock rönt liten framgång. En militär seger över den tjetjenska sidan framstår som osannolik och återuppbyggnadsarbetet går mycket

långsamt. Det är viktigt att söka en politisk lösning på konflikten. Den av Moskva tillsatta tjetjenska administrationen åtnjuter endast svagt lokalt stöd.

Lokalbefolkningens förtroende för de ryska federala förbanden är närmast obefintligt, inte minst p.g.a. de omfattande övergrepp som enligt samstämmiga rapporter från olika håll fortfarande pågår. Åtgärderna för att utreda rapporterade kränkningar av mänskliga rättigheter och lagföra de skyldiga har hittills varit otillräckliga. Den humanitära situationen i och omkring Tjetjenien förblir mycket allvarlig och internationella humanitära organisationer har alltjämt svårt att verka i området, bl.a. på grund av säkerhetsläget. Efter utdragna förhandlingar kunde OSSE:s stödgrupp i juni 2001 återupprätta en permanent närvaro i Tjetjenien, långt senare än vad som tidigare utlovats från rysk sida. Utvecklingen på mediaområdet ger i dagsläget fortsatt anledning till oro. Ryssland har sedan början av 1990-talet haft en mycket liberal medialagstiftning. Under det senaste året har dock framförallt oberoende media kommit att ut sättas för ett allt tydligare tryck från myndigheterna. I september 2000 utfärdade Säkerhetsrådet en kritiserad informations säkerhetsdoktrin som har potential att ytterligare inskränka pressfriheten.

Tendenserna till påtryckningar mot media motverkas i viss mån av den pluralisering som skett under de senaste tio åren. Globaliseringen och ny teknik har slagit igenom. I varje större stad finns det ett tiotal TV-kanaler, lika många radiostationer, flera lokala tidningar och en mängd tidskrifter. Ägarintressena är skiftande från olika företagsgrupper till politiska grupperingar och administrativa strukturer. Det finns dock en klar tendens till ett ökat statligt inflytande över de rikstäckande TV-kanalerna i Ryssland. Som ett exempel på detta kan nämnas den lag som president Putin undertecknade i augusti 2001 om att samla alla radio- och TV-bolag under kommunikationsministeriet och dryga 80-talet regionala radio- och TV-bolag i ett bolag under ett federalt företag. Det nya företaget kommer att ansvara för all signal- och frekvenstilldelning i den Ryska federationen. Enligt uppgifter i massmedia skall det nya företaget bli ett aktiebolag där staten äger 51 procent av aktierna. Lagen skulle kunna hota yttrandefriheten i Ryssland, samtidigt är den ett led i den konsolideringsprocess av Ryssland som blivit allt tydligare under president Putin. Att ett bolag ansvarar för tilldelning av frekvenser är inte ovanligt i väst och behöver inte med automatik innebära statlig censur – även om en sådan utveckling givetvis inte kan uteslutas. Försvarsberedningen anser att det fortsatt finns

anledning till att noga följa utvecklingen på mediaområdet i Ryssland.

I april 2001 utsågs Sergej Ivanov till ny försvarsminister. Samtidigt utnämndes gruppleadaren för partifractionen "Enighet" i Duman, Boris Gryzlov, till ny inrikesminister. Båda dessa utnämningar motiverades av att president Putin strävade efter att tydligare markera den civila kontrollen över de s.k. kraftstrukturerna (Försvarsministeriet, Inrikesministeriet m.fl.). Ryska och andra bedömare har tolkat utnämningarna som en åtgärd för att stärka presidentens kontroll över försvars- respektive inrikesministeriet.

Försvarsminister Ivanov får i sitt nya ämbete möjlighet att söka genomföra den militärreform som säkerhetsrådet under hans ledning tidigare har utarbetat. Riktlinjerna för reformen fastställs i ett presidentdekret från mars 2001. Enligt de huvudelement ur dekretet som har offentliggjorts syftar reformen till att inom en tioårsperiod skapa en mobil, kompakt och effektiv krigsmakt, med förmåga att strida i strategiskt viktiga områden men också för t.ex. bekämpning av internationell terrorism och narkotikasmuggling. Åren 2001-2005 skall ägnas åt omorganisering och förbandsneddragningar och de resterande fem åren åt modernisering av kvarvarande förband. Som en uttalad ambition anges att lösa de sociala problemen inom försvarsmakten samt höja officerskårens status.

Anslagen till denna reformerade krigsmakt skall, enligt uttalanden från såväl president som försvarsminister, förbli i princip oförändrade. Av dessa skall dock andelen avsedd för utveckling och materielanskaffning öka, för att år 2010 uppgå till 50 procent av försvarsbudgeten. Det får anses högst tveksamt om denna ambitionsnivå verkligen kommer att kunna uppnås inom befintliga resursramar, inte minst mot bakgrund av de kostnader som kommer att uppstå i samband med de planerade neddragningarna.

Ryssland bedriver under president Putin en mer aktiv, intressebaserad och långsiktig utrikespolitik än under president Jeltsin. En tydlig tendens i rysk utrikespolitik under Putin är att Rysslands relationer med Europa ges högre prioritet än tidigare. Ryssland har kommit till insikt om EU:s stora ekonomiska betydelse för Ryssland. Ryssland visar också stort intresse för utvecklingen av den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken. Rysslands inställning till EU-utvidgningen är i grunden positiv, även om Moskva regelbundet erinrar om vikten av att EU också beaktar utvidgningens konsekvenser för Ryssland, bl.a. på handelsområdet och vad gäller Kaliningrad.

Gentemot Estland, Lettland och Litauen fortsätter Ryssland att föra en offentlig polemik i högt tonläge, med återkommande, som regel ogrundade, anklagelser om förmenta kränkningar av de rysk-talandes rättigheter i främst Lettland men även Estland. Förbindelserna med Litauen är mer utvecklade. Ryssland upprepar med jämna mellanrum sin negativa inställning till Nato-medlemskap för Estland, Lettland och Litauen. Förhållandet till USA tillmäts fortfarande stor vikt i Moskva. Ryssland vill gärna se sig självt som en stormakt jämbördig med USA, i kraft av sitt stora kärnvapeninnehav, sitt permanenta säte i FN:s säkerhetsråd och, som en följd härav, med ett globalt ansvar för fred och stabilitet i världen.

Utöver USA och Europa anser sig Ryssland, av geografiska och andra skäl, ha starka intressen i Asien. Inte minst de ekonomiska förbindelserna med Indien, Kina och Japan bedöms som viktiga. Indien och Kina är bl.a. viktiga länder för rysk krigsmaterielexport. I förbindelserna med Japan fortsätter territorialtvisten om Kurilerna att vara en stötesten.

Putins Ryssland bedriver en mycket aktiv politik gentemot övriga länder inom Oberoende staters samväld (OSS) - med en tydlig betoning av de bilaterala förbindelserna med dessa länder, snarare än det multilaterala OSS-samarbetet. Tätast är kontakterna med Vitryssland, där ambitionen att utveckla unionen mellan länderna sägs ligga fast men där de konkreta resultaten av detta arbete ännu är begränsade. Det finns en klar tendens till att Ryssland i förbindelserna med övriga OSS-länder styrs allt tydligare av egna, ofta ekonomiska, intresseöverväganden.

1.9 Utvecklingen i Asien

I den senaste säkerhetspolitiska rapporten konstaterade Försvarsberedningen att Asien framstår som säkerhetspolitiskt allt viktigare. Kina är idag, och torde i framtiden i ännu högre grad kunna bli en politisk och kommersiell stormakt. Den omfattande moderniseringen och upprustningen av Kinas både konventionella och nukleära stridskrafter är ett betydande orosmoment för Kinas grannar. Maktbalanstänkandet dominerar bland regionens främsta aktörer och en risk för rustningskapplöpning kan inte uteslutas. Avsaknaden av regionala rustningskontrollregimer och säkerhetspolitiska samarbetsorgan är härvidlag en allvarlig brist.

Flygplansincidenten med ett amerikanskt spaningsflygplan som tvingades nödlanda på kinesisk mark sammanföll med den ameri-

kanska administrationens syn på Kina, inte som en fiende men som en partner i vissa frågor och en konkurrent i andra. Samtidigt förtydligade president Bush sin och regeringens uppfattning vad gäller Taiwan, mänskliga rättigheter, vapenkontroll och icke-spridningsfrågor m.m. Framsteg har gjorts i förhandlingarna om Kinas WTO-medlemskap och president Bush har föreslagit att Kinas status som normal handelspartner ska förlängas. Sannolikt är Kinas WTO-anslutning förestående och den kommer direkt att följas av Taiwans WTO-inträde. Detta skeende kommer sannolikt att befrämja de fredliga kontakterna över sundet. Efter utrikesminister Powells besök i Beijing planeras nu ett statsbesök av president Bush i oktober 2001. Besöket kommer att ske i Kina i anslutning till ett toppmöte med Asia-Pacific Economic Co-operation i Kina. En annan faktor som skulle kunna verka återhållande är att Peking fått ansvaret att arrangera de olympiska spelen år 2008. Detta kommer enligt en del bedömare att göra militära vågspel de närmaste åren mindre sannolika.

2 Konsekvenser för svensk säkerhetspolitik

2.1 Slutsatser för svensk säkerhetspolitik

Försvarsberedningen drar i sin säkerhetspolitiska rapport tre slutsatser för svensk säkerhetspolitik med grund i sin omvärldsanalys.

En första slutsats för svensk säkerhetspolitik mot bakgrund av den internationella utvecklingen är enligt Försvarsberedningen att den grundläggande positiva säkerhetspolitiska situationen består. Försvarsberedningens tidigare bedömning av i vilket tidsperspektiv som ett invasionshot inte ter sig möjligt, dvs. ett perspektiv på cirka tio år, har endast förändrats marginellt, i den meningen att hotet nu ter sig något mer avlägset.

Bedömningen att ett invasionsföretag syftande till ockupation av hela eller delar av Sverige inte ter sig möjligt att genomföra under överskådlig tid, förutsatt att vi har en grundläggande försvarsförmåga, ligger därmed fast. Avgörande för denna bedömning är förmågan hos de militära styrkorna i vårt närområde och i vilket tidsperspektiv som förmågan skulle kunna förändras, samt det alltmer fördjupade säkerhetssamarbete som präglar vårt närområde, och som motverkar de motstridiga intressen som alltjämt kvarstår.

Utvecklingen ger heller inte anledning att ändra bedömningen av de mer begränsade militära angrepp som ändå skulle kunna riktas mot Sverige i samband med en kris som utvecklas ur nuvarande omvärldsläge. Som Försvarsberedningen tidigare anfört går det samtidigt inte att på lång sikt utesluta att ett mer omfattande militärt hot skulle kunna växa upp igen. *Militärstrategiska förändringar och den tekniska utvecklingen medför dock att ett sådant mer omfattande hot, om det blir aktuellt, kommer att se annorlunda ut än under det kalla kriget.*

Vår säkerhetspolitik måste därför även fortsättningsvis innebära att vi kan möta olika former av militära och andra hot som direkt

berör Sverige. Svårast bland dessa är väpnade angrepp riktade mot vårt lands frihet och självständighet, och som förhindrar oss att i alla lägen och i former som vi själva väljer trygga en handlingsfrihet att - såsom enskild nation och i samverkan - kunna utveckla vårt samhälle.

Försvarsberedningen vill i detta sammanhang återigen betona behovet av att klarare precisera förutsättningarna för att hantera sådana hot som idag inte är väpnade angrepp i strikt folkrättslig bemärkelse, eftersom vi också måste kunna möta sådana angrepp utförda av andra aktörer än stater som använder avancerade metoder och vapen, inklusive ickekonventionella vapen.

En andra slutsats för svensk säkerhetspolitik berör de risker som sammanhänger med regionala och lokala kriser och konflikter som indirekt eller direkt kan beröra Sverige. Försvarsberedningen bedömer att ett betydande antal konflikter med allvarliga konsekvenser i och utanför det aktuella konfliktområdet kommer att förekomma även i framtiden. Dessa konflikter innebär ett omfattande lidande för de människor som är direkt utsatta, men kan också innebära allvarliga problem, och ytterst även riskera freden och säkerheten för andra regioner och länder, och för Sverige. Det ligger därför i Sveriges intresse att bidra till att förebygga konflikter av dessa slag, och om det misslyckas säkerställa en politisk konfliktlösning, men också när så behövs delta i civil och militär krishantering i samverkan med andra stater.

I vår säkerhetspolitik måste därför också ingå att i samverkan med andra stater verka för fred och säkerhet i vår omvärld. Inom ramen för vårt medlemskap i den Europeiska unionen och i enlighet med Amsterdamfördraget har Sverige därvid åtagit sig att tillsammans med övriga medlemsländer skydda unionens gemensamma värden, grundläggande intressen, oavhängighet och integritet i överensstämmelse med grundsatserna i Förenta nationernas stadga. Enligt fördraget ingår vidare att på alla sätt stärka unionens säkerhet, bevara freden och stärka den internationella säkerheten, främja det internationella samarbetet samt utveckla och befästa demokratin och rättsstatsprincipen samt respekten för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Ett konkret uttryck för vårt bidrag till denna samverkan är de resurser som Sverige anmält till EU:s krishanteringsförmåga.

En tredje slutsats sammanhänger med de tekniska infrastruktur-systemens fundamentala betydelse för medborgarnas livsbetingelser och ett fungerande samhälle. Hot mot tekniska infrastruktur-system kan få mycket allvarliga konsekvenser och därmed ytterst

också få en säkerhetspolitisk dignitet. Efterhand som systemen ges en ökande grad av avancerad teknik, blir inbördes mer beroende av varandra och i allt större utsträckning internationaliseras och kommersialiseras, blir skyddet av samhällsviktig infrastruktur av väsentlig betydelse för den nationella säkerheten. Utvecklingen motiverar också ett utökat internationellt samarbete om skydd av kritisk infrastruktur.

De senaste årens informationsteknologiska utveckling ger utvidgade påverkansmöjligheter till en betydligt lägre kostnad än mer traditionella ekonomiska, politiska och militära maktmedel. Det innebär att även mindre intressegrupper, kriminella grupper, terrorister och ekonomiskt svagare stater får allt större möjligheter att påverka, oavsett var i världen dessa aktörer befinner sig. Gränserna för vad som är internationell säkerhetspolitik respektive enskild IT-säkerhet blir därmed allt mer flytande. Det finns i dagsläget ingen anledning att tro att denna utveckling inte kommer att fortsätta.

Det öppna moderna samhället har blivit allt mer sårbart genom sitt beroende av informationsteknik, eftersom denna också utgör en grund för fortsatt utveckling av ekonomi och välfärd. De system som används i dag är sårbara mot intrång, spionage och förstörelse. Traditionellt starka nationer kan därmed utsättas för angrepp även från nya små och stora aktörer i det internationella systemet.

Genom att informationssystem dessutom knyts samman kan en störning sprida sig via olika nätverk och därmed ge upphov till betydande konsekvenser. IT-systemens inbördes beroende resulterar i en gemensam tvärspektoriell sårbarhet. Särskilt allvarliga konsekvenser kan uppstå när vitala, centrala system i samhället som är spridda eller sammankopplade utsätts för störningar.

Risken för användning av B- och C-stridsmedel också av subnationella aktörer samt i samband med terroristattacker måste i ökande utsträckning uppmärksammas. Den fortsatta spridningen av teknologi och expertis, liksom av B- och C-stridsmedel samt radioaktivt material, är ett allvarligt problem. Massförstörelsevapen kan te sig attraktiva för terroristgrupper eller kriminella genom möjligheten att drabba många individer vid en attack, en önskan att utföra mer spektakulära attacker, att hot om insats kan vara nog för att uppnå önskad effekt samt att skyddet mot sådana attacker är sämre än mot traditionella attacker.

Mot denna bakgrund måste vi genom vår säkerhetspolitik också värna de grundläggande förutsättningar och nationella värden som i detta sammanhang är avgörande för samhällets fortlevnad. Vi måste kunna förebygga och hantera situationer som utan att direkt hota

Sveriges fred och självständighet ändå skulle kunna innebära snabba och allvarliga försämringar av samhällets normala funktioner.

Försvarsberedningen har tidigare angett som avgränsning av säkerhetspolitiken att denna primärt bör avse sådana hot mot säkerheten som kan innebära snabba och allvarliga försämringar av samhällets normala funktion. Det innebär att hoten måste ha en viss dignitet (dvs. avse samhället eller många människor snarare än enskilda verksamheter eller individer). Däremot bör inte sådana tänkbara försämringar i levnadsstandard och livsvillkor som kan förknippas med långsiktiga förändringar av handel och industriella villkor, utarmning av naturresurser, sociala förhållanden, miljöförstoring och klimatförändringar etc. betraktas som säkerhetspolitiska hot i sig. Det är dock väsentligt att noga analysera sådana mer långsiktiga förändringstendenser eftersom dessa i sig kan leda till akuta händelser med mycket svåra konsekvenser för samhället.

Försvarsberedningen vill avslutningsvis understryka att det ligger i Sveriges intresse att inte bara bidra till att förebygga konflikter av olika slag, utan att också aktivt delta för att lösa uppkomna konflikter och kriser inom ramen för en gemensam krishantering. Detta hänger samman med att det som kan definieras som ett svenskt intresse, dvs. det som skall skyddas och försvaras, har skiftat karaktär. Sverige är i dag en del av en värld som präglas av ett ständigt ökande gränsöverskridande samarbete på olika nivåer, inom olika områden och mellan olika aktörer. Med detta gränsöverskridande samarbete, som innefattar såväl konkreta som mer abstrakta strukturer och system, följer med självklarhet ett ökande ömsesidigt beroende. Den negativa effekten av detta i sig positiva samarbete är en växande sårbarhet för konflikter och kriser. Betydelsen av var konflikten eller krisen inträffar tenderar att bli underordnad det svenska intresset. Med det ökande och gränslösa beroendet följer således att definitionen av vad som utgör ett svenskt intresse blir allt bredare men också mer svårbestämd. De hot mot fred och säkerhet som regionala eller lokala kriser och konflikter utgör handlar om en kombination av direkt och/eller indirekt påverkan på gemensamma, gränsöverskridande strukturer och system. Svenskt egenintresse och gemensamma intressen tenderar att alltmer överlappa varandra.

2.2 Grundelement i Sveriges säkerhetspolitik

Försvarsberedningen föreslog i sin förra rapport Gränsöverskridande sårbarhet – gemensam säkerhet (Ds 2001:14) att de mål för säkerhetspolitiken som beslutades av riksdagen i den säkerhetspolitiska kontrollstationen våren 1999 i allt väsentligt bör ligga fast. Vissa justeringar bör dock göras med anledning av utvecklingen och målen ytterligare anpassas och konkretiseras för att bättre spegla den vidgade syn på säkerheten som bör prägla svensk säkerhetspolitik.

Försvarsberedningen lämnade i sin förra rapport ett bidrag till regeringens överläggningar med riksdagspartierna om Sveriges säkerhetspolitiska doktrin och den militära alliansfriheten. Överläggningarna är ännu inte avslutade, varför Försvarsberedningen valt att i denna rapport inte behandla frågan ytterligare.

Sveriges säkerhetspolitik syftar ytterst till att bevara vårt lands fred och självständighet. Vårt säkerhetspolitiska mål är att i alla lägen och i former som vi själva väljer trygga en handlingsfrihet att - såsom enskild nation och i samverkan - kunna utveckla vårt samhälle.

Vår säkerhetspolitik har såväl en nationell som en internationell dimension.

Nationellt skall vi kunna möta militära och andra hot som direkt berör Sverige. Svårast bland dem är väpnade angrepp riktade mot vårt lands frihet och självständighet. Vi skall också förebygga och kunna hantera situationer som utan att direkt hota Sveriges fred och självständighet ändå skulle kunna innebära snabba och allvarliga försämringar av samhällets normala funktioner.

Internationellt skall vi i samverkan med andra stater aktivt verka för fred och ökad säkerhet. Genom att verka för en stärkt internationell rättsordning och genom att medverka till konfliktförebyggande samarbete och insatser, gemensam civil och militär krishantering samt försoning och uppbyggnad efter kriser och konflikter kan vi bidra till ökad säkerhet i omvärlden och därmed också för oss själva.

Med utgångspunkt i en bred syn på säkerhet formaras säkerhetspolitikens båda dimensioner i ett kontinuerligt samspel mellan flertalet politikområden.

Det är av avgörande betydelse även för Sveriges säkerhet att utvecklingen globalt leder till fördjupad demokrati, öppenhet och välfärd, och därmed till ökad stabilitet och trygghet. Av central betydelse är FN:s breda insatser för fred och säkerhet. Sverige lägger också stor vikt vid att FN och de regionala organisationerna på olika sätt tidigt kan ingripa i lokala och regionala konflikter.

Vår strävan är att samarbeta med Europas alla säkerhetsorganisationer. Jämsides med vår medverkan i FN och OSSE deltar vi sålunda i EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik, lämnar effektiva bidrag till EU:s gemensamma krishanteringsförmåga samt samarbetar med Nato och flertalet övriga europeiska stater inom ramen för det Euro-atlantiska partnerskapsrådet (EAPR) och Partnerskap för fred (PFF). Därtill kan fogas det regionala och bilaterala samarbetet med våra grannländer.

I Europa utgör vårt säkerhetspolitiska mål att varaktigt säkra ett förtroendefullt och nära samarbete mellan alla stater. Samarbetet inom EU och med de euro-atlantiska säkerhetsstrukturerna, och bibehållandet av ett starkt amerikanskt engagemang för säkerheten i norra Europa, är härvid av stor betydelse. Ett grundläggande svenskt intresse är en fortsatt utveckling av demokrati, ekonomiska och sociala framsteg, förbättrad miljö, samt en ökad öppenhet mot omvärlden, som omfattar hela Europa.

Det är ett viktigt säkerhetspolitiskt intresse för Sverige att Estland, Lettland och Litauen kan förverkliga sina säkerhetspolitiska mål och därmed integreras i Europeiska unionen. Vidare tillmäts Sveriges säkerhetsfrämjande samarbete med dessa länder stor vikt. För vår del är det regionala praktiska samarbetet inom Östersjöområdet, bl.a. inom Östersjöstaternas råd, av väsentlig betydelse. Det nordiska försvars- och säkerhetspolitiska samarbetet har under de senaste åren utvecklats till en särskild dimension i Sveriges säkerhetspolitik. Sverige och Finland har därutöver ett särskilt nära samarbete i säkerhetspolitiska frågor.

Rysslands aktiva deltagande och engagemang är en viktig förutsättning för att på lång sikt varaktigt trygga stabilitet och säkerhet i Europa och för att hantera frågorna på den globala agendan. Det är väsentligt att fortsätta ansträngningarna att långsiktigt integrera Ryssland i det europeiska samarbetet och dess strukturer.

Ansträngningar för att hindra ytterligare spridning av massförstörelsevapen har stor betydelse.

Om det säkerhetspolitiska läget försämras, skall vår säkerhetspolitik bidra till att spänningen i omvärlden och särskilt i vårt närområde begränsas. Vi skall kunna försvara vårt territorium mot kränk-

ningar och angreppshandlingar och vi skall kunna agera för att tillvarata svenska intressen. Vi skall kunna motstå hot och påtryckningar och möta insatser som riktas mot funktioner och värden i det svenska samhället och som syftar till att påverka vårt agerande och samhällets funktion.

Vi skall söka förebygga att vårt samhälle utsätts för svåra påfrestningar genom den robusthet och förmåga till omställning som byggs in i samhället. Vi skall ägna ökad uppmärksamhet åt sådana förebyggande åtgärder som minskar sårbarheten i de delar av vår tekniska infrastruktur som är gränssättande för viktiga samhällsfunktioner. Det skall därutöver finnas en beredskap att hantera de påfrestningar som likväl kan uppstå. Beredskapen skall avse extraordinära situationer som kan uppstå genom snabba och allvarliga försämringar av samhällets funktion.

2.3 Konsekvenser för totalförsvaret

När det gäller omfattningen av den verksamhet som behövs för att förbereda landet för krig är Försvarsberedningens bedömning att de förändringar som inträffat sedan slutet av 1980-talet i grunden förändrat Sveriges säkerhetspolitiska situation. Som framgår ovan kvarstår Försvarsberedningens bedömning att ett invasionsföretag syftande till ockupation av hela eller delar av Sverige inte ter sig möjligt att genomföra under överskådlig tid, förutsatt att vi har en grundläggande försvarsförmåga. Invasionshotet utgör inte längre grunden för totalförsvarsresursernas utformning. Avvecklingen och nedprioriteringen av de verksamheter som direkt inriktats mot att förbereda landet för att motstå ett brett upplagt invasionsföretag kan därmed fortsätta. Om ett mer omfattande hot skulle aktualiseras, vilket Försvarsberedningen menar inte på lång sikt kan uteslutas, ger den grundläggande försvarsförmågan och en bred kompetensbas de förutsättningar som krävs för att vi ska kunna anpassa oss till en sådan situation.

För det militära försvaret har den säkerhetspolitiska utvecklingen krävt och möjliggjort en övergång från ett invasionsförsvar till ett insats- och kompetensförsvar. Det handlar om en genomgripande förändring av såväl omfattning som struktur, där utgångspunkten är relativt sett begränsade krav på att kunna möta angrepp mot Sverige men ökade krav på att delta i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. Det militära försvaret skall också

bidra till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred.

För det civila försvaret är innebörden av förändringen att den tidigare inriktningen mot att stödja det militära försvarets mobilisering, styrkeuppbyggnad och strid, samt att skydda befolkningen och trygga försörjningen, nu bör inriktas på grundläggande försvarsförmåga samt planering för att möjliggöra anpassning.

Det är därmed Försvarsberedningens uppfattning att en stor del av den traditionella verksamhet som bedrivits inom ramen för begreppet totalförsvaret och med invasionshotet som grund nu kan tillgodoses genom en tillräcklig anpassningsförmåga. Särskilt gäller detta det civila försvaret, där såväl den grundläggande försvarsförmågan som den kompetensbas som erfordras för att vi skall kunna upprätthålla en förmåga till anpassning, till en helt avgörande del bygger på samhällets robusthet och förmåga till krishantering. Försvarsberedningen har i samtliga rapporter ägnat stor uppmärksamhet åt samhällets sårbarhet. Samhällets beroende av en fungerande infrastruktur i kombination med en ökad sårbarhet, särskilt inom infrastrukturuområdena el, tele och data, är därvid ett särskilt viktigt område. Hot mot infrastrukturen kan få mycket allvarliga konsekvenser och ytterst få en säkerhetspolitisk dignitet.

Ett annat väsentligt inslag i utvecklingen är de alltmer omfattande internationella insatser, civila och militära, som genomförs för att förebygga konflikter och hantera de kriser som ändå uppstår.

2.4 En ny struktur för hantering av sårbarhets- och säkerhetsfrågor i samhället

De resurser som skapas inom ramen för totalförsvaret, där en omfattande verksamhet även fortsättningsvis kommer att bedrivas inom den militära delen av totalförsvaret, skall i ökad utsträckning utformas så att de kan användas vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser och för att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred. Utgångspunkten för denna inriktning, den s.k. helhetssynen, är att det i betydande utsträckning är samma eller likartade åtgärder som måste vidtas och resurser som måste tillskapas oavsett vilken hot- eller risksituation som ligger till grund. Det handlar därvid bl.a. om en utformning av totalförsvaresresurserna så att de effektivt kan användas både nationellt och internationellt, om att utvecklingen av ledningsstrukturer och ledningssystem skall utgå från hela hotska-

lan, och att åtgärderna i övrigt inom många områden, t.ex. infrastruktur och sjukvård, kan vara desamma oavsett om det är en katastrofsituation eller ett angrepp som ligger till grund.

Försvarsberedningen konstaterade i rapporten Gränsöverskridande sårbarhet – gemensam säkerhet (Ds 2001:14) att de hot som har säkerhetspolitisk dignitet berör flertalet politikområden, och att de hot och risker som är aktuella idag och som upplevs som relevanta för framtiden behöver behandlas på ett mer övergripande sätt. Försvarsberedningen anser därför att det är nödvändigt med vissa förändringar som innebär ett nytt koncept och en ny struktur för samhällets hantering av olika sårbarhets- och säkerhetsfrågor.

Utgångspunkten för en ny struktur bör vara att samhällets resurser för hantering av kriser av olika svårighetsgrad utnyttjas på ett rationellt och kostnadseffektivt sätt genom att en helhetssyn på samhällets hantering av olika hot och risker konsekvent tillämpas.

Försvarsberedningen menar att det är väsentligt att ta ställning till innebörden av olika begrepp som bör användas i detta sammanhang och hur dessa begrepp bör förhålla sig till varandra. Frågan om vilka begrepp som bör användas har också behandlats av Sårbarhets- och säkerhetsutredningen (Fö 1999:04). Försvarsberedningens redovisning grundas i allt väsentligt på utredningens förslag.

Försvarsberedningen anser att totalförsvaret även i framtiden bör vara det begrepp som beskriver den verksamhet som behövs för att förbereda landet för krig. I krig omfattar totalförsvaret all den samhällsverksamhet som behövs för att kriget skall kunna föras. Totalförsvaret består av militärt försvar och civilt försvar. Begreppet totalförsvaret kan därmed även fortsättningsvis definieras på det sätt som framgår av lagen om totalförsvaret (1992:1403).

Försvarsberedningen anser vidare att den grundberedskap för olyckor m.m. som finns reglerad inom vissa sektorsområden, t.ex. smittskydd, ordning och säkerhet, räddningstjänst, bör utvecklas vidare. Störningar i ordning, bränder eller olyckor är i någon mening normala situationer, som kan hanteras av utpekade sektorsmyndigheter med därför inrättad normal organisation. Regeringen har i skrivelser till riksdagen redovisat samhällets beredskap genom ett antal sektorsvisa genomgångar.

Försvarsberedningen har i tidigare betänkanden betonat att det också finns en sårbarhet i samhället som kräver ett tvärsektorielt angreppssätt och en helhetssyn på förberedelser och inriktning av åtgärder. För dessa situationer krävs samverkan mellan flera aktörer och en helhetssyn på samordning. För dessa situationer finns inga

lika entydiga begrepp som för sektorshändelser. Idag används begrepp som extraordinära eller särskilda händelser, svåra påfrestningar på samhället i fred etc. Karaktäristiskt för dessa situationer är att med normal, fredstida organisation kunna hantera ”onormala situationer”, som inte har förutsatts genom särskild sektorslagstiftning.

Det är inte lämpligt enligt Förvarsberedningen att innefatta samhällets beredskap mot andra typer av hot och risker än krig i begreppet totalförsvaret. Ett viktigt skäl till Förvarsberedningens bedömning är att begreppet totalförsvaret har en folklig förankring med en tydlig knytning till krig som motiverar särskilda befogenheter och fullmaktslagar. Ett annat skäl är att totalförsvaret är ett författningsreglerat begrepp med ett omfattande regelverk där förändringar skulle få mycket stora följdverkningar.

Förvarsberedningen föreslår i stället att ett mer heltäckande begrepp, *samhällets säkerhet och beredskap*, används för att beskriva de förebyggande åtgärder och förberedelser i övrigt som krävs inför olika typer av allvarliga kriser. Ett sådant samlande begrepp ger utrymme för en bättre helhetssyn och återspeglar behovet av ett tvärsektorielt synsätt och förhållningssätt till olika typer av allvarliga kriser, och det ansvar för säkerhet och beredskap som åvilar alla samhällsfunktioner. Ett sådant krishanteringssystem bör enligt Förvarsberedningen kunna baseras på områdesansvaret hos kommuner, länsstyrelser och hos regeringen. Dessa organisationer har redan idag ett helhetsansvar på respektive nivå men befogenheter och skyldigheter bör tydliggöras, och resurser bör omprioriteras för att kunna bedriva förebyggande och förberedande arbete liksom för att kunna hantera kriser.

Begreppet *krishantering* bör mot denna bakgrund kunna användas för alla de åtgärder som vidtas före, under eller efter en allvarlig kris (för hanteringen av det akuta krisförloppet bör operativ krishantering kunna användas). Begreppen bör täcka alla typer av allvarliga krisförlopp, även den mest allvarliga situationen, dvs. krig. Förberedelserna för och verksamheten i krig bedrivs inom ramen för begreppet totalförsvaret. I en sådan situation medger den extraordinära lagstiftning som är kopplad till begreppet totalförsvaret och höjd beredskap att samhällets samlade resurser kan utnyttjas.

Förvarsberedningen utvecklar i kapitel 4 sin syn på samhällets hantering av sårbarhets- och säkerhetsfrågor och de närmare förslagen om en ny struktur för ökad säkerhet.

3 Ekonomiska utgångspunkter

3.1 Beslutade ekonomiska ramar

Riksdagen har beslutat om inriktningen för de ekonomiska ramarna för utgiftsområde 6 Totalförsvaret för försvarsbeslutsperioden 2002-2004 (prop. 1998/99:74, bet. 1998/99:FöU5, rskr. 1998/99:224).

Besluten innebär att ramen för utgiftsområdet under perioden för varje år skall vara 4 miljarder kronor lägre än den ram för år 2001 som riksdagen godkände våren 1998, exklusive den materieförskjutning riksdagen beslutade om våren 1996. Vidare beslutades ett omställningsbidrag på 3 miljarder kronor år 2002 och 1 miljard kronor år 2003. Bidraget skall användas för de kostnader som hänger samman med de strukturförändringar inom Försvarsmaktens krigs- och grundorganisation riksdagen beslutade om våren 2000 (prop. 1999/2000:30, bet. 1999/2000:FöU2, rskr. 1999/2000:168) samt för de förskjutningar av materielleveranser som genomförs. Utrymme för teknisk förnyelse skall rymmas inom de fastställda ekonomiska ramarna.

I 2001 års ekonomiska vårproposition framgår de av riksdagen beslutade ekonomiska ramarna för utgiftsområdet under perioden 2002-2004.

miljoner kr. löpande pris	2002	2003	2004
Utgiftsområde 6 Totalförsvaret	45 804	44 751	44 764
varav omställningsbidrag	3 000	1 000	

3.2 Finansiering av åtgärder för anpassning

Under perioden sedan det kalla krigets slut har beredskapsbegreppet fått en vidare tolkning. Den gamla krigsorganisationen hade i princip beredskapskravet att inom några dygn kunna mobiliseras. Under nittioalet 1990-talet har beredskapen som en följd av omvärldsutvecklingen successivt kunnat sänkas. Anpassning är det sätt på vilket vi hanterar de osäkerheter som fortfarande finns om den framtida utvecklingen. Försvarsmaktens beredskap styrs i regleringsbrevet till att förband under utbildning samt vissa delar av insatsorganisationen med kort insatstid skall kunna möta de hot om väpnade angrepp som kan uppstå. Inom ett år skall beredskapen kunna ökas med ytterligare förband ur insatsorganisationen så att mer omfattande hot kan mötas. De åtgärder som krävs för den sistnämnda beredskapshöjningen är bl.a. samträning, viss anskaffning och omförrädsställning. Tänkbara scenarier för den ettåriga anpassningen/beredskapshöjningen studeras inom ramen för den operativa planeringen och utgör exempel på utvecklingar i närområdet där risken för kriser och konflikter ökar.

Sedan försvarsbeslutet 1996, då anpassningsprincipen lades fast, har en rad åtgärder vidtagits för att öka anpassningsförmågan. Inte minst kortare försvarsbeslutsperioder och regelbundna säkerhetspolitiska kontrollstationer bidrar till möjligheterna att gradvis anpassa försvarsförmågan. Även med en god förmåga att uppfatta och rätt tolka signalerna om viktigare säkerhetspolitiska förändringar måste vi räkna med en viss fördröjning innan beslut kan tas. Det ställs alltså höga krav på att beslutsfattandet skall kunna ske snabbt för att ge största möjliga tid för nödvändiga åtgärder för att höja vår försvarsförmåga. För att skapa trovärdighet för anpassningstanken måste det finnas en tilltro till att statsmakterna har erforderligt beslutsutrymme.

I samband med regeringens försvarsbeslut fattar riksdagen beslut om inriktningen av de ekonomiska ramarna för totalförsvaret. Det är dock genom regeringens årliga förslag till statsbudget i budgetpropositionen som riksdagen fattar slutligt beslut om vilka ekonomiska ramar som skall gälla för utgiftsområdet och vilka verksamheter anvisade anslag skall bekosta. Dagens statliga budgetprocess som regleras i regeringsformen, riksdagsordningen och lagen (1996:1059) om statsbudgeten innebär att åtgärder som under pågående försvarsbeslutsperiod behövs för att öka, minska eller förändra försvarsförmågan och deras finansiering måste föreslås riks-

dagen i förslag till statsbudget eller på tilläggsbudget till statsbudgeten.

Åtgärder som behöver beslutas för att *anpassa försvarsförmågan till gradvisa omvärldsförändringar* kan således i gängse ordning föreslås riksdagen som därmed kan anvisa ökade eller minskade anslag inom utgiftsområdet utan att detta fördröjer eller förhindrar anpassning. Budgetprocessen med treåriga utgiftstak och ramar för utgiftsområden innebär att statsmakterna måste prioritera mellan de verksamheter som bedrivs under olika utgiftsområden. I en tillväxtsituation torde vissa resurser kunna frigöras inom utgiftsområdets ram genom omprioritering av verksamhet. Försvarsberedningen har i tidigare rapporter pekat på behoven av att undvika långsiktiga bindningar för att uppnå en flexibilitet i försvarsplaneringen som medger att ekonomiska resurser beloppsmässigt kan identifieras och göras tillgängliga för anpassning på både kort och lång sikt. En sådan flexibilitet är en god förutsättning för anpassning till gradvisa förändringar.

Om *åtgärder för att mycket snabbt öka försvarsförmågan* behöver beslutas, och ökade anslag behövs för detta, har regeringen genom ett generellt bemyndigande från riksdagen möjlighet att besluta att ett ramanslag får överskridas för att täcka utgifter som inte var kända då anslaget anvisades och om riksdagsbeslut om anslag på tilläggsbudget inte hinner inväntas. En restriktion är dock att överskridandet skall rymmas inom utgiftstaket.

Försvarsberedningen anser att åtgärder för att mycket snabbt öka försvarsförmågan har en sådan dignitet för rikets säkerhet och får betraktas som så extraordinära att regeringen noggrant bör överväga hur finansieringen av anpassning i ett sådant läge skall kunna ske. Anpassningstanken ställer särskilda krav på handlingsregler för att nödvändig anpassning inte skall förhindras eller försvåras.

I 9 kap. 3 § regeringsformen föreskrivs att riksdagen vid budgetreglering skall beakta behovet under krig, krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden av medel för rikets försvar. Med stöd av denna bestämmelse bemyndigar riksdagen årligen regeringen att utnyttja en beredskapskredit om 40 miljarder kronor i Riksgäldskontoret. Krediten skall säkerställa att en nödvändig beredskapsökning inte förhindras eller fördröjs därför att regeringen inte disponerar erforderliga betalningsmedel. Åtgärder som behövs för att snabbt öka försvarsförmågan täcks dock inte av detta bemyndigande. Nuvarande lydelse av regeringsformen och budgetlagen har i detta hänseende sin utgångspunkt i den tidigare fokuseringen på ett invasionsförsvar.

Försvarsberedningen anser att regeringen bör närmare utreda möjligheten att utöka bemyndigandet om beredskapskredit att även gälla åtgärder som behövs för att skyndsamt öka försvarsförmågan, alternativt att en särskild kredit för anpassning inrättas. Krediten bör kunna användas efter beslut av regeringen till följd av en snabb allvarlig försämring av det säkerhetspolitiska läget. Det ligger i sakens natur att ett sådant beslut fattas först efter att frågan behandlats i Utrikesnämnden och efter att Försvarsutskottet informerats i ärendet.

3.3 Omställningsbidraget

Beredningen kan konstatera att omställningsbidraget är en nödvändig förutsättning för ominriktningen till ett insats- och anpassningsförsvar. Regeringen bör i sina överväganden inför höstens försvarsbeslut och budgetproposition särskilt uppmärksamma bidragets fördelning mellan förbandsverksamhet och materielanskaffning. Att omställningsbidraget anvisas på anslag åren 2002 och 2003 skall inte hindra att bidraget kan finansiera omställningskostnader som härrör från hela perioden 2000-2004.

3.4 Finansiering av fredsfrämjande truppinsatser

Försvarsberedningen har i tidigare rapporter understrukt vikten av att kunna korta tiden från det att behov av en internationell insats uppstår till dess att den kan ske. Utvecklingen av EU:s krishanteringsförmåga, och de svenska åtaganden som gjorts i detta sammanhang, understryker ytterligare vikten av att så snabbt som möjligt kunna sända väpnad styrka utomlands för humanitära och fredsfrämjande insatser. EU:s styrkeregister för krishantering ställer krav på att förbanden skall kunna vara på plats i ett insatsområde senast inom 60 dagar efter beslut. FN har som krav att förband skall kunna lämna respektive land 30 dagar efter det att säkerhetsrådet har fastställt ett mandat. Inriktningen enligt regeringen och riksdagen är att en styrka – med de resurser som efterfrågas – skall kunna sättas in någon månad efter ett beslut i riksdagen eller av regeringen. Möjligheten att snabbt komma på plats i ett insatsområde är avhängig en rad faktorer, varav finansiering av insatsen utgör en del.

Dagens statliga budgetprocess med treåriga utgiftstak och utgiftsramar innebär att de ekonomiska resurserna för fredsfrämjande internationella truppinsatser i första hand skall göras tillgängliga inom utgiftsområdets beslutade ekonomiska ram. Detta innebär dock att de resurser som skulle kunna användas för annan verksamhet, d.v.s. för att försvara Sverige mot väpnat angrepp och hävdandet av vår territoriella integritet, blir mindre. Det måste därför finnas system som möjliggör avvägningar mellan fredsfrämjande truppinsatser och övriga totalförsvarsresurser. Försvarsberedningen konstaterar att regeringen i 2001 års ekonomiska vårproposition anmält sin avsikt att i budgetpropositionen för år 2002 föreslå att ett samlat anslag för både fredsfrämjande truppinsatser samt förbandsverksamhet och beredskap anvisas. Beredningen anser att detta skapar en större flexibilitet i planeringen och användningen av resurser när avvägningar skall göras mellan internationella insatser och övrig verksamhet. Sammanslagningen av anslagen ger också större möjligheter till ett mer flexibelt utnyttjande av anslagskrediter på det sammanslagna anslaget, och därmed större möjligheter för regeringen att utan dröjsmål kunna fatta beslut om fredsfrämjande truppinsatser. Enligt budgetlagen får regeringen ta i anspråk en anslagskredit på högst tio procent av anvisat anslag. Det bör därför övervägas att för det sammanslagna anslaget bevilja såväl större anslagskredit som en ökad möjlighet till anslagssparande än de tre procent som regeringen normalt tilldelar för anslag av denna typ.

Försvarsberedningen vill i sammanhanget betona att ett utnyttjande av en anslagskredit i sig inte utgör en långsiktig finansiering. En utnyttjad anslagskredit skall alltid betalas tillbaka. Den medger dock att en möjlighet att vid behov snabbt sätta in fredsfrämjande truppinsatser. Beredningen vill särskilt betona nödvändigheten av att regeringens redovisning till riksdagen om fördelningen inom det sammanslagna anslaget är tydlig, så att det bl.a. klart framgår hur stor del av anslaget som är beräknat för fredsfrämjande truppinsatser. För år 2001 uppgår denna summa till 1 254 643 tkr.

3.5 Sårbarhets- och säkerhetsutredningen

Sårbarhets- och säkerhetsutredningen (Fö 1999:04) lämnar förslag till ett nytt krishanteringsinstrument, grundat på en helhetssyn och med ett uttalat områdesansvar för kommuner, länsstyrelser och regeringen. Utredningen föreslår vidare att kommunerna åläggs ett planeringsansvar också för allvarliga krissituationer som inte avser

höjd beredskap. Denna tyngdpunktsförskjutning måste enligt Försvarsberedningen medföra en omfördelning av resurser från nuvarande sektorsmyndigheter till förmån för de områdesansvariga organen.

Framtida beslut om fördelning måste baseras på en ny form av beslutsunderlag. Utredningen anför att bl.a. tvärsektoriella sårbarhetsanalyser kan utgöra en sådan mer heltäckande form av beslutsunderlag för regeringen. I detta sammanhang bör sårbarheter i infrastrukturen lyftas fram. Försvarsberedningen delar utredningens grundsyn i dessa frågor. Härigenom kan en effektivare resursfördelning uppnås inom befintligt resursutrymme. Frågan om på vilken ambitionsnivå som säkerhets- och beredskapsarbetet kan bedrivas i framtiden blir beroende av vilket resursutrymme som disponeras. Utredningen har utgått ifrån att den nuvarande ekonomiska planeringsramen för civilt försvar rymmer de föreslagna förändringarna.

I nuläget får kommunerna i enlighet med lagen (1994:1720) om civilt försvar ersättning för de beredskapsåtgärder avseende höjd beredskap som genomförs i kommunen. Ersättningen, som uppgår till 166 miljoner kronor per år, betalas ut från utgiftsområdet enligt den överenskommelse som finns mellan staten och Svenska kommunförbundet. Försvarsberedningen anser att det finns ett stort behov av att se över denna överenskommelse. En omförhandling bör också omfatta frågan om i vilken utsträckning kommunerna bör ersättas för att upprätthålla en krishanteringsförmåga för allvarliga krissituationer som inte avser höjd beredskap, men som självfallet är av grundläggande betydelse också för en sådan situation.

Utredningen föreslår vidare att ökade resurser bör satsas på säkerhets- och sårbarhetsarbete vad gäller den tekniska infrastrukturen. Elförsörjningen bör enligt utredningen ges högsta prioritet i samhällets satsningar på sårbarhets- och säkerhetsarbete. Försvarsberedningen delar utredningens uppfattning i denna fråga. Fungörande elförsörjning, telekommunikation och datorstöd är också gränssättande för totalförsvarets förmåga till anpassning. För att säkerställa en god grundförmåga, från vilken anpassning på fem och tio års sikt skall kunna ske, kan därför ytterligare investeringar behöva göras redan idag. Enligt beredningen bör regeringen överväga om dessa åtgärder skulle kunna finansieras inom ramen för anslagen inom verksamhetsområdet det civila försvaret.

När det gäller ersättning till enskilda vid extrema situationer anser utredningen att nackdelarna överväger fördelarna med att inrät-

ta en katastroffond. Det går inte att på förhand bedöma vilken ersättning som kan bli aktuell att betala ut i en viss situation. Behållningen i katastroffonden kan knappast heller vara styrande för ersättningsbeloppens storlek. Däremot finns det en viss risk för att medlen i en katastroffond görs tillgängliga också i situationer som inte är så allvarliga. Förekomsten av en katastroffond torde i sig bidra till att ge upphov till ersättningskrav. Detta gäller i synnerhet om utbetalningskriterierna för de medel som finns i fonden är oklara.

Försvarsberedningen anser liksom utredningen att någon katastroffond inte skall inrättas. Ett ytterligare skäl är att det inte är förenligt med dagens statliga budgetprocess med bruttobudgeterings- och fullständighetsprincipen att inrätta någon fond vid sidan om statsbudgeten. I likhet med utredningen anser Försvarsberedningen att det är önskvärt med en större grad av konsekvens vid bedömningen av om staten bör ta på sig ett ersättningsansvar. Regeringen bör därför noggrant överväga denna fråga och därvid beakta utredningens överväganden om det statliga åtagandet.

4 Sårbarhet och säkerhet - en förbättrad helhetssyn

4.1 Utgångspunkter

Försvarsberedningen ger i detta kapitel sin syn på hanteringen av sårbarhets- och säkerhetsfrågor i samhället. En viktig utgångspunkt är därvid de bedömningar som Försvarsberedningen redovisade redan 1995 om en vidgad säkerhetssyn, och att en helhetssyn bör präglade samhällets satsningar på åtgärder för att förebygga och hantera hot och risker i såväl fred som krig. Med bred uppslutning från riksdagens partier fattades också ett beslut i riksdagen med denna innebörd år 1995.

Den utveckling som skett när det gäller sårbarheten i samhället och den internationella säkerhetspolitiska situationen understryker ytterligare behovet av relativt omfattande förändringar för en ökad säkerhet, såväl för en ökad robusthet i samhället som för en ökad förmåga till krishantering. Sårbarhets- och säkerhetsutredningen (SOU 2001:41) har på regeringens uppdrag lämnat förslag om ett sammanhållet krishanteringssystem, baserat på områdesansvaret hos kommuner, länsstyrelser och regeringen. Dessa förändringar tar sin utgångspunkt i en helhetssyn på civilt försvar och hanteringen av svåra påfrestningar på samhället i fred. Försvarsberedningens redovisning tar sin utgångspunkt i utredningens förslag.

4.2 En ny sårbarhet och förändrade säkerhetspolitiska förutsättningar

Försvarsberedningen har i ett flertal rapporter analyserat och beskrivit den säkerhetspolitiska omvälvning som skedde under 1990-talet och som har medfört att förutsättningarna för totalförsvarets verksamhet starkt har förändrats. Verksamheter som har inriktats

mot att kunna möta en invasion har kunnat prioriteras ned och internationella fredsfrämjande och humanitära insatser har ökat i betydelse. Därtill skall totalförsvarsresurserna kunna användas för att stärka samhället vid svåra påfrestningar i fred. Möjligheterna att anpassa förmågan att möta olika utvecklingsalternativ är vidare av stor vikt.

En konsekvens av den nya sårbarheten och de förändrade säkerhetspolitiska förutsättningarna är att samhället nu ställs inför nya utmaningar och uppgifter, där tidigare skyddssystem och regleringar visat sig otillräckliga. Samhällsutvecklingen kräver en förbättrad helhetssyn på sårbarhet och säkerhet. Viktiga uppgifter blir enligt Försvarsberedningen därför att dels minska konsekvenserna av samhällets sårbarhet, dels skapa en förmåga att hantera kriser i hela skalan fred – krig.

Den första uppgiften handlar således om samhällets sårbarhet. Samhällsutvecklingen har medfört att sårbarheten i den tekniska infrastrukturen har fått allt större betydelse för grundläggande funktioner i samhället. Med teknisk infrastruktur avses då i första hand elförsörjningen, telekommunikationerna och olika typer av IT-system. Samhällsutvecklingen har skapat ett allt större beroende av denna infrastruktur samtidigt som olika infrastruktursystem har blivit alltmer beroende av varandra. Samhället har därmed blivit mer sårbart för störningar i den tekniska infrastrukturen. Ingenting tyder heller på att sårbarheten i detta avseende generellt sett kommer att minska i framtiden. Det allt större beroende av dessa system i kombination med starka tendenser till konvergens mellan olika infrastruktursystem medför istället att man kan befara att sårbarheten i dessa system kan komma att öka. Andra tendenser som avregleringen av el- och telemarknaderna samt ett ökat inslag av utländskt ägande har dessutom medfört att företagens benägenhet att satsa på sårbarhetsreducerande åtgärder i den tekniska infrastrukturen minskar. Sammantaget medför detta att det är ytterst angeläget att skapa former för en effektiv hantering av sårbarhetsproblemen i den tekniska infrastrukturen. Ökade resurser kommer att behöva satsas, såväl från ansvariga statliga organ som från näringslivets sida, på sårbarhetsreducerande åtgärder inom detta område. Det är också väsentligt att förstärka samhällets tillsyn över det säkerhets- och beredskapsarbete som utförs vad gäller den tekniska infrastrukturen.

Den tekniska infrastrukturen är ett område inom vilket det blir allt mindre motiverat att skilja på planeringsåtgärder som avser höjd beredskap och planeringsåtgärder som avser svåra påfrestning-

ar på samhället i fred. Beroendet av de tekniska systemen är stort i båda dessa fall. Hotbilden uppvisar givetvis skillnader men konsekvenserna av olika skador blir ofta desamma oavsett om de har uppstått genom avsiktliga åtgärder eller som en följd av olyckor, slarv eller okunnighet. Av detta följer också att många av de förebyggande åtgärderna och de direkta motåtgärderna blir likartade. Möjligheterna att tillämpa en helhetssyn på sårbarhetsproblemen begränsas dock för närvarande av flera skäl, bl.a. en splittrad ansvarsfördelning och skilda finansieringsprinciper för sårbarhetsreducerande åtgärder. Hinder av detta slag måste undanröjas för att det skall vara möjligt att uppnå en rimlig säkerhetsnivå i den tekniska infrastrukturen.

En rad händelser under senare år har visat att det är nödvändigt med ökade satsningar inom detta område. Utvecklingen av Internet och annan datakommunikation, konvergensen mellan IT, telekommunikationer och rundradioverksamhet samt den starkt ökade användningen av datorer som strategiska komponenter i olika lednings- och styrsystem har ytterligare bidragit till att understryka detta. På senare tid har också allt större uppmärksamhet riktats mot riskerna för intrång i eller skadegörelse på IT-system i syfte att främja brottsliga eller säkerhetspolitiska syften. Samtidigt har det visat sig att såväl lagstiftningen som de övervakningsresurser som finns tillgängliga är otillräckliga för att motverka denna typ av verksamhet. Inom detta område krävs därför ytterligare åtgärder.

Den andra uppgiften handlar om förmågan att hantera kriser. Även om sårbarheten i den tekniska infrastrukturen kan minskas så kommer svagheter att bestå. Sårbarheten går inte helt att bygga bort. Eftersom riskerna är uppenbara måste det finnas en förmåga att hantera dessa, i syfte att minska konsekvenserna vid störningar. Det måste vidare finnas en förmåga att hantera de följdverkningar som kan uppstå i andra och tredje hand till följd av störningar i den tekniska infrastrukturen. Mer omfattande störningar skulle kunna generera behov av t.ex. evakuering av befolkning.

Som Försvarsberedningen redovisade i förra betänkandet har de ändrade förutsättningarna medfört att samhället måste utveckla en förmåga att möta ett antal extrema situationer utöver det som skulle kunna utgöra väpnat angrepp från annan stat.

Enligt Försvarsberedningen ställs således krav på förmåga att hantera kriser i hela hotskalan. Utöver en förmåga att operativt kunna samordna och hantera tvärsektoriella kriser innebär detta även uppgifter att kunna planera, förbereda, förebygga och efterbearbeta och återställa förhållanden och förtroende efter en kris. För-

svarsberedningen vill i detta sammanhang också framhålla att de förändrade förutsättningarna också innebär att relationerna mellan civilt och militärt försvar har ändrats. Den tidigare starka betoningen av det civila försvaret som en stödjande resurs i förhållande till det militära försvaret har inte samma aktualitet vid den typ av väpnade angrepp som bedöms vara genomförbara i nuvarande omvärldsläge. Det är inte osannolikt att den tekniska infrastrukturen – såväl som militära resurser - i en sådan situation kan vara ett primärmål för en angripares insatser.

Nuvarande former för samverkan mellan civilt och militärt försvar byggdes till stor del upp under 1980-talet, dvs. i en helt annan säkerhetspolitisk situation än den nuvarande. Grundprinciperna för samverkan kan i sin tur härledas tillbaka till 1940- talets ofredsår. Den ledningsstruktur som skapades på den civila sidan i mitten av 1980-talet är fortfarande till stor del oförändrad. Under senare år har den viktigaste förändringen i själva ledningsstrukturen varit avvecklingen av civilbefälhavarna, dvs. den högre regionala ledningsnivån. Civilbefälhavarna har också varit den ledningsnivå som haft samverkan med det militära försvaret som sin huvuduppgift.

I den situation som nu råder är det väsentligt att se över formerna för att effektivt kunna utnyttja militära resurser för civila ändamål i kris- och katastrofsituationer inom och utom landet. För att förbättra möjligheterna för Försvarsmakten att ge stöd till andra myndigheter m.m. genomförs för närvarande en genomlysning av gällande regelverk (Fö 2000:06). Det är vidare väsentligt att kunna ta tillvara de enskilda människornas engagemang och de frivilliga försvarsorganisationernas kompetens för att kunna stärka samhällets säkerhet och beredskap. Därtill är det en viktig uppgift att skapa en grund för en samordnad planering för sådana situationer som kan bli aktuella på mycket lång sikt i ett förändrat säkerhetspolitiskt läge.

4.3 Principer för krishantering i samhället

Nuvarande former för planering främjar inte en rationell avvägning av resurser mellan satsningar som avser svåra påfrestningar på samhället i fred och satsningar som mer specifikt avser kriget som hotbild. Detta leder till att samhället kan komma att ha otillräcklig förmåga att hantera krissituationer som i svårighetsgrad ligger mellan normala påfrestningar på samhället och väpnat angrepp. De åt-

gärder som vidtas för att möta svåra påfrestningar på samhället i fred inom respektive samhällssektor avvägs idag mot åtgärder inom sektorn som avser helt andra frågor än säkerhet och beredskap. Däremot avvägs de inte mot åtgärder som vidtas inom det civila försvaret för att möta de krav som ställs vid höjd beredskap. Dessa åtgärder avvägs istället mot varandra inom det civila försvarets ekonomiska planeringsram. Det måste därför skapas processer som möjliggör rationella resursavvägningar såväl inom som mellan olika sektorer. Först då kan man uppnå en rationell användning av de medel som olika samhällsaktörer totalt sett disponerar för säkerhets- och beredskapsarbete.

Erfarenheter av krisförlopp och krishantering i samhället som endast berör enstaka myndigheter visar att sådana situationer oftast hanteras väl. Samhällets förmåga att hantera svåra kriser som berör många samhällssektorer och som dessutom kräver en omfattande insats från den nationella nivån måste däremot stärkas.

Relativt stora förändringar av nuvarande organisation för ledning och samordning inom det civila försvaret krävs för att anpassa verksamheten till den förändrade hotbilden. Funktionsansvaret och funktionsindelningen upplevs som alltför starkt kopplade till den hotbild som gällde då nuvarande system för ledning och samordning infördes i mitten av 1980-talet. Den funktionsövergripande samordningsfunktionen har inte givits möjlighet att utveckla tillräcklig styrka under årens lopp. Förmågan till omprioritering från traditionella områden som befolkningsskydd och försörjningsberedskap till nya verksamhetsområden som att öka robustheten i den tekniska infrastrukturen har inte heller visat sig vara tillräcklig. Oklarhet råder dessutom om hur beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred skall hanteras i förhållande till de åtgärder som avser höjd beredskap. Ett nytt system för att hantera denna typ av allvarliga kriser måste byggas upp.

Det finns också ett behov av att precisera områdesansvariga organs roller och ansvar mot bakgrund av den nya hotbild och de nya krav som gör sig gällande. Detta gäller samtliga nivåer. Vad gäller kommunerna kommer dessa att få en vidgad roll i krishanteringen i det nya läge som råder. Med de hotsituationer som bedöms aktuella i nuvarande läge förskjuts fokus i krishanteringen från den nationella nivån till den lokala. Vidare måste lagstiftningen i många fall reformeras för att kunna hantera den sårbarhet som finns i många samhällssystem. En anpassning av regelverket måste också ske till de krav som finns på en förbättrad helhetssyn i säkerhets- och beredskapsarbetet. Detta är också en erfarenhet som hittills har gjorts

i vissa av de sektorsvisa genomgångar som pågår inom Regeringskansliet och som delredovisats i regeringens skrivelse till riksdagen om beredskapen mot svåra påfrestningar (skr. 2000/2001:52). Resultatet av genomgångarna kommer att redovisas våren 2002.

Formerna för planering och finansiering av säkerhets- och beredskapssatsningarna måste förändras och utvecklas i flera olika avseenden. Det finns också ett behov av att förnya formerna för planeringen bl.a. i syfte att bredda deltagandet till fler aktörer än nu. Det kan också konstateras att de principer för finansiering av beredskapssatsningar inom det civila försvaret som fastställdes i 1987 års försvarsbeslut i nuläget inte tillämpas konsekvent. Några särskilda övergripande principer för finansieringen av beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred har inte fastställts, utan finansieringen sker inom ramen för respektive utgiftsområde och samhällssektor. Finansieringen av den operativa krishanteringen och av återställande efter en kris är heller inte tydliggjord. Också inom detta område krävs därför ett nytänkande, eftersom finansieringsprinciperna endast täcker en del av det område som bör räknas till samhällets säkerhet och beredskap samt krishantering. Sårbarhets- och säkerhetsutredningen (SOU 2001:41) har lämnat förslag som bör kunna ligga till grund för fortsatt utveckling.

Även rekryterings-, utbildnings- och övningsverksamheten behöver förnyas. Denna verksamhet har tills nu i mycket stor utsträckning varit inriktad på att öva hantering av olyckor och krig. Räddningstjänstens och Försvarsmaktens behov har i hög grad präglat utbildnings- och övningsverksamheten. Inslaget av sektorsövergripande utbildnings- och övningsverksamhet måste öka för att på så sätt skapa en mer generell krishanteringsförmåga i samhället. Det är också angeläget att i väsentligt större utsträckning än nu ta upp kriser som genereras inom den tekniska infrastrukturen.

Sårbarhets- och säkerhetsutredningen anser att SRV:s skolverksamhet med en annan inriktning och ett annat huvudmannaskap skulle kunna användas för detta ändamål. Vidare har regeringen uppdragit åt Statens räddningsverk att vidareutveckla det tidigare redovisade förslaget till ett nytt utbildningssystem som tillgodoser de kommunala behoven av grundutbildning, fortbildning och vidareutbildning för den kommunala räddningstjänstens personal. Försvarsberedningen anser det angeläget att utbildningen inom säkerhets- och beredskapsområdet utvecklas och anpassas bättre till kommunernas behov. Även frivilligorganisationerna bör kunna medverka i detta sammanhang genom att medverka i information, utbildnings- och övningsverksamhet samt i beredskapsförberedel-

ser. Därigenom får frivilligorganisationerna en lokalt förankrad verksamhet vilket i sin tur bör främja folkförankringen och försvarsviljan.

Den bredare hotbilden har medfört att det har blivit svårare att avgränsa statens och kommunernas ansvar i krishanteringsarbetet i förhållande till andra aktörers ansvar. Detta gäller inte minst vid genomförandet av förebyggande och förberedande åtgärder inför allvarliga krissituationer i samhället. Sådana åtgärder är ofta mycket kostnadskrävande och är inte sällan olönsamma i ett företagsekonomiskt eller privatekonomiskt perspektiv. Företag, organisationer och enskilda saknar också förutsättningar för att vidta effektiva åtgärder mot osannolika händelser med mycket långtgående konsekvenser. Det finns därför en tendens att tänka bort sådana händelser i den normala riskplaneringen. Krishantering på samhällsnivå kan sägas vara ett område som väl motsvarar de kriterier som kan uppställas som ett motiv för stat och kommun att engagera sig i en verksamhet. Det offentliga engagemanget bör i första hand gälla den typ av krissituationer i vilka endast statliga organ eller berörda kommuner kan ta ett övergripande ansvar för att leda, samordna och prioritera de åtgärder som behöver vidtas för att möta krisen. Detta kan sägas gälla krissituationer som är mycket osannolika, har långtgående konsekvenser för ett stort antal människor och där icke-offentliga aktörer kan ha svårt att på egen hand vidta effektiva åtgärder för att minska skadeverkningarna av en eventuell kris. Staten eller kommunerna bör dock inte ta på sig ett generellt finansieringsansvar för alla de åtgärder som kan krävas för att möta denna typ av krissituationer. Ett skäl till detta är att skadeverkningarna också av mycket allvarliga krissituationer kan begränsas om grundläggande säkerhetsåtgärder vidtas av den som är ansvarig för en verksamhet.

Försvarsberedningen har i rapporten Gränsöverskridande sårbarhet – gemensam säkerhet (Ds 2001:14) redovisat vissa principer som bör vara vägledande för en ny struktur för ökad säkerhet. Sårbarhets- och säkerhetsutredning har utvecklat dessa principer. *Ansvarsprincipen* innebär att den som har ansvar för en verksamhet i fred även skall ha det i krig om verksamheten skall upprätthållas under dessa förhållanden. Ansvarsprincipen har i praktiken tolkats på så sätt att den myndighet eller det organ som har den i förhållande till krigsuppgiften mest näraliggande uppgiften har tilldelats ansvaret. Det ansvar som myndigheten eller organet på detta sätt har tilldelats innebär dels att myndigheten eller organet skall svara för uppgiften i krig dels att myndigheten eller organet i fred skall

genomföra de beredskapsförberedelser som krävs för att krigsuppgiften skall kunna utföras. Ansvarsprincipen är styrande för planeringen inom det civila försvaret. Formuleringen av principen har relaterats till kriget som hotbild. Ansvarsprincipen bör dock tillämpas fullt ut, dvs. den som har ansvar för en verksamhet i fred har också ansvar för uppgifter som har anknytning till svåra påfrestningar på samhället i fred, liksom förberedelser för och verksamheten vid höjd beredskap och krig. En sådan utvidgning är naturlig med hänsyn till den breddning av säkerhetsbegreppet som har skett på senare tid.

En variant på ansvarsprincipen är *likhetsprincipen*. Likhetsprincipen är mer inriktad på de praktiska förutsättningarna för en verksamhet. Den kan formuleras på så sätt att verksamhetens organisation och lokalisering så långt som möjligt skall överensstämja i fred, kris och krig. Vissa avvikelser är dock nödvändiga. Som exempel kan nämnas att en myndighets krigsorganisation ofta förutsätter att vissa funktioner tillförs mer personal eller att andra förstärkningar genomförs. Detta kan i sin tur ställa krav på organisatoriska förändringar. Innebörden av likhetsprincipen är att sådana förändringar inte skall göras större än vad som krävs med hänsyn till krisens eller krigets karaktär. Den förändring som har skett under 1990-talet av principerna för myndigheternas gruppering vid höjd beredskap är ett intressant exempel på hur likhetsprincipen har fått ett ökat genomslag. Under den tid då den dimensionerande hotbilden var en invasion som syftade till en ockupation av landet innebar normalplaneringen att en myndighets viktigaste delar vid mobilisering skall bege sig till en särskild krigsuppehållsplats som i regel var belägen på stort avstånd från fredsuppehållsplatsen. I vissa fall skulle myndighetsledningen eller en samverkansgrupp från myndigheten dessutom samlokaliseras med en militär stab på en ledningsplats i en avlägset belägen berganläggning. Dessa principer har nu övergivits till förmån för en planering som innebär att man i det längsta sitter kvar på fredsuppehållsplatsen men genomför vissa anpassningsåtgärder på denna i syfte att skapa fysiskt skydd, fungerande tele- och dataförbindelser, säker elförsörjning, m.m.

Ytterligare en princip som bör tillämpas vid hanteringen av kriser i samhället kan kallas *närhetsprincipen*. Denna princip innebär att kriser skall hanteras på lägsta möjliga nivå i samhället. Med detta avses att den ledningsnivå eller instans som närmast berörs av det akuta krisförloppet normalt skall svara för ledningen av de åtgärder som erfordras för att man skall kunna hantera krisen på ett effektivt sätt. Krishanteringen bör endast lyftas till högre nivåer om det-

ta krävs för en rationell prioritering av olika åtgärder eller om samordningen av insatserna av andra skäl blir lidande av att krisen hanteras på den närmast berörda nivån. Beträffande fredstida kriser torde detta i många fall innebära att kommunen och kommunledningen är en lämplig krishanterningsnivå. Det har i praktiken också visat sig att kommunerna – enskilt eller i samverkan - kan klara relativt omfattande krissituationer. Detta gäller i synnerhet större kommuner.

En erfarenhet från kriser under senare år är att informationshanteringen i samband med allvarliga kriser lätt lyfts till nationell nivå. Detta beror på att media ofta utsätter företrädare för den nationella nivån för ett starkt tryck att göra uttalanden och i vissa fall engagera sig i kriser som berör ett avgränsat område (t.ex. en kommun eller ett län). I sådana situationer är det väsentligt att den operativa hanteringen av krisen inte lyfts till fel nivå. Om så sker kan resultatet bli att olämpliga åtgärder sätts in eller att de blir försenade.

Hoten riktas idag i stor utsträckning mot sådan infrastruktur som ägs, drivs och utnyttjas av andra än statliga organ, och där verksamheten sker som ett internationellt samarbete med det svenska näringslivet som medaktör. Försvarsberedningen har tidigare framhållit att det också krävs ett strategiskt partnerskap mellan stat och näringsliv i frågor som rör en ökad säkerhet.

4.4 Samordning och samutnyttjande av resurser för krishantering

Försvarsberedningen har i tidigare rapporter betonat att när resurser dimensioneras med primär utgångspunkt i en viss uppgift, bör möjligheterna beaktas att dra nytta av åtgärderna också inför andra hotsituationer. Fördelarna med ett sådant synsätt när det gäller frågan om avvägning och dimensionering ligger främst i de samordningsvinster som uppnås i utnyttjande av resurserna. Även med beaktande av krav på unika resurser, beredskapskrav eller andra begränsningar, ser Försvarsberedningen att klara effektiviserings- och rationaliseringsvinster kan uppnås genom sam- och merutnyttjande. En sådan helhetssyn bör således leda till att de totala kostnaderna för samhället att möta olika påfrestningar kan reduceras.

Försvarsberedningen har vidare framhållit att det ur ett samhälls-ekonomiskt perspektiv inte är acceptabelt att resurser som avdelats och dimensionerats för ett visst syfte inte utnyttjas även för andra ändamål när detta är möjligt och ändamålsenligt. Särskilda resurser

bör inte skapas för varje form av sällan förekommande stor påfrestning om man med samma resurser kan hantera flera typer av sådana påfrestningar. Härtill kommer att samhällets samlade insatser kan bli mera verkningsfulla om utnyttjande av samhällets alla lämpade resurser ses i ett sammanhang. Samutnyttjande av resurser vid svåra kriser eller händelser bör kunna ske i form av bistånd vid akuta påfrestningar, t.ex. utnyttjande av det militära försvaret i situationer när samhällets resurser i övrigt är otillräckliga och behöver kompletteras. Det gäller särskilt vid svåra kriser med snabba och oförutsägbara förlopp. Ett mera regelbundet och planerat utnyttjande kan i vissa fall också vara motiverat. Helt integrerade resurser, dvs. resurser som dimensioneras och utnyttjas för uppgifter i såväl fred som vid höjd beredskap är också en möjlighet. När det gäller användningen av militära resurser vid civil krishantering redovisar Försvarsberedningen sin syn i kapitel 7.

Ett särskilt arbete har på regeringens uppdrag bedrivits av Rikspolisstyrelsen, Försvarsmakten, Kustbevakningen, Tullverket, Länsstyrelsen i Gotlands län och Sjöfartsverket för att belysa behovet av och möjligheterna att utnyttja sina resurser gemensamt. Bakgrunden är att regeringen i propositionen Det nya försvaret (prop. 1999/2000:30) angav att frågan om att utnyttja militära resurser till stöd för andra myndigheter borde bli föremål för en mera generell översyn. Som ett led i en sådan översyn ansågs det värdefullt med en regional försöksverksamhet för att belysa möjligheterna till ytterligare samverkan mellan Försvarsmakten och civila myndigheter. Försvarsutskottet har därefter (bet. 1999/2000:FöU2) uttalat att man anser – i likhet med regeringen – att det är värdefullt med en regional försöksverksamhet för att belysa möjligheterna till ytterligare samverkan mellan Försvarsmakten och civila myndigheter. Utskottet ansåg att Gotland borde göras till försöksområde för samordning av militär och civil krishantering. Arbetet har slutförts i enlighet med uppdraget.

Av redovisningen framgår att en samverkande regional ledning för att i ökad utsträckning kunna samutnyttja resurserna på och runt Gotland, samt ökade möjligheter att utnyttja Försvarsmaktens resurser, torde öka förutsättningarna för ett effektivt och ekonomiskt utnyttjande av resurserna. I redovisningen konstateras att samverkan är en nödvändig förutsättning för en effektiv krishantering. Att snabbt få tillgång till en korrekt lägesbild är av avgörande betydelse i alla krissituationer. Ledningsfrågan är central. Det handlar både om behovet av att en effektiv, samgrupperad och samverkande ledning snabbt kan byggas upp, och om att under

långvariga insatser ha tillräcklig uthållighet. I ledningen ingår också att ha tillgång till stabsresurser och tekniska stödsystem. Information, samordnad, korrekt och snabb, är av grundläggande betydelse och kräver långtgående samverkan och teknikstöd. Speciellt viktigt är att informationsfunktionen omedelbart kan börja verka. Fungerande transporter är en förutsättning för tillförsel av resurser från fastlandet och av transport av skadade m.fl. i andra riktningen. Transportresurser kan vara nödvändiga även som ett led i en insats. Helikoptrar är här av speciellt intresse, och det är viktigt att de är snabbt tillgängliga. Sjukvårdsresurserna på Gotland är begränsade, något som i sin tur ställer transportfrågan i fokus, både för att få dit sjukvårdspersonal och för att kunna transportera svårt skadade till fastlandet. Här handlar det om att snabbt aktivera de reservmöjligheter som finns på ön (t.ex. ambulanser, frivilligorganisationer).

Arbetsgruppen har jämfört och analyserat några olika modeller för samverkan. De modeller som använts är nuvarande samverkansformer (alternativ 0), samverkan med hjälp av ett utvecklat teknikstöd (alternativ 1), samgrupperad ledning vid behov (alternativ 2) samt permanent samgrupperad ledning (alternativ 3). De fyra modellerna har jämförts mot 17 olika krishanteringskomponenter. Komponenterna har, för respektive modell, bedömts som bättre (+), mycket bättre (++) eller sämre (-) än nuvarande modell. Jämförelsen redovisas nedan:

Alternativ	0	1	2	3
Omvärldsanalys	0	+	+	++
Planering (lång)	0	0	0	+
(kort)	0	0	0	+
Läge (sjö)	0	+	+	++
(luft)	0	+	0	++
(land/pers)	0	+	+	++
(risk)	0	+	+	++
Beredskap	0	+	+	++
Utbildning	0	+	0	+
Övning	0	0	+	++
Stöd	0	+	+	++
Förebyggande	0	+	+	+
<u>Verksamhet i kris</u>				
Ledning	0	+	+	++
Lägesbild	0	+	+	++
Information	0	+	0	++

Samband	0	++	0	++
Resursutnyttjande	0	+	+	++

Arbetsgruppens enhälliga förslag är mot denna bakgrund att ett samverkanscentrum, kallat GotSam, inrättas. Med ett permanent bemannat, samgrupperat samverkanscentrum skulle kraven på snabbt igångsättande av ledning tillgodoses. Detta centrum bör innefatta lokal och utrustning för ledning i samverkan av vissa funktioner såväl under normala förhållanden som vid allvarliga olyckor och särskilda samhällsliga kristillstånd på och runt Gotland.

Initialt medför förslaget vissa kostnader för iordningställande av lokal med teknisk utrustning, flyttkostnader m.m. Ekonomiska vinster bedöms kunna tillgodoräknas när verksamheten nått en viss omfattning. Besparingar kan nås i gemensam administration och andra stödfunktioner, samtidigt som dagliga kontakter och gemensam utbildning skulle möjliggöra en mer flexibel användning av personalresurserna. Både effektivitets- och kvalitetsmässiga vinster kan uppnås genom en samgruppering. Dessa vinster handlar bl.a. om samverkan i beredskap, snabbt igångsättande av insatser och smidig tillgång till resurser, samordnad information, möjligheter till samplanering och gemensam utbildning samt ökad uthållighet och flexibilitet.

Myndigheterna och Gotlands kommun föreslår att en försöksverksamhet genomförs, där bl.a. möjligheterna till ytterligare samverkan med Försvarsmakten, civila myndigheter och de frivilliga försvarsorganisationerna kan belysas. Försöksverksamheten bör omfatta samgruppering av vissa myndigheter kring samordnad omvärlds- och resurslägesinformation, planering och beredskap.

Försöksverksamheten bör också enligt arbetsgruppen omfatta fortsatta försök på Gotland med radiokommunikationssystem enligt TETRA-standard, och utveckling av ett övergripande krisdatanät som knyter ihop olika ledningssystem.

Försvarsberedningen anser, liksom Sårbarhets- och säkerhetsutredningen som på regerings uppdrag följt arbetet, att en försöksverksamhet i enlighet med vad arbetsgruppen föreslår bör påbörjas omgående för att vara genomförd vid utgången av år 2006. En sådan försöksverksamhet bör kunna ge ett värdefullt underlag för att utveckla civil-militär samverkan på större bredd, främst med avseende på krishantering. Samtidigt kan en försöksverksamhet ge underlag för bedömningar av möjliga effektivitetsvinster och kostnadsbesparingar samt för behov av att utveckla gemensamma eller integrerbara ledningssystem.

4.5 Medborgerligt engagemang i sårbarhets- och säkerhetsfrågor

Samhällets förmåga att kunna förebygga och hantera extraordinära situationer har sin grund i en bred folklig uppslutning kring och förståelse för vad samhällets krishantering kräver av medborgarna. Det folkliga engagemanget i samhällsberedskaperna måste därför uppmuntras.

Frivilligförsvaret är ett påtagligt uttryck för folklig förankring och kan betraktas som en av de grundpelare som samhällets beredskap vilar på. Frivilligförsvaret utgörs av demokratiska organisationer som ställer sina tjänster till förfogande på ideella grunder. Det utesluter inte att frivilligförsvaret alltjämt blir en viktig aktör för både militärt och civilt försvar när det gäller personal- och kompetensförsörjning.

Totalförsvarets utformning och samhällets beredskap att hantera extraordinära situationer måste ytterst anses vara en statlig angelägenhet. Samhället kommer emellertid aldrig att kunna bygga upp ett heltäckande skyddsnät via offentligt finansierade institutioner. Därför är ett frivilligt engagemang ett nödvändigt inslag i samhällets beredskap och i totalförsvaret. Det frivilliga, ideella engagemanget måste uppmuntras och utnyttjas för att öka den enskilda människans förmåga till krishantering, för att skapa ett robust och motståndskraftigt samhälle och för att upprätthålla en beredskap att hantera extraordinära situationer i fred och krig om sådana skulle inträffa.

4.6 Partnerskap mellan stat och näringsliv för ökad säkerhet i infrastrukturen

Som Försvarsberedningen konstaterat i föregående rapport är de tekniska infrastruktursystemen av fundamental betydelse för medborgarnas livsbetingelser och ett fungerande samhälle. Samtidigt har sårbarheten i infrastrukturen stor funktionell och ekonomisk betydelse för svenskt näringsliv. Tillgången till en robust infrastruktur är en internationell konkurrensfördel. Vidare ägs, drivs och utnyttjas denna infrastruktur av andra än statliga organ, och verksamheten bedrivs i ett internationellt samarbete. Försvarsberedningen konstaterar också att de åtgärder som behöver vidtas i samhällsviktig infrastruktur för att trygga Sveriges och medborgar-

nas säkerhet ofta är av samma karaktär som de åtgärder som ligger i näringslivets intresse för upprätthålla en säker marknad.

Flera frågeställningar är därmed gemensamma för staten och näringslivet. Det handlar bl.a. om beroendet av en säker infrastruktur och åtgärder för ökad robusthet, och om en krishanterings- och återställandeförmåga.

Det finns därmed såväl ett behov av som förutsättningar för ett strategiskt partnerskap mellan stat och näringsliv, frivilligt och baserat på ömsesidig nytta, i frågor som rör en ökad säkerhet. Partnerskapet bör kunna bygga vidare på det etablerade samarbetet mellan stat och näringsliv rörande totalförsvaret.

Viktiga frågeställningar att behandla i ett sådant samarbete är inriktning av det framtida arbetet med säker infrastruktur, gränssnitt och samverkansformer, behov av författningsstöd samt uppföljning och kontroll.

Partnerskapet mellan stat och näringsliv för en ökad säkerhet i infrastrukturen är enligt Försvarsberedningen en viktig fråga att behandla vid införandet av en ny grundstruktur för krishantering. Representanter för näringslivet bör därför beredas möjlighet att delta i organisationsarbetet.

4.7 Införandet av en ny grundstruktur för krishantering i samhället

Med utgångspunkt i Sårbarhets- och säkerhetsutredningens (SOU 2000:41) förslag utvecklar Försvarsberedningen i nästa kapitel närmare sin syn på en ny grundstruktur för ledning och samordning av samhällets hantering av allvarliga kriser. Med allvarliga kriser avses svåra påfrestningar på samhället i fred samt ett väpnat angrepp mot Sverige. Försvarsberedningen vill framhålla att till begreppet allvarliga kriser räknas även kriser som på lokal eller regional nivå kan uppfattas som en svår påfrestning på samhället. Dessa situationer är då inte en svår påfrestning på det nationella samhället i den meningen att för nationen grundläggande värden hotas. Detta utesluter dock inte att situationen kan ha mycket allvarliga konsekvenser för det lokala eller regionala samhälle som berörs.

Införandet av en ny grundstruktur för krishantering i samhället innebär en mycket stor omställning. Det handlar om en förändrad myndighetsstruktur, nya styrsystem och ändrade arbetsmetoder, men framförallt om ett nytt synsätt och förhållningssätt till samhällets hantering av allvarliga kriser. Införandet av en ny grund-

struktur kan därför enligt Försvarsberedningen behöva ske stegvis. De beslut som bör tas i ett första steg är enligt Försvarsberedningen sådana som rör principerna för en ny myndighetsstruktur. När de myndigheter som kommer att få viktiga uppgifter i den nya grundstrukturen inrättats, kan dessa ges ett stort ansvar också för det fortsatta förändringsarbetet. Organisationsförändringarna bör ske så snabbt som möjligt. Principförslag som grund för tillsättande av organisationskommittéer bör utarbetas under hösten 2001, och organisationsarbetet påbörjas så snart beslut tagits av riksdagen. Närmare förslag bör kunna presenteras av regeringen i en proposition till Riksdagen under våren 2002. En sådan process bör kunna leda till att en ny organisation kan träda i kraft senast den 1 juli 2002.

5 Samhällets krishantering - en samlad syn på ledning

5.1 Inledning

I detta kapitel behandlar Försvarsberedningen frågor som både rör krishantering i fred och ledning av totalförsvaret. Efter det inledande avsnittet redovisar Försvarsberedningen sin syn på behovet en förändrad struktur för krishantering i samhället i fred. I det avslutande avsnittet behandlas ledning och samordning inom totalförsvaret, bl.a. mot bakgrund av den omfattande reform inom detta område som beslutades av riksdagen våren 2000.

Försvarsberedningen har i föregående kapitel behandlat utgångspunkterna för att åstadkomma en förbättrad helhetssyn vad gäller sårbarhet och säkerhet i samhället. En viktig del av denna helhetssyn är att tillgodose att ledningssystemet för samhällets hantering av kriser i fred är anpassat till den vidgade säkerhetssyn som beredningen tidigare redovisat. Ledningssystemet bör därmed omfatta både sådan ledning och samordning som i dag förekommer inom ramen för olika samhällssektors verksamhet och härutöver kunna tillgodose det behov av tvärsektoriell ledning och samordning som krävs vid allvarliga krissituationer där spontan samverkan mellan olika aktörer riskerar att bli otillräcklig.

Ett ledningssystem består av olika komponenter. Viktiga sådana är bl.a. bestämmelser, alltså legala grunder för att fördela beslutsbefogenheter m.m. mellan olika aktörer samt ledningssystemets organisation. Ett ledningssystem som syftar till att kunna hantera allvarliga kriser i fred måste för att kunna fungera effektivt dels harmoniera med gällande beslutsbefogenheter såsom de tillämpas i samhället i dag, dels så långt som möjligt överensstamma med befintliga och prövade organisationsstrukturer. Samtidigt bör ledningssystemet för allvarliga kriser harmoniera med de bestämmel-

ser och den organisation som gäller för höjd beredskap och totalförsvarets uppgifter därvidlag.

Det finns redan i dag legala grunder och en organisation för att hantera de krav som ställs på ledningssystemet i krig. De bestämmelser och den organisation som utformas för detta har under senare år anpassats till de huvudändamål som totalförsvarsresurserna skall kunna användas för. Det kan i det sammanhanget vara befogat att redan i denna inledning ange vissa grunddrag för totalförsvarets ledningssystem även om detta utvecklas närmare längre fram i kapitlet.

Försvarsberedningen har i kapitel 2 betonat vikten av att begreppet totalförsvaret fortfarande bör användas som en beteckning för den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Är Sverige i krig råder högsta beredskap och totalförsvaret är då all samhällsverksamhet som skall bedrivas. Ur ledningssynpunkt är detta viktigt av flera skäl som rör behovet av klara och entydiga beslutbefogenheter, möjligheter att överblicka konsekvenserna av olika beslut och möjligheter att utkräva ansvar av den som fattar beslutet i fråga. Detta motiveras ytterst av den exceptionella situation som ett krig innebär och de krav som därmed ställs på ledning och samordning av det militära och civila försvaret. Av grundläggande betydelse är att riksdagens och regeringens befogenheter i krig är utförligt reglerade i regeringsformen. Därmed finns klara bestämmelser om hur Försvarsmakten får sättas in om Sverige utsätts för ett väpnat angrepp. Begreppet väpnat angrepp har därmed en särskild konstitutionell betydelse. I förarbetena till regeringsformen anges att det måste vara regeringens sak att avgöra om angreppet statsrättsligt sett innebär att krig råder. Om regeringen fattar ett sådant beslut innebär det en rad omfattande rättsverkningar, t.ex. att ett antal fullmaktsbestämmelser blir tillämpliga.

Beträffande hävdande av territoriell integritet i fred och under neutralitet har regeringen beslutat om en långtgående reglering av Försvarsmaktens uppgifter och befogenheter genom IKFN-förordningen. Likaså har riksdagen beslutat under vilka omständigheter som regeringen får sätta in Försvarsmakten för internationella uppgifter. Slutligen styr ett antal lagar och förordningar hur Försvarsmakten (inklusive de frivilliga försvarsorganisationerna) skall stödja samhället vid räddningstjänst och vid militär medverkan i civil verksamhet i övrigt.

Försvarsberedningen anser att det även fortsättningsvis är av grundläggande betydelse att ovanstående slag av bestämmelser finns, men att det kan finnas ett behov av att på olika områden se

över vissa författningar. Exempelvis har beredningen i sin föregående rapport föreslagit att regeringen på begäran av EU skall kunna sätta in Försvarsmakten i fredsbevarande operationer.

Beredningen kan även konstatera att regeringen tillsatt en utredning om förordningen (1986:1111) om militär medverkan i civil verksamhet. Syftet med översynen är att få ett klarare och mer entydigt regelsystem som ger uttryck för den helhetssyn som ska präglade samhällets satsningar och åtgärder för att förebygga och hantera hot och risker, såväl i fred som i krig.

Försvarsberedningen har understrukit att bestämmelser och organisation för ledning av Försvarsmakten vid ett väpnat angrepp även ska möjliggöra att relevanta beslut kan fattas och genomföras mot bakgrund av att de hot som riktas mot Sverige kan innehålla inslag som gör att det kan vara svårt att avgöra huruvida ett väpnat angrepp är för handen. Beredningen har i sin förra rapport pekat på ett antal områden som behöver övervägas i detta sammanhang. Särskild uppmärksamhet har ägnats åt begreppet väpnat angrepp. I sammanhanget belystes om informationskrigföring kan vara ett väpnat angrepp. Den slutsats som beredningen då redovisade var att aktiva försvarsåtgärder måste hanteras med utomordentlig försiktighet, och att de folkrättsliga och rättsliga förutsättningarna måste behandlas kontinuerligt.

Försvarsberedningen har även i tidigare rapporter konstaterat att det vidgade säkerhetsbegreppet gör det nödvändigt att klarare precisera i vilken utsträckning det är möjligt att använda totalförsvarsresurserna mot sådana hot som inte är väpnade angrepp i strikt folkrättslig bemärkelse. Försvarsberedningen har tidigare angett följande exempel på hotsituationer som ligger inom ett vidare spektrum:

- Väpnat angrepp, med annat syfte än ockupation och av begränsad omfattning, som kan sättas in med kort förvarning. Det skulle t.ex. kunna röra sig om fjärrstridskrafter (flyg, kryssningsmissiler, ballistiska robotar) som kan utgå direkt från sin fredsgruppering.
- Angrepp av förtäckt typ, dvs. angriparen, som kan vara såväl en stat som en organisation, är svår att identifiera, och där nya typer av påverkansmedel såsom angrepp mot informationssystem utnyttjas.
- Aktörer, som inte är stater, som utnyttjar avancerade vapen inkluderande icke-konventionella vapen.
- Svåra påfrestningar på samhället, där tidsförhållandena är knappa och totalförsvarsresurser behöver utnyttjas.

Försvarsberedningen anser liksom tidigare att det är nödvändigt att Sverige utvecklar sin förmåga att möta ovan skisserade hotsituationer. En viktig del av detta är att ledningssystemet i fred och i krig är utformat så att relevanta beslut kan fattas och att samhällets samlade åtgärder blir effektiva. Som tidigare konstaterats anser beredningen att ledningssystemet för totalförsvaret i dess olika komponenter i huvudsak är utformat på ett ändamålsenligt sätt. En viktig kvarstående uppgift är dock att säkerställa att ledningssystemet för situationer i fred och som inte faller under totalförsvarets verksamhet uppfyller de krav som föranleds av att den vidgade säkerhetssynen täcker ett helt spektrum av hot både i fred och krig.

Sårbarhets- och säkerhetsutredningen har behandlat dessa frågor. Med utgångspunkt i utredningens förslag behandlar Försvarsberedningen nedan sin syn på en grundstruktur för samhällets krishantering i fred. Denna grundstruktur utgör också basen för verksamheten då begreppet totalförsvaret är tillämpligt, dvs. krig. Därtill skall totalförsvaresresurserna kunna användas för att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället.

5.2 Ett ledningssystem för krishantering i samhället

Ett ledningssystem för krishantering bör kunna hantera ett brett spektrum av allvarliga händelser som bl.a. kan karaktäriseras av brist på relevant och tillförlitlig information, osäkerhet om händelseförloppet och dess konsekvenser, tidspress samt behov av att samordna aktiviteter i samhället som inte kan förväntas säkerställas genom spontan samverkan.

Ledningssystemet bör självfallet bygga på ordinarie organisationsstruktur och befogenheter, men på grund av de karaktäristiska drag som ovan exemplifierats behöver ett ledningssystem som skall klara krishantering kompletteras med rutiner och arbetsformer som ger förutsättningar att verka under dessa exceptionella omständigheter. Detta gäller både svåra påfrestningar på samhället i fred och andra mycket allvarliga krissituationer.

Ledningssystemet bör i enlighet med ansvarsprincipen också utgöra grunden för samhällets ledningssystem under höjd beredskap. Som anges på annan plats i denna rapport bör huvuddelen av åtgärderna inom det civila försvaret dock begränsas till att i första hand utgöra en planeringsverksamhet för anpassningsåtgärder vid en för-

ändrad säkerhetspolitisk situation. Ett sätt att uttrycka de begränsade satsningar som behöver vidtas är att ange att vissa myndigheter skall ha ett *bevakningsansvar* för åtgärder som kan vara aktuella som en förberedelse för krig, något som behandlas närmare längre fram i detta avsnitt. Vid höjd beredskap skall det regelsystem som i dag finns kunna sättas i kraft utan att omfattande organisatoriska förändringar behöver vidtas.

Ett nytt ledningssystem för krishantering bör, i hela skalan från fred till krig, utgå från begreppet *områdesansvar*. Med områdesansvar menas att det inom ett geografiskt område finns ett organ som ansvarar för inriktning, prioritering och samordning av de krishanteringsåtgärder som behöver vidtas i en given situation. Samordning i denna bemärkelse innebär att organet i fråga skall initiera och underlätta den samverkan mellan olika organ som behövs för att tillgängliga resurser skall kunna mobiliseras och utnyttjas effektivt vid hanteringen av krisen. Motsvarande samordningsbehov kan också finnas i förberedelse- och planeringsarbetet för att kunna hantera kriser.

Områdesansvaret bör finnas på tre nivåer i samhället: nationell nivå, regional nivå och lokal nivå. Grundläggande är att hanteringen av en krissituation inte bör ske på högre nivå än nödvändigt i samhället. Områdesansvaret bör utövas av befintliga besluts- och ledningsorgan på respektive nivå. Detta innebär att områdesansvaret på nationell nivå ytterst utövas av regeringen, på regional nivå av länsstyrelsen och på lokal nivå av kommunen. Dessa organs legala och organisatoriska förutsättningar varierar dock. Områdesansvaret kommer sålunda i viss utsträckning ha olika innebörd på olika nivåer. Även rena lämplighetskäl talar för att områdesansvarets karaktär kan variera.

Central nivå

På nationell nivå utövas områdesansvaret av regeringen. Regeringen kan i sin tur delegera vissa uppgifter till centrala myndigheter. Regeringskansliet bereder regeringens beslut och kan därmed ha viktiga beredningsuppgifter både i ett akut krisskede och i planerings- och förberedelsearbete. Uppgiften att på central nivå utöva krisledning är alltså regeringens. Regeringens krisledning och samordningen av Regeringskansliets och myndigheternas arbete i akuta krissituationer, måste enligt Försvärsberedningens uppfattning utvecklas, inte minst mot bakgrund av den svenska förvaltningsstruk-

turen. Regeringens och Regeringskansliets roll som *nationell krishanteringsfunktion* är av utomordentlig betydelse vid allvarliga kriser på den nationella nivån där samordningsproblem är av den karaktären att andra aktörer inte kan förväntas klara situationen på egen hand genom en spontan samverkan. I sådana situationer ställs också höga krav på informationsfunktionerna inom Regeringskansliet. I övervägandena om hur den nationella krishanteringsfunktionen bör utformas bör man även inkludera det arbete som för närvarande bedrivs inom Regeringskansliet angående utveckling av förmågan att hantera särskilda händelser samt den s.k. särskilda planläggningen.

För uppgifter på central myndighetsnivå bör en särskild *planeringsmyndighet* inrättas. Myndigheten bör bl.a. ha till uppgift att utveckla planeringsprocessen i syfte att förbättra samhällets krishanteringsförmåga i olika skeden av en allvarlig kris och den planering som behövs för att förbereda samhället för höjd beredskap. Myndigheten bör vidare ta fram underlag för regeringens beslut om fördelning av medel för beredskapen mot allvarliga kriser i samhället, genomföra omvärldsbevakning och omvärldsanalyser samt risk- och sårbarhetsanalyser på samhällsnivå. Därtill bör myndigheten samordna sådana forsknings- och utvecklingsinsatser som har inriktning på krishantering på samhällsnivå. Beredningen behandlar även frågan om uppgifter för planeringsmyndigheten i kapitel 11 Forskning och utveckling och i kapitel 14 IT-säkerhet och skydd mot informationsoperationer.

Regional nivå

Som Försvarsberedningen ovan nämnt kan områdesansvaret ha olika innebörd på olika nivåer. För länsstyrelsens vidkommande bör områdesansvaret på regional nivå främst inriktas på att lämna stöd till de kommuner och andra aktörer som berörs av en kris. Det kan t.ex. innebära att länsstyrelsen efter överenskommelse med de kommuner och myndigheter som berörs ansvarar för informationsgivning till allmänheten.

Länsstyrelserna bör ha en samordningsroll på regional nivå beträffande kommunerna och statliga aktörers handlande i krisen och ha tillgång till den expertis på olika områden som kan krävas för denna uppgift. Länsstyrelsen bör i normalfallet dock inte ha direkta beslutsbefogenheter vad gäller krishantering om inte regeringen så beslutar i enskilda fall. Om en krissituation berör flera län och en

samordning härigenom behövs, bör regeringen kunna besluta att en länsstyrelse tar över samordningsuppgifterna över hela det geografiska område som berörs. Länsstyrelsen kan dock redan i dag utöva ledningsansvar i vissa situationer enligt räddningstjänstlagen vilket är en ordning som bör bestå.

Lokal nivå

På lokal nivå bör områdesansvaret utövas av kommunstyrelsen. Kommunerna har i många krissituationer ett viktigt ansvar då flera av de offentliga verksamheter som berörs vid en kris bedrivs i kommunal regi, t.ex. räddningstjänst, socialtjänst och psykiskt omhändertagande i samband med olyckor. Till skillnad från länsstyrelsernas stöd enligt ovan handlar kommunerna områdesansvar sålunda om att vidta faktiska åtgärder för att minska skadeverkningarna i en krissituation.

En förutsättning för att kommunerna skall kunna axla ett områdesansvar är dock att de ges möjlighet att inrätta särskilda krisledningsorgan i en allvarlig krissituation och att kommunerna ges ett vidgat planeringsansvar för sådana situationer. Detta förutsätter att kommunallagen och annan lagstiftning ändras och kompletteras. Som jämförelse kan nämnas att ett planeringsansvar som gäller höjd beredskap redan finns enligt lagen om civilt försvar. Krissituationer som berör flera kommuner bör ofta kunna hanteras genom samverkan mellan berörda kommuner, dvs. utan att en samordnande instans på högre nivå engageras. Detta bör också vara huvudregeln. Erfarenheter från de allvarliga händelser som hänt under senare år, t.ex. stora bränder eller översvämningar visar också att kommunerna har en god förmåga att hantera sådana situationer och åstadkomma den samverkan mellan kommuner som därvid har behövts.

Andra ansvarsförhållanden som kan behöva övervägas

Områdesansvaret innebär som ovan framgått att tillgodose behovet av tvärsektoriell samordning och samverkan vid allvarliga krissituationer inom ett bestämt geografiskt område. I vissa fall finns det dock ett behov av fackmässig samordning och samverkan i sådana situationer. Denna typ av samordning saknar en geografisk dimension och gäller i stället själva verksamheten oavsett på vilken plats eller nivå som denna bedrivs. Behovet av samordning och samver-

kan genereras av starka ömsesidiga beroendeförhållanden som kan finnas mellan olika verksamhetsområden. Ett viktigt exempel på beroendeförhållanden som genererar ett behov av fackmässig samordning finns bl.a. inom den tekniska infrastrukturen. Försvarsberedningen har tidigare utförligt behandlat denna typ av problematik.

Det kan också finnas ett behov av att utgå från vissa gemensamma förutsättningar vid genomförandet av utbildnings- och övningsverksamhet för den personal som engageras på olika myndigheter vid krishantering. I akuta krisförlopp kan det härutöver finnas anledning att bl.a. samordna expertstöd och rådgivning från centrala myndigheter till regionala och lokala organ. Beroendeförhållanden enligt ovan finns på olika nivåer i samhället. Inte minst gäller detta mellan centrala statliga myndigheter. För att tillgodose de krav på samordning som finns inom de aktuella sakområdena bör berörda myndigheter tilldelas ett *samverkansansvar* i förhållande till andra myndigheter som är verksamma inom sakområden som har viktiga beröringspunkter. Vissa myndigheter bör härutöver åläggas ett *bevakningsansvar* för att kunna ha en grundläggande förmåga till att vidta anpassningsåtgärder om den säkerhetspolitiska situationen förändras. Detta kräver bl.a. förmåga till omvärldsbevakning och att upprätthålla viss kompetens och planeringskapacitet som är inriktad på de speciella förhållanden som gäller för höjd beredskap.

5.3 Ledning och samordning av totalförsvaret

Nedan lämnar Försvarsberedningen en redovisning om ledning och samordning av totalförsvaret. Denna redovisning innefattar också en genomgång av arbetet med att genomföra de organisatoriska reformer m.m. inom ledningsområdet som beslutades av riksdagen 2000. Redovisningen sker även mot bakgrund av de grundläggande utgångspunkter för den framtida utformningen av ledningsorganisationen för totalförsvaret som Försvarsutskottet redovisade i bet. 1999/2000:FöU2.

Innan beredningen går in på den närmare redogörelsen för ledningsfrågorna inom militärt och civilt försvar är det lämpligt att definiera några vanligt förekommande begrepp och uttryck i ledningssammanhang. Begreppet *ledningssystem* används i det följande som en samlingsterm för de olika beståndsdelar som behövs för att

ledning skall kunna utföras. Ledningssystemet består således av *bestämmelser, organisation, doktrin, personal* och *teknik*.

Andra begrepp som används i detta kapitel är insatsledning respektive verksamhetsledning. Med *insatsledning* menas den ledning som sker inom Försvarmakten då myndigheten löser någon av sina uppgifter, nämligen att försvara Sverige mot väpnat angrepp, hävda vår territoriella integritet, bidra till fred och säkerhet i omvärlden samt stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred.

Med *verksamhetsledning* menas hur Försvarmakten internt leder myndighetens verksamhet i fred för att producera de förband som används vid insatser, i korthet all den ledning av förvaltningskaraktär som inte är insatsledning. De regeringsbeslut som ligger till grund för Försvarmaktens verksamhetsledning kallas i det följande för *regeringens styrning*.

För att beskriva ledning inom det civila försvarets används begreppen samordning och samverkan. Samordning innebär att se till att den verksamhet som bedrivs av olika samhällsorgan genomförs med utgångspunkt i gemensamma planeringsförutsättningar och att själva genomförandet inte präglas av divergerande mål mellan olika samhällsorgan. Samverkan skall förstås som den dialog som sker mellan olika självständiga och sidoordnade samhällsaktörer för att samordnat uppnå gemensamma mål. Dialogen inom det civila försvaret skiljer sig därmed med nödvändighet från den beslutshierarki mellan över- och underordnade enheter som utgör ledningsförhållandet inom det militära försvaret. Samverkan sker även mellan olika delar av det militära och civila försvaret.

5.4 Militärt försvar

5.4.1 Ledning av det militära försvaret

Försvarmakten är en myndighet som lyder under regeringen. Regeringen styr Försvarmakten, i krig och i fred, genom regeringsbeslut. Försvarmaktens uppgifter och organisation regleras genom myndighetens instruktion. Årligen beslutar regeringen om resurstilldelning, beredskapskrav, styrning och återrapportering av Försvarmaktens verksamhet m.m. i regleringsbrev. Härutöver tillkommer en stor mängd regeringsbeslut i olika frågor. Ett exempel

av insatsledningskaraktär är regeringsbeslut om Försvarsmaktens deltagande i internationella insatser. En annan typ av beslut som är viktigt både för Försvarsmaktens insatsledning och verksamhetsledning är utnämning och placering av högre chefer inom myndigheten.

Bestämmelser om regeringens ledning av myndigheter i fred och i krig, inklusive Försvarsmakten, återfinns i regeringsformen och i vissa lagar och förordningar. Bestämmelser uttrycker den grund som politiskt har beslutats och som styr både beslutsformerna och organisationen av regeringens, Regeringskansliets och Försvarsmaktens arbete. Grundläggande härvidlag är bl.a. den författningsgivna uppdelningen av beslutsbefogenheter mellan riksdagen och regeringen, regeringens kollektiva beslutsfattande samt att regeringen styr de myndigheter som lyder under denna, däribland Försvarsmakten.

I regeringsformen 10 kap. 9 § regleras kompetensfördelningen mellan regering och riksdag bl.a. när det gäller befogenheter att insätta Försvarsmakten i strid. Härutöver innehåller regeringsformen särskilda bestämmelser om krig och krigsfara. Därmed finns i regeringsformen och i annan lag, t.ex. lagen (1992:1153) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands, en utförlig reglering av de författningsmässiga villkoren för när regeringen får insätta Försvarsmakten. Regeringen kan inom dessa ramar vid varje givet tillfälle mycket snabbt fatta beslut om så skulle vara nödvändigt.

Försvara Sverige mot väpnat angrepp

Försvarsberedningen har i sin senaste säkerhetspolitiska rapport behandlat begreppet väpnat angrepp och dess konstitutionella betydelse. Beredningen för i detta sammanhang även en diskussion kring huruvida informationskrigföring kan vara väpnat angrepp.

Av regeringsformen framgår att regeringen får insätta rikets försvarsmakt eller del därav i strid för att möta väpnat angrepp mot riket. Förklaring om att Sverige är i krig får, utom vid väpnat angrepp, inte ges utan riksdagens medgivande. Regeringsformen anger vidare att vissa ärenden kan avgöras av chefen för försvarsdepartementet under statsministerns överinseende. Sådana ärenden anges i lagen (1974:613) om handläggning av vissa regeringsärenden och omfattar bl.a. föreskrifter om Försvarsmaktens mobilisering samt totalförsvarspliktigas och reservofficerares inkallelse och tjänstgöring i Försvarsmakten.

Regeringens beslut vid ett väpnat angrepp omfattar ramarna för Försvarsmaktens verksamhet och grundas på de politiska överväganden som regeringen gör i den enskilda situationen. Regeringens beslut är därmed av strategisk karaktär och utgör i nästa steg grunden för Försvarsmaktens militärstrategiska ledning och myndighetsledningens inriktning och order till Operativa insatsledningen och militärdistriktet.

Regeringen kan härutöver besluta om villkor för Försvarsmaktens uppträdande, t.ex. regler för enskilda förbands verksamhet, i den utsträckning regeringen finner det lämpligt i varje särskild situation.

Hävda vår territoriella integritet

Av regeringsformen framgår att regeringen får bemyndiga Försvarsmakten att använda våld i enlighet med internationell rätt och sedvänja för att hindra kränkning av rikets territorium i fred eller under krig mellan främmande stater. Sådana bemyndiganden återfinns i förordningen (1982:756) om Försvarsmaktens ingripanden vid kränkningar av Sveriges territorium under fred och neutralitet, m.m. (IKFN-förordningen). Förordningen omfattar därmed i förväg beslutade regler för ingripanden vid dessa situationer. Normalt förekommande verksamhet inom ramen för uppgiften att hävda svensk territoriell integritet leds således av Försvarsmakten med stöd av andra myndigheter utan att regeringsbeslut behöver utfärdas i det enskilda fallet. Det bör understrykas att IKFN-förordningen innebär omfattande befogenheter för att hävda den territoriella integriteten fram till dess att Sverige kommer i krig, då förordningen upphör att gälla. Exempelvis skall enligt 9§ vapenmakt utan föregående varning tillgripas om utländsk militär personal befinner sig på svenskt territorium under omständigheter som tyder på fientlig avsikt.

Under vissa förutsättningar kan det i sak sannolikt vara svårt att avgöra när en situation övergår från att vara en allvarlig kränkning av territoriell integritet till att utgöra början på ett väpnat angrepp. Försvarsberedningen har i flera rapporter behandlat denna problematik. Delvis har nog detta förhållande varit gällande under lång tid, då inledningsskedena till väpnade konflikter många gånger varit svårbedömbara och inkluderat åtgärder av diversionsförband, psykologisk krigföring, ledningskrigföring samt sabotage och annan kriminell verksamhet. Dessa svårigheter torde dock ha accentueras

av teknikutvecklingen, t.ex. genom möjligheterna till informationsoperationer och ledningskrigföring och det faktum att hot kan riktas mot en stat i sådana former att det kan vara svårt att avgöra vem som är aggressor. Vid sådana situationer och i de inledande skeendena till ett väpnat angrepp torde därmed höga krav behöva ställas på bl.a. polisens verksamhet, respektive samarbetet mellan polisen och Försvarmakten m.fl. myndigheter. Det svåra beslut som det innebär att avgöra när en kränkning av territoriell integritet i någon form trappas upp och övergår till ett väpnat angrepp är upp till regeringen att fatta. Försvarsberedningen har som tidigare nämnts i sin säkerhetspolitiska rapport behandlat folkrättsliga aspekter på informationskrigföring, något som kan vara av särskilt intresse i sådana sammanhang.

Bidra till fred och säkerhet i omvärlden

Enligt lagen (1992:1153) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands kan regeringen efter begäran av FN eller beslut som fattats av OSSE ställa en väpnad styrka till förfogande för fredsbevarande verksamhet utomlands. För att ställa en väpnad styrka till förfogande för en insats med fredsframtvingande inslag, krävs däremot beslut av riksdagen vilket också kan ange de ramar som skall gälla för insatsen. Därefter fattar regeringen beslut om Försvarmaktens deltagande och villkoren för detta i enlighet med riksdagens beslut. Som ett led i strävan att förkorta tiden fram till dess att en styrka kan vara på plats, har regeringen bemyndigat Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) att besluta om anvisningar för att Försvarmakten ska kunna planera och vidta förberedelser för framtida internationella insatser.

Försvarsberedningen har i sin säkerhetspolitiska rapport framfört uppfattningen att de senaste årens utveckling av EU:s krishanteringsförmåga bör leda till att lagen om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands vidgas så att den ger regeringen möjlighet att ställa en väpnad styrka till förfogande för fredsbevarande verksamhet utomlands även efter beslut av EU.

Såväl riksdagen, regeringen som Försvarsberedningen har betonat vikten av att förkorta tiden från det att behovet av en internationell insats uppstår till dess att förbanden är på plats och kan lösa sina uppgifter. En svensk insats kan dock först ske under förutsättning av att det finns ett relevant mandat enligt ovan.

En viktig del som vi själva kan påverka är dock att regeringens och riksdagens beslut om en svensk internationell insats bereds så snabbt som möjligt. De formella möjligheterna för en snabb beredning är goda både inom Regeringskansliet och vid kammarbehandlingen i riksdagen, men förutsätter samtidigt en enighet i sak om lämpligheten av den aktuella insatsen. Förutsättningar för snabba insatser bygger också på att finansieringen av en ny insats är klar och att förbundet har den beredskap och det personalförsörjningsläge som gör att förbundet kan vara på plats inom 30 dagar efter regeringens beslut. Försvarsberedningen utgår från att ovanstående förhållanden beaktas i det fortsatta arbetet med att utveckla vår förmåga att delta i internationella fredsfrämjande insatser.

Godkännande och i förekommande fall utfärdande av s.k. Rules of Engagement för Försvarsmaktens uppträdande i internationella insatser, bereds av Regeringskansliet i samverkan med Försvarsmakten. I normalfallet lyder svenska förband under en högre chef från en multinationell organisation, exempelvis Multinational Brigade Centre i Kosovo, och följer därmed de regler som gäller för den internationella insatsen inom det aktuella området. Beredningen av sådana regler sker inom ramen för de villkor som regeringen och riksdagen har satt upp och i enlighet med svenska åtaganden i internationella överenskommelser. Inom denna ram bör strävan enligt Försvarsberedningens mening vara att fortsätta den linje som hittills följts, nämligen att så få begränsningar som möjligt meddelas för svenska förband. Syftet med detta är att skapa så goda förutsättningar som möjligt för att förbandschefen på plats ska kunna lösa den uppgift som följer av det mandat som lämnats för den internationella fredsfrämjande insatsen i fråga.

Stärka samhället vid svåra påfrestningar i fred m.m.

Försvarsmakten skall bidra till att stärka samhället vid svåra påfrestningar i fred. Vidare ska Försvarsmakten kunna lämna stöd till andra myndigheter vid förekommande händelser som svåra olyckor. Regeringen har beslutat om de villkor som gäller för att Försvarsmakten ska kunna delta i sådan verksamhet genom förordningen (1986:1111) om militär medverkan i civil verksamhet. Förordningen innehåller bl.a. bestämmelser om när Försvarsmaktens ska kunna utföra transporter med helikoptrar åt sjukvårdshuvudmän samt under vilka omständigheter Försvarsmakten får ställa personal och egendom till en polismyndighets, Kustbevakningens

och Tullverkets förfogande för transporter av personal och utrustning. Förordningen är för närvarande under översyn (Översyn av Försvarsmaktens stöd till andra myndigheter m.m. dir 2000:87), jfr. avsnitt 7.7 Användning av militära resurser vid civil krishantering. Syftet med översynen är att få ett klarare och mer entydigt regelsystem som ger uttryck för den helhetssyn som ska präglade samhällets satsningar och åtgärder för att förebygga och hantera hot och risker, såväl i fred som i krig. Försvarsberedningen anser att det i enlighet med direktiven för översynen är viktigt att samhällets samlade resurser kan användas på ett effektivt sätt och att totalförsvarets resurser därvid bör användas så långt möjligt där så är lämpligt.

För det stöd med personal och materiel som Försvarsmakten ofta lämnar i samband med svåra olyckor, bränder och översvämningar m.m., finns bestämmelser i räddningstjänstlagen (1986:1102). I denna lag regleras bl.a. statliga myndigheters skyldigheter att medverka i räddningstjänst. Räddningstjänstlagen ses för närvarande över i syfte att bl.a. skapa en moderniserad lagstiftning. Det förtjänas att betonas att erfarenheterna från Försvarsmaktens deltagande i räddningstjänstinsatser m.m. i allt väsentligt är goda.

Regeringens styrning av Försvarsmakten

Regeringen styr Försvarsmaktens reguljära fredstida verksamhet genom regeringsbeslut, t.ex. årliga regleringsbrev. Regeringens beslut har, som fallet är även gentemot andra myndigheter, karaktären av mål- och resultatstyrning. På detta sätt regleras ekonomiska ramar, vad myndigheten skall uppnå och, i förekommande fall, hur detta skall uppnås. Denna styrning syftar ytterst till att så effektivt som möjligt producera de förband och den beredskap som krävs för att Försvarsmakten skall kunna lösa sina uppgifter enligt ovan. Regeringens beslut bereds av Försvarsdepartementet, ofta gemensamt med andra departement inom Regeringskansliet. Regeringens kollektiva beslutsfattande och den gemensamma beredning som föregår detta är en förutsättning för att beslut ska få den legitimitet och den allsidiga behandling som behövs.

Regeringsformen medger stor frihet för regeringen att själv reglera sina arbetsformer. Detta avspeglas också i Regeringskansliets organisation och arbetsformer, som kan vara stabil över en längre tid såsom departementsindelningen eller tillfällig genom bildandet av olika arbetsgrupper inom Regeringskansliet. I arbetsgrupper del-

tar ofta experter från myndigheterna. Regeringens styrning av Försvarsmaktens fredstida verksamhet omfattar i sak exempelvis mål för förbandsverksamheten, utveckling av förmågor och kompetenser, förutsättningar för militärstrategisk planering, beredskap hos förbanden, materielförsörjning, utnämningar samt anpassningsåtgärder vid förändrade säkerhetspolitiska förutsättningar.

Regeringsformens regler ger en fullt tillräcklig grund för regeringen att styra Försvarsmakten så bestämt och i den omfattning som regeringen finner lämpligt i varje särskild situation. Myndighetens chef, överbefälhavaren, skall analogt med detta se till att regeringen får det underlag som den behöver för att ta ställning till omfattningen och inriktningen av Försvarsmaktens verksamhet. Detta gäller inte minst vid internationell verksamhet inklusive verksamhet föranledd av Sveriges medlemskap i EU. Försvarsmakten har dock som förvaltningsmyndigheter i allmänhet en självständighet gentemot regeringen i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda eller mot kommuner eller som rör tillämpning av lag.

Utöver regeringens beslut är förhållandet mellan regeringen och myndigheterna även beroende av informella kontakter mellan företrädare för Regeringskansliet och myndigheterna. För att kunna bereda regeringsbeslut, och för att kunna följa upp genomförandet av beslut, behövs därför en strukturerad och tidvis omfattande dialog mellan representanter ur Försvarsdepartementet och Försvarsmakten. Denna dialog sker på olika nivåer, från den politiska ledningen och myndighetsledningen, via gemensamma arbetsgrupper och regelbundna avstämningsmöten till dagliga kontakter mellan tjänstemän i olika sakfrågor. Försvarsdepartementet tillförs sakkompetens i linjeorganisationen och i sekretariat genom att högre officerare tjänstgör i departementet som militärsakkunniga.

I det nya säkerhets- och försvarspolitiska läget behöver den försvarspolitiska inriktningen och uppföljningen av myndigheterna förstärkas och utvecklas. Mål- och resultatstyrningen utgör den viktigaste styrmodellen för att nå de försvarspolitiska målen. Myndigheterna utvecklar sedan verksamheten inom de angivna försvarspolitiska ramarna. Regeringskansliet behöver dock kontinuerligt vidareutveckla de instrument som är nödvändiga för att den politiska nivån skall få relevant underlag för sitt beslutsfattande. Häri ingår förslag till utveckling av policy och strategier, belysande av handlingsalternativ och en mer långsiktig planering för uppföljning och underlagsframtagning.

Regeringskansliets förmåga att bereda ärenden som rör inriktningen av Försvarsmaktens militärstrategiska planering, anpass-

ningsplanering och underrättelsetjänst har på senare tid förstärkts, bl.a. genom tillkomsten av ett sekretariat för analys och långsiktig försvarsplanering och en samordningsfunktion för försvarsunderrättelsetjänsten inom Regeringskansliet.

Förekomsten av olika sekretariat och linjeenheter som alla deltar i dialogen med Försvarsmakten fordrar samtidigt en koordinering av kontakterna mellan Regeringskansliet och Försvarsmaktens högkvarter. På samma sätt behöver Försvarsmaktens högkvarter vara organiserat, inte bara för att lösa de interna uppgifterna, utan även för att kunna lämna den typ av välavvägda underlag som behövs för att regeringen ska kunna inrikta myndighetens verksamhet. Tillkomsten av en strategiledning inom Högkvarteret har förbättrat dessa möjligheter och det är viktigt att avvägnings-, planerings- och uppföljningsprocesser fortlöpande utvecklas och förstärks.

Frågor som rör ledning och styrning av militärt försvar är även föremål för diskussion i andra länder. Ett aktuellt exempel är den proposition som den norska regeringen tidigare i år framlade till Stortinget. I propositionen föreslogs bl.a. att Forsvarets överkommando skulle läggas ned och att verksamheten skulle överföras till Forsvarsdepartementet. Som skäl för förslaget angavs bl.a. behovet av att reducera mängden dubbelarbete som i dag förekommer, behovet av kraftiga reduktioner i personalvolymen, förbättra förutsättningarna för avvägningar och prioriteringar mellan försvarsgrenarna och försvarets omstrukturering i övrigt samt att underlätta kontakterna mellan den politiska och militära nivån. Vad gäller Stortingets behandling av förslagen noterar Försvarsberedningen dock att den norska regeringens proposition avslagits i den del som handlar om en integration mellan Forsvarsdepartementet och Forsvarets överkommando. I stället skall Forsvarets överkommando omorganiseras till den nya myndigheten Forsvarsstaben som samlokaliseras med departementet. Försvarsberedningen kan vidare konstatera att flera av de skäl som framkommer i den norska regeringens proposition även har legat till grund för den reformering av den svenska militära ledningsorganisationen och försvaret i övrigt som riksdagen beslutade våren 2000. Den norska regeringens proposition innehåller sålunda förslag om reformering av den operativa, taktiska och territoriella ledningsorganisationen som har stora likheter med den nya ledningsorganisation som nu genomförs i Sverige. I denna del ligger alltså reformeringen av den svenska ledningsorganisationen ett steg före det norska förslaget.

Med beaktande av detta och av de skillnader som finns mellan norsk och svensk förvaltningsstruktur anser Försvarsberedningen dock att det är av intresse att följa utvecklingen i Norge i syfte att dra erfarenheter för svenskt vidkommande. Försvarsberedningen anser däremot inte att det är aktuellt att föreslå förvaltningspolitiska förändringar innebärande att Försvarsdepartementet och Högkvarteret skall integreras motsvarande det norska förslaget, eller att beslutsbefogenheterna mellan riksdagen, regeringen och Försvarsmakten skall ändras.

Försvarsberedningen vill slutligen understryka att den strävan att förbättra avvägningfunktionen inom Försvarsmaktens högkvarter visavi stridskrafternas utveckling, något som präglat senare års reformer av Försvarsmaktens ledningsorganisation, bör fortsätta. Vad som ovan sagts hindrar emellertid inte att man inom ramen för nuvarande ordning utvärderar och utvecklar lednings- och styrformer mellan å ena sidan regeringen och dess departement och å andra sidan Försvarsmakten, tydliggör praxis i dessa relationer och därmed tillvaratar de möjligheter för politisk styrning som finns inom gällande konstitutionella och förvaltningspolitiska ramar.

Regeringens, Regeringskansliets och Högkvarterets organisation vid insatser med Försvarsmakten

En särskild fråga rör regeringens och Regeringskansliets verksamhet vid fredstida kriser och under höjd beredskap. I dessa fall övergår ju regeringens styrning från inriktning av Försvarsmaktens verksamhetsledning till att sätta in Försvarsmakten i enlighet med myndighetens uppgifter. Tidigare i detta kapitel har Försvarsberedningen redogjort för sin syn på utformningen av samhällets ledningssystem för krishantering. En av flera viktiga komponenter i detta kan i vissa situationer vara Försvarsmakten.

I allt väsentligt är de bestämmelser och den organisation som gäller för regeringens reguljära myndighetsstyrning även tillämpliga för beslut om insatser med Försvarsmakten i fred och krig. Sedan lång tid har inriktningen varit att inte binda regeringen och Regeringskansliet vid detaljerade rutiner som avviker från de sedvanliga arbetsformerna och som i den uppkomna situationen kan visa sig vara olämpliga eller försvåra ett snabbt och kraftfullt agerande. Det viktiga är att det finns ändamålsenliga bestämmelser, övad personal, tillgänglighet till experter och ett tillräckligt tekniskt ledningsstöd för att regeringen ska kunna agera och att Regerings-

kansliet med stöd av berörda myndigheter kan bereda regeringens beslut med de tidskrav som läget kräver. Under höjd beredskap har Försvarsmakten härvid en särställning.

Förberedelser för insatsledning under höjd beredskap sker inom ramen för den s.k. särskilda planläggningen och omfattar bl.a. frågor om organisation, arbetsformer och lokalisering. Den särskilda planläggningen har nyligen varit under översyn och verksamheten är av naturliga skäl sekretessbelagd. Även krigsorganiseringen av Försvarsmaktens centrala ledning är föremål för översyn. Generellt kan dock sägas att regeringen även i detta fall har möjlighet att organisera det interna regeringsarbetet och departementsorganisationen inom Regeringskansliet på mest lämpliga sätt i den enskilda situationen. Strävan är dock att så långt som möjligt bibehålla ordinarie organisation och rutiner även under mer krävande händelser och arbetsformer.

Under höjd beredskap kan Regeringskansliets beredningskapacitet förstärkas med militär personal på den nivå som fordras. Detta kan även inkludera en fysisk samgruppering mellan delar av Regeringskansliet och Högkvarteret. I vissa lägen kan detta innebära att regeringen och den högsta militära ledningen befinner sig på samma plats. Försvarsberedningen har tidigare i detta kapitel utvecklat sin syn på behovet att utveckla regeringens och Regeringskansliets roll som nationell krishanteringsfunktion. En viktig fråga i detta sammanhang gäller även att de organisatoriska relationerna mellan Försvarsmakten och Regeringskansliet behöver vara utformade för att säkerställa att Regeringskansliets underlagsbehov snabbt kan tillgodoses vid mer krävande insatser med Försvarsmakten i fred. Det kan t.ex. gälla mer omfattande internationella insatser eller allvarliga kränkningar av territoriell integritet. Försvarsberedningen utgår från att ovan nämnda översyn av Regeringskansliets (Försvarsdepartementets) och Högkvarterets organisation beaktar denna typ av frågeställningar.

I nästföljande avsnitt redovisas den närmare utformningen av Försvarsmaktens ledningsorganisation m.m. Mot bakgrund av den omfattande förändring som skett under det senaste året anser beredningen det vara befogat att göra detta tämligen utförligt.

5.4.2 Ledning inom Försvarsmakten

Försvarsmaktens ledningsorganisation har under de senaste åren genomgått en stor förändring. Reformeringen av ledningsorganisa-

tionen har utgjort en nödvändig del i den samlade ominriktningen av det militära försvaret. Detta innebär att utgångspunkterna och formerna för ledningsorganisationen ändras från gårdagens traditionella inriktning mot invasionsförsvaret till ett insatsförsvaret för morgondagens bredare och mer komplexa hotbilder.

Försvarsberedningen redovisade 1999 sin syn på hur den militära ledningsorganisationen borde förändras. Mot denna bakgrund utarbetades samma år ett förslag till principiell utformning av den militära ledningsorganisationen, vilket låg till grund för regeringens proposition hösten 1999. Riksdagen beslutade i enlighet med propositionen. Den nya ledningsorganisationen för Försvarsmakten består sedan 2000 av ett högkvarter, en operativ insatsledning samt fyra militärdistrikt med militärdistriktsstaber och 29 militärdistriktsgrupper. Organisationsförändringen innebar därmed en minskning av antalet ledningsnivåer från fyra till tre och en minskning av antalet staber från tjugosju till sex. Vissa organisationsförändringar följde även i Högkvarterets organisation. Sålunda organiserades strategiledningen genom att planeringsstaben och operationsledningen avvecklades.

En mindre och mer koncentrerad ledningsorganisation är därmed till del en konsekvens av den beslutade insats- och grundorganisationen i termer av bemanning och ekonomiska ramar. Men den nya reducerade ledningsorganisationen ställer också krav på ett mer effektivt utnyttjande av den tillgängliga kompetensen. Ledningsorganisationen måste ständigt öva, prövas och utvecklas för att på ett bättre sätt svara mot både dagens och morgondagens krav.

Organisation och ansvarsförhållanden

Generellt

Försvarsmakten består av två delvis överlappande delar. Den ena är insatsorganisationen och den andra är grundorganisationen. Försvarsmakten stöds av andra myndigheter inom främst Försvarsdepartementets område, så kallade totalförsvargemensamma myndigheter. Förhållandet mellan insatsorganisationen och grundorganisationen samt de totalförsvargemensamma myndigheterna beskrivs schematiskt i bilden nedan.

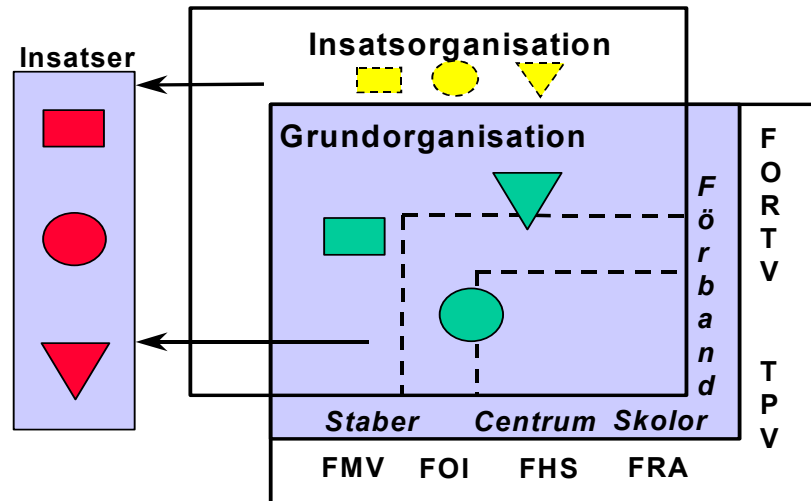


Bild: Förhållandet mellan Försvarsmaktens insats- och grundorganisation samt de totalförsvargemensamma myndigheterna. Rektangel markerar arméförband, oval markerar marinförband och triangel markerar flygförband.

Insatsorganisationen består av krigsförband vars utformning styrs av de operativa förmågor och kompetenser som riksdagen och regeringen har beslutat. Insatsorganisationens förband används i högre beredskapsnivåer för insatser inom och utom Sveriges gränser. Insatsorganisationens förband utgör grunden för de förband som genomför fredsfrämjande internationella insatser. Insatsorganisationens resurser (materiel och personal) används även inom ramen för grundorganisationens verksamhet, t.ex. för utbildning och insatser vid hävdande av territoriell integritet m.m.

Grundorganisationen består av verksamhet som syftar till att utveckla, vidmakthålla och avveckla krigsförband och andra resurser avsedda för insatsorganisationen samt utveckla och vidmakthålla de kompetenser som Försvarsmakten skall inneha. Verksamheten består av personal, materiel, anläggningar och planer vilka i en koordinerad process förs samman till krigsförband som därefter hålls i beredskap inom insatsorganisationen. Grundorganisationen genomför således de aktiviteter som behövs för att organisera krigsförband. Utgående från olika planeringsgrunder utarbetas målsättningar för krigsförband och ingående materielsystem. Utbildning av personal och samträning av förband genomförs vid staber, regementen, flottiljer och skolor m.m. Anskaffning av materiel och materielunderhåll genomförs av Försvarets materielverk genom beställningar hos industrin. Anskaffning, vidmakthållande och av-

veckling av materiel och anläggningar leds av Högkvarteret genom beställningar till Försvarets materielverk respektive Fortifikationsverket.

Försvarmaktens ledningsorganisation framgår av bilden nedan.

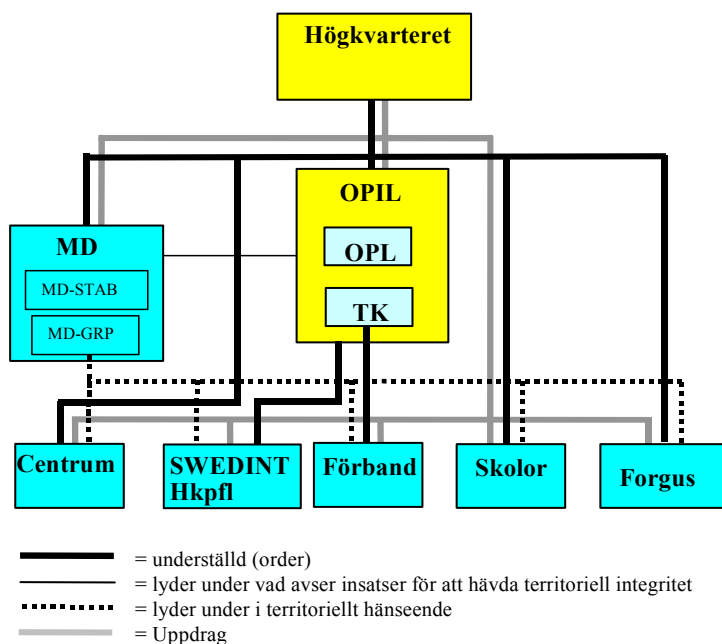


Bild: Försvarmaktens ledningsorganisation. Förkortningar: Operativa insatsledningen (OPIL), operationsledningen (OPL), taktiskt kommando (TK), militärdistrikt (MD), Försvarmaktens centrum för internationell verksamhet (SWEDINT), Försvarmaktens helikopterflottilj (Hkpfl), Försvarmaktens underhållstjänst och stödverksamhet (Forgus).

Försvarmakten leds av en chef som benämns överbefälhavare. Försvarmakten är en myndighet under regeringen och myndighetschefen är alltså ansvarig inför regeringen i såväl fred som i krig. Benämningen överbefälhavare härstammar från ämbetets tillkomst på 1930-talet, då den då gällande författningen och mångfalden av under regeringen lydande myndigheter inom krigsmakten föranledde denna titulatur. Försvarsberedningen anser att en mer rättvisande benämning med hänsyn till befattningens innebörd bör övervägas.

Överbefälhavaren och dennes ställföreträdare utgör Försvarmaktens myndighetsledning. Överbefälhavaren ansvarar för Försvarmaktens verksamhet. Myndighetsledningen, Högkvarteret och Operativa insatsledningen utgör Försvarmaktens centrala led-

ningsnivå. Myndighetsledningen beslutar om militärstrategisk användning av Försvarsmakten och om de försvarsförberedelser som därvid krävs i form av utveckling, vidmakthållande och avveckling av förband, funktioner och övriga resurser. Ett exempel på en central uppgift för myndighetsledningen är därmed att avväga mellan å ena sidan de övergripande kraven på insatsorganisationens styrka, sammansättning, beredskap och uthållighet och å andra sidan hur grundorganisationens resurser skall fördelas för att så långt möjligt att uppfylla kraven.

Myndighetsledningens resurs för att genomföra dessa avvägningar är Högkvarteret och däri ingående ledningar. Inom Högkvarteret finns således enheter för strategiledning, krigsförbandsledning, grundorganisationsledning, underrättelse- och säkerhetstjänst, personal etc. Från Högkvarteret leds därmed även utveckling, vidmakthållande och avveckling av insatsorganisationens krigsförband.

Insatsledning

De principiella grunderna för hur insatsledning inom Försvarsmakten bedrivs finns samlad i Försvarsmaktens ledningsdoktrin. I denna ingår särskilda styrdokument, t.ex. Försvarsmaktens grundsyn ledning. Däri dokumenteras den viktigaste kunskapen och erfarenheten som utformningen av Försvarsmaktens ledningssystem vilar på. Ledningsdoktrinen ger därmed vägledning för hur insatsledning på olika nivåer skall gå till och den utvecklas kontinuerligt i takt med att ny kunskap och nya erfarenheter vinnas. Viktiga inslag i denna process är bl.a. erfarenheter från övningar och internationella insatser.

Försvarsmaktens ledningsorganisation är utformad för att kunna leda insatsorganisationen mot de krav på operativa förmågor som riksdagen beslutar. Utöver dessa operativa förmågor skall kompetens finnas i ledningsorganisationen för att bl.a. kunna leda väpnad strid i högre förband.

Insatsledning innebär att leda förband ur insatsorganisationen när denna löser någon av Försvarsmaktens uppgifter: försvar mot väpnat angrepp, hävda Sveriges territoriella integritet, genomföra internationella fredsfrämjande insatser samt stödja samhället vid svåra påfrestningar i fred. Insatsledning sker samtidigt på olika nivåer beroende på insatsens komplexitet och storlek. Inom Försvarsmaktens används tre nivåer för att ange olika typer av insatsledning: militärstrategisk, operativ och taktisk.

Militärstrategisk, operativ och taktisk ledning har generellt sett olika karaktär avseende syfte, användning av resurser samt utsträckning i tid och rum. Militärstrategisk ledning är av övergripande karaktär och avser insatsledning som, i enlighet med vad regeringen och riksdagen beslutat, fördelar militära resurser till militära operationer samt ger tillhörande riktlinjer och ramar. Operativ ledning avser insatsledning, normalt av större omfattning, som kännetecknas av en omfattande samordning av och integration mellan olika slag av stridskrafter: operationer. Operativ ledning utgör härvid länken mellan militärstrategisk ledning och taktisk ledning. Taktisk ledning innebär insatsledning av mindre omfattning och enskilda strider, vilka således är mer avgränsade till tid och rum än operationer.

I syfte att öka interoperabiliteten vid internationella insatser anpassas Försvarsmaktens ledningsorganisation till internationell standard för stabsutformning samt till internationella planerings- och ledningsmetoder. Detta arbete sker främst genom planerings- och översynsprocessen (PARP) inom Partnerskap för fred. Vid multinationella insatser och övningar m.m. skall ledningsorganisationen både kunna ta emot och avdela resurser på militärstrategisk, operativ och taktisk ledningsnivå.

Militärstrategisk ledning utövas under överbefälhavaren av Högkvarterets strategiledning. Denna ledning utgör grunden för verksamheten inom övriga delar av Högkvarteret och för Operativa insatsledningens och militärdistriktens planering och ledning av genomförande av nationella och internationella insatser. Högkvarteret ansvarar för fördelning av militära resurser samt samverkan med civila myndigheter på central nivå.

Operativ och taktisk ledning utövas av Operativa insatsledningens som är underställd Högkvarteret. I denna ingår en operationsledning och tre taktiska kommandon (armé, marin och flygvapen). Armé-, marin- och flygvapenförband är underställda respektive kommandochef i fred, kris och krig. Gemensamma resurser som t. ex. helikopterförband är direkt underställda chefen för Operativa insatsledningen.

Operativ ledning utövas av operationsledningen inom Operativa insatsledningen. Taktisk ledning utövas av Operativa insatsledningens taktiska kommandon. För att underlätta samordning kommer hela Operativa insatsledningen enligt riksdagens beslut att samgrupperas på en gemensam stabsplats. Genom en samlokalisering av den operativa och taktiska ledningsnivån skapas också goda för-

utsättningar för utvecklingen av ledningsdoktrinen, både i försvarsmaktsgemensamma och stridskraftsspecifika frågor.

Både operationsledningen och de taktiska kommandona skall ha nödvändig kapacitet för att kunna avdela rörliga insatsledningar för framskjuten ledning inom ett operationsområde. Härutöver skall kapacitet finnas att avdela stabsresurser till internationella staber i samband med krishanteringsoperationer.

Utöver den operativa och taktiska ledning som bedrivs av Operativa insatsledningen utövar militärdistriktet territoriell ledning. Med territoriell ledning avses bl.a. att genom samverkan samordna militära och civila resurser inom ett geografiskt område samt att skapa förutsättningar för att genomföra och stödja militära insatser då Operativa insatsledningen inom ett militärdistrikt leder förband ur insatsorganisationen. Territoriell ledning innefattar även att leda nationella skyddsstyrkor och att stödja samhället vid svåra påfrestningar i fred m.m.

Uppgifterna för militärdistriktet skiljer sig sålunda åt jämfört med Operativa insatsledningen, både till karaktären och till omfattningen. De fyra militärdistrikten består av militärdistriktsstab och militärdistriktsgrupper. Varje militärdistrikt omfattar ett antal län. Militärdistriktsstaberna är lokaliserade till Göteborg, Visby, Strängnäs och Boden och varje län har minst en militärdistriktsgrupp. Militärdistriktet är underställda Högkvarteret som ansvarar för inriktning och samordning av militärdistriktet, fördelning av resurser samt central samverkan med myndigheter inom det civila försvaret. Inom militärdistriktet kan förband och skolor ha territoriella uppgifter under militärdistriktets ledning, t.ex. bevakningsuppgifter eller att vara beredd att lämna stöd till samhället vid räddningstjänstinsatser m.m. I Stockholm, Göteborg och Malmö organiseras avdelningar vid militärdistriktsstaberna som en särskild resurs för territoriell ledning i storstadsområdena.

Militärdistriktsgrupperna utgör en utlokaliserad del av respektive militärdistriktsstab. Militärdistriktsgruppernas uppgifter är främst att bedriva totalförsvarssamverkan på lokal nivå samt att utbilda, vidmakthålla och utveckla Hemvärnet samt stödja de frivilliga försvarsorganisationerna. Genom att arbetsfördelningen mellan militärdistriktsstab och militärdistriktsgrupper anpassas efter regionala förhållanden skapas en ökad flexibilitet och förutsättningar för ett effektivt utnyttjande av militärdistriktets resurser över hela regionen.

En viktig uppgift för militärdistriktet är härutöver att leda planering och genomförande av mobilisering inom militärdistriktet.

Militärdistriktet leder och samordnar också den militära säkerhetstjänsten inom respektive militärdistrikt.

Verksamhetsledning

Med verksamhetsledning menas hur Försvarmakten internt leder myndighetens verksamhet i fred för att producera de förband som används vid insatser, i korthet all den ledning av förvaltningskaraktär som inte är insatsledning. I en koordinerad process förs olika typer av resurser samman till krigsförband som därefter hålls i beredskap för insatsorganisationens behov. Den omfattar planering och ledning av genomförande inklusive uppföljning och analys. Försvarmakten skall härigenom som helhet nå de beredskapsmässiga, kompetensmässiga och insatsorganisatoriska mål som riksdagen och regeringen beslutat, samt säkerställa att resurser i fred utnyttjas rationellt och författningsenligt.

Verksamhetsledning utövas av Högkvarteret gentemot förband, skolor och centra i grundorganisationen. Verksamhetsledningen är alltså myndighetsgemensam för Försvarmakten till skillnad från vad som var fallet fram till i mitten av 1990-talet då denna organisatoriskt bedrevs inom de tre försvarsgrenarna. Operativa insatsledningen har genom de taktiska kommandona en samordningsroll i verksamhetsledningen och svarar för att olika stridskraftsspecifika behov beaktas och att erfarenheter från övningsverksamhet och insatser förs tillbaka i utbildnings- och utvecklingsverksamheten.

Uppdragssystemet inom verksamhetsledningen

Uppdragssystemet är Försvarmaktens metod för att omsätta regeringens mål- och resultatstyrning enligt vad som framgår av det årliga regleringsbrevet. Uppdragssystemet omfattar därmed utbildningsverksamhet, materielanskaffning, forskning, övningar m.m. Uppdragen för Försvarmaktens olika delar föregås av ett omfattande planeringsarbete inom Högkvarterets olika enheter. Uppdragen riktas från Högkvarteret till underställda organisationsenheter, t.ex. staber, regementen, flottiljer, skolor och frivilliga försvarsorganisationer.

I uppdragen anges uppgifter med mål och krav på resultat, vilka resurser som disponeras, krav på resultatredovisning samt, vid behov, de handlingsregler som skall styra genomförandet av uppdra-

get. Uppdrag skall vara finansierade och balans skall föreligga mellan uppgifts- och resursdelen i uppdraget.

Organisationsenheterna får inom ramen för de fastställda uppdragen besluta hur ekonomiska medel skall disponeras samt om inkallelse av personal till den egna enheten. De får besluta om omfördelning av resurser inom och mellan uppdrag inom den egna enheten. Målen i uppdragen får därvid inte ändras. Omfördelning mellan uppdrag skall anmälas till Högkvarteret.

Operativa insatsledningen skall på uppdrag av Högkvarteret samordna genomförandet av verksamheten vid förbanden, främst vad avser övningar. Sådana uppdrag till Operativa insatsledningen kan omfatta även annan verksamhet än övningar i syfte att nå en så rationell och resurssnål verksamhet som möjligt och så att inte onödiga friktioner sker i genomförandet. Genomförande av uppdrag kan också kräva samordning mellan organisationsenheter på olika nivåer, i syfte att så rationellt som möjligt nå de i uppdragen fastställda målen och kraven på resultat.

Till de totalförsvargemensamma myndigheterna, t.ex. Försvarets materielverk, lämnar Försvarmakten s.k. beställningar.

Personal

Ledningssystemet har som ovan framgått flera komponenter och är i hög grad beroende av att personal med rätt kompetens finns i den utsträckning som behövs. Den ominriktning som enligt riksdagens och regeringens beslut nu genomförs inom Försvarmakten innebär att antalet befattningar i den nya ledningsorganisationen i stort halverats.

Bemanningen av de staber och förband som skall finnas inom ledningsorganisationen och beredskapstiden för dessa enheter regleras genom olika beredskapskrav. För att vid en eventuell krissituation snabbt kunna öka i kvalitet och kvantitet, krävs att Försvarmakten utbildar, bemannar och innehar sådan kompetens att Försvarmakten inom ett år alternativt upp till fem år kan anpassas och uppnå den förmåga som kan behövas för att möta en eventuell framväxande krissituation. Denna anpassning sker främst genom inkallande av reservofficerare och eller värnpliktig personal som, tillsammans med den personal som arbetar inom Försvarmakten, genomför kompletterande utbildning.

För att kunna möta ett storskaligt väpnat angrepp krävs en tillväxt av hela organisationen, som kan pågå i flera år. Detta sker ge-

nom att officerare och annan personal nyutbildas och placeras i de nya enheter som successivt tillförs under en tillväxtperiod.

Den personella dimensioneringen av staber i fredstid tar sin utgångspunkt i det bedömda behovet för att uppnå full funktionalitet, dvs. att samtliga disponibla enheter och system skall kunna ledas i fred och vid en begränsad krissituation. Vid höga konfliktnivåer samt för uthållighet krävs förstärkning med krigsplacerad personal i första hand i form av yrkes- och reservofficerare.

Teknik - Grunder för utveckling av ledningssystemets tekniska del

Med en minskad förbandsvolym ökar vikten av att ha en omvärlds-uppfattning som möjliggör att kunna vara på rätt plats och i rätt tid med rätt resurser. Detta kan underlättas med den teknikutveckling som förutses. Ett arbete om ledningssystemets tekniska del har därför inletts inom Försvarmakten. Målet med arbetet är att tekniskt lägga grunden för det nätverksbaserade försvaret.

Arbetet bedrivs i tre grupper för målbild, närtidsåtgärder och befintliga materielsystem. De olika grupperna arbetar med olika tids-horisonter men alla syftar mot målbild 2010 och där arbetet inom målbildsgruppen utgör riktmärket för övrigt arbete. I arbetsgrupperna ingår personal från Försvarmakten, Försvarets materielverk m.fl. myndigheter samt representanter från industrin.

Grunden för att skapa system av tekniska system som tillsammans bildar ett sammanhållet ledningssystem är att det finns en gemensam beskrivning av hur de olika funktionerna inom Försvarmakten genomför ledning, systemutformning och vilka tekniska lösningar som får användas. Denna beskrivning benämns Försvarmakten tekniska arkitektur. Denna skall omfatta alla organisatoriska nivåer i ledningssystemet och beskriva ledning från datainhämtning (genom sensorer, människor, databaser etc.) via telekommunikation, databehandling (bl.a. data- och informationsfusion), beslutsstödssystem, lägesbilder samt order- och rapportsystem till förband och vapensystem. Arbetet med närtidsåtgärder har inriktats mot att stödja och skapa behovsunderlag för Operativa insatsledningen och militärdistriktens avseende anläggningsbehov och tekniskt ledningsstöd.

Ett sammanhållet ledningssystem kommer ur teknisk synpunkt att kräva att många befintliga och planerade materielsystem anpassas till Försvarmaktens tekniska arkitektur. För vissa materielsystem kommer denna anpassning att innebära att den funktion som

materielsystemet idag löser istället kan komma att lösas av andra framtida eller befintliga materielsystem. Försvarsberedningen vill i detta sammanhang understryka vikten av att materielsystem görs interoperabla mellan olika ledningsnivåer och stridskrafter såväl nationellt som internationellt. Militära system bör även möjliggöra en effektiv kommunikation med andra myndigheter som polis och kustbevakning när detta är påkallat i akuta lägen, t.ex. vid eftersök av försvunna personer. Detta kan numera ske med modern teknik på ett sätt som säkerställer grundprinciperna för användning av militära resurser vid civil krishantering (jfr. avsnitt 7.7).

Målbild 2010 är grunden för den fortsatta utvecklingen av Försvarsmaktens tekniska arkitektur. Arbetet med att skapa denna arkitektur är mycket komplext och måste därför ske stegvis. Målsättningen är att i närtid skapa övergripande funktionsbeskrivningar för gränssättande funktioner samt en principiell systemutformning.

En av grunderna för utformningen av ledningssystemets tekniska del är att förbättra lägesuppfattningen och förmågan till målupp-täckt och bekämpning i en svår insatsmiljö, inte minst avseende telekrigshotet. Detta ställer mycket höga krav på de framtida sensor-, kommunikations- och datafusionssystemen. För att möjliggöra snabbare och effektivare ledning i alla Försvarsmaktens uppgifter och samtidigt klara personalreduktioner krävs att Försvarsmakten efterhand inför automatiska funktioner för informationsfusion avseende bland annat stöd för underrättelsetjänst, logistikledning och förbandsuppföljning. Inom detta område krävs omfattande forsknings-, studie- och teknikutvecklingsverksamhet.

Högre informationstäthet och kortare reaktionstider innebär en risk för att användarna drabbas av informationsstress. Ett viktigt utvecklingsområde är därför hur ledningsplatser och ledningsstöd skall utformas. För att kontinuerligt engagera ledningspersonalen i utvecklingsprocessen skapas ett ledningslaboratorium vid Operativa insatsledningen där samma personal som använder driftsatta system också kontinuerligt deltar i utvecklingen av ledningsdemonstratorer.

Ledningssystemets tekniska förutsättningar bygger således på dels de befintliga ledningscentraler som bl.a. finns vid Operativa insatsledningen, dels på ledningslaboratorier enligt ovan och slutligen på det långsiktiga forsknings- och studiearbete som bedrivs inom Försvarsmakten och andra myndigheter, t.ex. Försvårshögskolan och Försvarets materielverk. Erfarenheterna från forsknings- och studiearbetet överförs därmed till ledningsorganisatio-

nen för att på så sätt bidra till den kontinuerliga process som måste känneteckna utvecklingen av ledningssystemets olika delar

5.5 Civilt försvar

5.5.1 Det civila försvarets ledningsstruktur

Försvarsberedningen har tidigare i detta kapitel redogjort för behovet av ett nytt krishanteringssystem för samhället. Den beskrivning av områdesansvariga organ som skisseras där omfattar samma organ som idag har områdesansvar under höjd beredskap, alltså regeringen, länsstyrelsen och kommunstyrelsen. Härigenom harmonierar strukturen för hantering av fredstida kriser med den struktur som behöver finnas för höjd beredskap. De åtgärder som vidtas för att kunna hantera fredstida kriser blir då även en viktig grund för att kunna vidta anpassningsåtgärder vid en förändrad säkerhetspolitisk situation.

Det civila försvaret, och däribland ledningsfunktionen, skulle på så sätt i huvudsak kunna utgöra en verksamhet där huvuddelen av investeringar (t.ex. fysiskt skydd) först sker i en anpassningssituation. Emellertid bör vissa begränsade investeringar inom teknisk infrastruktur även fortsättningsvis genomföras för att skapa en handlingsfrihet inför en anpassningssituation. Försvarsberedningen menar att samhällets åtgärder för höjd beredskap inom civilt försvar därmed skulle kunna begränsas till att i allt väsentligt utgöra en planeringsfunktion, där den centrala förvaltningsnivån bör ges en hemvist i den nya planeringsmyndigheten. Försvarsberedningen föreslår vidare att funktionsindelningen inom det civila försvaret avvecklas och ersätts med ett bevakningsansvar för omvärldsförändringar.

Vad som ovan sagts förutsätter att det i fred finns välfungerande samverkansrutiner mellan Försvarsmakten och andra myndigheter och samhällsaktörer. Detta gäller såväl på central som regional och lokal nivå. Detta behov utgår dock inte främst från det tidigare behovet av en omfattande samverkan för att förbereda samhället för ett försvar mot en eventuell invasion. I stället handlar det om en samverkan för att lösa det begränsade planeringsbehov som finns för att kunna ha en grundläggande försvarsförmåga och för en anpassningssituation. Försvarsmaktens resurser skall också kunna

utnyttjas på ett effektivt sätt för att stödja olika samhällsorgan vid räddningstjänstinsatser m.m. och för att stärka samhället vid svåra påfrestningar i fred. Detta inbegriper i många fall en samverkan i fred mellan aktörer som kommer ha motsvarande kontakter även under höjd beredskap.

Med nuvarande omvärldsläge, inklusive anpassningsperioder, bedömer Försvarsberedningen att det i nuläget i sin helhet inte behöver finnas färdigställda och bemannade organisationer för samverkan vid ledning under höjd beredskap. Det bör dock finnas en övergripande planering för hur organisationen skall byggas upp i en anpassningssituation.

6 Försvarspolitikens inriktning

Det kalla krigets slut har resulterat i en omfattande reformering av den svenska försvarspolitik. Utgångspunkten för reformprocessen är riksdagens beslut i den säkerhetspolitiska kontrollstationen 1999 och beslutet om ändrad inriktning för totalförsvaret i mars 2000. Processen med omställning av totalförsvarets resurser i enlighet med den beslutade inriktningen pågår fortfarande.

För det första ersätts den tidigare fokuseringen på invasionsförsvaret av en inriktning mot ett modernt, flexibelt och rörligt insatsförsvaret, där verksamheten skall bedrivas och resurserna utformas med en större bredd av hot som utgångspunkt.

För det andra har en omfattande internationalisering av totalförsvaret inletts med syfte att skapa ökad förmåga för internationell krishantering och säkerhetsfrämjande samarbete. De förband och system som behövs i framtiden skall kunna användas såväl för att försvara landet som i internationella insatser.

En tredje grundpelare i reformen är ett anpassningstänkande som skall göra det möjligt att, utifrån en grundläggande försvarsförmåga och en bred kompetensbas, vid behov förstärka, utöka, reducera eller på annat sätt förändra totalförsvaret för att möta förändrade behov, såväl kvantitativt som kvalitativt.

Detta kapitel behandlar försvarspolitikens inriktning och syftar till att sammanfatta och komplettera riksdagsbesluten åren 1999 och 2000 om försvarspolitik.

6.1 Försvarsresursernas användningsområden

Utifrån säkerhetspolitikens syften skall försvarsresurserna liksom tidigare kunna användas för att:

- Försvara Sverige mot väpnat angrepp,

- hävda vår territoriella integritet,
- bidra till fred och säkerhet i omvärlden, och
- stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred.

Försvarsresurserna måste kunna anpassas för att möta olika typer av angrepp eller andra typer av förändringar som ställer nya krav.

De beslut som fattas inom ramen för försvarspolitikens berör resurser och verksamheter inom Försvarmakten, vad som finansieras över försvarsramen inom civilt försvar, verksamheten vid vissa nämnder och vid försvarssektorns stödmyndigheter, samt all verksamhet som därutöver bedrivs för att förbereda Sverige för krig.

Samtidigt måste försvarspolitikens bedrivs och uppbyggnaden av försvarsresurser ske med en helhetssyn på hanteringen av hot och risker inom alla samhällssektorer. Strävan skall vara att få till stånd ett så effektivt utnyttjande som möjligt av de samlade resurser som samhället satsar för att trygga sin säkerhet. Detta arbete bör i samtliga skeden präglas av ett jämställdhetsperspektiv.

6.2 Försvar av Sverige mot väpnat angrepp och hävdande av vår territoriella integritet

6.2.1 Framtida konflikters karaktär

Samtidigt som det ömsesidiga beroendet mellan stater ökar och det internationella samarbetet blir allt tätare, finns det fortfarande stater och andra intressegrupper som inte accepterar internationella normer och konventioner. Grunden för dessa aktörers agerande kan vara religiös eller etnisk, ibland en kombination av dessa, men den kan också vara politisk eller ekonomisk.

Det finns många exempel på insatser som har präglats av kompromisslöshet och hänsynslöshet vad gäller civilbefolkningen. De alternativa metoder som används kan grunda sig på värderingar som är främmande för ett demokratiskt samhälle. Det kan röra sig om rena terrorhandlingar där även olika former av massförstörelsevapen används. Men det skulle också kunna handla om sofistikerade intrång i datasystem för att slå ut ledningssystem, elförsörjning eller störa finansiella transaktioner.

Den tekniska infrastrukturen, som elförsörjning, telekommunikationer och IT-system, spelar en allt viktigare roll för att kunna

upprätthålla samhällets vitala funktioner. De senaste årens informationsteknologiska utveckling har inneburit att även mindre intressegrupper, kriminella grupper, terrorister och ekonomiskt svagare stater får allt större möjligheter att påverka, oavsett var i världen dessa aktörer befinner sig.

I västvärlden är det militära försvaret till övervägande del uppbyggt kring tanken att skydda territoriet mot ett angrepp från en annan stat. Skyddsåtgärder för andra typer av hot är däremot mindre utvecklade. Det är rimligt att anta att en presumtiv angripare utnyttjar detta genom att söka strid även på andra arenor än det militära slagfältet. Angreppen sker utan att särskilja civila delar från militära. Det är först på senare år som teknikutvecklingen möjliggjort att vapeninsatserna kan göras med långa skjutavstånd och med hög precision. Därmed minskar förlustrisken för angriparen, samtidigt som chansen ökar att det utvalda målet förstörs, utan stora civila förluster. En konsekvens blir att det militära slagfältet blir allt svårare att urskilja. Hela samhället kan angripas, även med okonventionella medel. Idén om att krigföring bygger på någon form av asymmetri är inte ny. Genom att undvika en motståndares starka sidor och istället utnyttja egna möjliga starka sidor ökar chanserna för framgång.

Det primära för olika aktörer torde inte vara att söka krig. Kan syftet uppnås genom andra former av påtryckningar är detta tillräckligt. Förmågan att hantera olika former av kriser och konflikter torde därmed få ökad betydelse.

Samhällets allt större betydelse för den militära förmågan ökar också risken för att även en angripare med stora militära resurser väljer att i första hand rikta in sina angrepp mot den civila infrastrukturen. I syfte att slå ut den nationella ledningsförmågan kan bekämpning komma att ske av elförsörjning, telekommunikationer och annan infrastruktur. Även denna typ av anfall får en asymmetrisk prägel, sedd ur ett militärt perspektiv.

Mot bakgrund av historiska erfarenheter har ofta fred och krig behandlats som två tydligt urskiljbara förhållanden. Dagens förhållanden och kanske ännu mera i framtiden, visar på att det inte kommer att vara möjligt att göra denna klara avgränsning. Istället riskerar vi att hamna i en situation där händelserna utvecklas i en glidande skala och där det inte längre blir möjligt att avgöra vad som gäller. I en sådan situation kommer också den gråzon som skapas mellan fred och krig att bli alltmer betydelsefull. En vidgad hot- och riskbild innehåller därför stora osäkerhetsmoment för samhället. Osäkerhet kommer bland annat att föreligga kring när

ett eventuellt angrepp kommer, på vilket sätt, vem som angriper, kanske till och med om huruvida ett angrepp pågår.

Vi måste också kunna möta angrepp utförda av icke-statliga aktörer, som använder avancerade metoder och vapen, inklusive icke-konventionella vapen.

Samhällets sårbarhet blir därmed en viktig säkerhetspolitisk utmaning. Ingen kedja är starkare än sin svagaste länk. Redan idag och än mer i morgon kan en angripare genom att slå ut civila system med icke-militära medel, nå samma effekt som det tidigare krävdes militära medel för att uppnå. Utgångspunkten för vår försvarsplanering måste därför vara betydligt bredare än den territoriella sårbarheten.

Sammanfattningsvis skulle mer begränsade angrepp, med en rad olika påverkansmedel, kunna riktas mot Sverige i samband med en kris som utvecklas ur nuvarande omvärldsläge. Syftet skulle kunna vara att störa det svenska samhällets funktion eller att påverka Sveriges agerande.

Civilbefolkningen kan i ännu högre grad drabbas av indirekta effekter om angreppets riktas mot sådan infrastruktur som det militära försvaret blir allt mer beroende av. Konsekvenserna riskerar att bli påtagliga i form av störningar i de flesta samhällsfunktioner. Därmed uppstår ett stort behov av såväl direkt skydd av infrastrukturen som möjligheter att styra och prioritera kvarvarande resurser och kapacitet, så att de på bästa sätt kan nyttjas för samhällsviktiga ändamål.

Även i andra avseenden torde eventuella framtida krig i stor utsträckning beröra stadsmiljö. Stadsbebyggelsen med sin komplicerade infrastruktur rymmer många svårigheter som ytterligare kompliceras av den stora ansamlingen av civila - det är svårt att utkämpa strid utan att civilbefolkningen drabbas. Det är viktigt att både det militära och civila försvarets agerande i dessa situationer förbereds, inte minst när det gäller s.k. strid i ort och dess konsekvenser. Även våldsangrepp från icke-statliga aktörer i denna miljö kan leda till stora konsekvenser i form av döda, skadade och förstörd egendom.

Historiska erfarenheter pekar i huvudsak på att det är svårt för en angripare att nå avgörande politiska eftergifter genom terrorbombningar eller andra åtgärder riktade mot befolkningen - i många fall riskerar man att i stället stärka motståndsviljan. Det kan dock inte uteslutas att beslutsfattare påverkas av hot om våld riktat mot civilbefolkningen, särskilt om det gäller NBC-stridsmedel.

Befolkningens uppfattning om realismen i olika former av hot kan bli avgörande för hur den klarar att hantera dem. Osäkerheter om vad som inträffat eller oförmåga att på ett trovärdigt sätt förmedla information om inträffade händelser kan inverka menligt på befolkningens förtroende och bidra till att förvärpa effekterna av händelseutvecklingen.

Ledningssystemens avgörande inverkan på framtida krig medför att en angripare kommer att försöka störa, förstöra eller på annat sätt slå ut våra lednings- och underrättelsesystem samt vår beslutsförmåga. Angriparens ledningskrig kan komma att innefatta en mängd olika åtgärder som till exempel psykologisk krigföring, vilseledning, telekrigföring, intrång i våra datorsystem samt fysisk bekämpning av sensorer, underrättelseplattformar, kommunikationsmedel och staber. Den tätare kopplingen mellan våra militära och civila system innebär att ett angrepp även kan drabba civila funktioner och infrastruktur. Det militära försvarets beroende av samma kritiska infrastrukturer som samhället i övrigt, kan innebära att sådana angrepp indirekt påverkar även den militära förmågan.

Ytterligare en trend är omvandling av försvarsmakter från massarméer där många soldater utför likartade uppgifter. Istället organiseras mindre enheter, sammansatta av olika specialister. Varje enhet kommer på grund av sin personalsvaga struktur och specialistuppdelning att vara känslig för förluster. Till del kan denna svaghet uppvägas av möjligheten att få stöd via andra delar i nätverket. Förbanden kommer att ha en utvecklad förmåga att interagera med olika organisationer, både nationellt och internationellt. Inte minst kommer kraven på ett mycket nära samarbete med civila aktörer att bli ännu mera påtagligt. Behovet av att fatta snabba beslut och att ha en kapacitet för samverkan mellan olika ledningsnivåer kommer också att vara stort.

6.2.2 Väpnat angrepp och hävdande av territoriell integritet

Försvarsberedningen konstaterar att den grundläggande positiva säkerhetspolitiska situationen består. Försvarsberedningens tidigare bedömning av i vilket tidsperspektiv som ett invasionshot inte ter sig möjligt, dvs. ett perspektiv på ca tio år, har endast ändrats marginellt, i den meningen att hotet nu ter sig något mer avlägset. Bedömningen att ett invasionsföretag syftande till ockupation av delar eller hela Sverige inte ter sig möjligt att genomföra under

överskådlig tid, förutsatt att vi har en grundläggande försvarsförmåga, ligger därmed fast.

Utvecklingen ger inte heller anledning att ändra bedömningen av det mer begränsade militära angrepp som ändå skulle kunna riktas mot Sverige i samband med en kris som utvecklas ur nuvarande omvärldsläge. Därför krävs att Sverige har beredskap och förmåga att möta sådana hot. Det måste alltid finnas en förmåga att hävda landets territoriella integritet. Sveriges totalförsvar skall vid en kris-situation i omvärlden successivt kunna höja beredskapen. Åtgärder måste även kunna vidtas i ett längre tidsperspektiv mot förändrade hot. Anpassningsfilosofin blir här av central betydelse.

Försvarsberedningen anser mot bakgrund av den internationella utvecklingen att inriktningen att lägga relativt sett minskad vikt vid förmågan att möta väpnat angrepp bör ligga fast. Det gynnsamma säkerhetspolitiska läget bör utnyttjas för att driva på moderniseringen och den beslutade ominriktningen av försvaret.

Även om en invasion med syfte att ockupera Sverige inom överskådlig tid inte ter sig möjligt att genomföra, utesluter detta dock inte riskerna för våld eller hot om våld och skadegörelse mot viktiga funktioner och värden i det svenska samhället eller mot betydande svenska intressen i omvärlden. Syftet skulle kunna vara att påverka Sveriges agerande i någon internationell fråga eller konflikt där vi är involverade eller att på annat sätt nå fördelar med ett angrepp eller hot om angrepp mot Sverige eller kränkning av svensk suveränitet utan att för den skull behöva gå så långt som att ockupera hela eller delar av landet.

Omfattande sabotage- eller terroraktioner mot viktiga infrastruktursystem som elförsörjning eller telekommunikationer kan ingå i en utveckling mot någon form av angrepp. Förmågan till analys av det säkerhetspolitiska läget i vår omvärld är avgörande för våra förutsättningar att identifiera angriparen och kunna avgöra om denna form av handlingar utförts av enskilda, eller kan härledas till främmande makt. Ansvarsfördelningen i samhället innebär att om det handlar om brottslig verksamhet har de rättsvårdande myndigheterna det primära ansvaret för att hantera situationen, även om därvid också totalförsvarsresurser under vissa förutsättningar skall kunna utnyttjas. Rör det sig om angrepp från en främmande makt skall det mötas av vårt samlade totalförsvar. Oklarhet om vem som är angriparen, får inte inverka på förmågan att effektivt kunna utnyttja samhällets samlade resurser.

På lång sikt går det inte att utesluta möjligheten av ett mer omfattande angrepp. Militärstrategiska förändringar och en ny genera-

tion av förband medför att ett sådant hot kommer att se annorlunda ut än det gjorde under det kalla kriget, vilket är ett grundläggande ingångsvärde i det långsiktiga anpassningstänkandet. Innan ett sådant hot kan bli verklighet måste det ske en försämring av det säkerhetspolitiska läget under en längre tid vilket kommer att vara iakttagbart såväl i form av politiska som av militära förändringar av stor omfattning.

Försvarspolitikerna måste omfatta åtgärder för att vi skall kunna uppfatta och värdera sådana förändringar och skapa en grund för att vi på ett betryggande sätt skall kunna utveckla den egna försvarsförmågan i takt med hotande förändringar i omvärlden.

6.3 Bidrag till fred och säkerhet i omvärlden

Totalförsvarsresurserna skall kunna användas för att bidra till fred och säkerhet i omvärlden. Detta sker genom att det inom totalförsvaret bedrivs verksamhet på det säkerhetsfrämjande området, samt genom att resurserna inom totalförsvaret används för fredsfrämjande och humanitära insatser.

Säkerhetsfrämjande samarbete syftar till att upprätthålla respekten för mänskliga rättigheter, hantera motsättningar inom ramen för en internationell rättsordning och minska risken för att mellanstatliga eller inomstatliga konflikter skall uppstå. Sådant samarbete sker i första hand med andra än försvarsrelaterade medel, men i samarbetet ingår dock också försvarsrelaterade åtgärder som förtroendeskapande åtgärder och rustningsbegränsning, samt uppbyggnad av kompetens och förmåga för att i internationell samverkan kunna hantera lokala och regionala eventuellt uppkommande konflikter och kriser. Fredsfrämjande och humanitär verksamhet syftar till att i internationell samverkan hantera situationer då internationell fred och människors och samhällens säkerhet hotas.

Säkerheten i närområdet är grundläggande för Sveriges försvarsanstängningar. Det förtroendeskapande samarbetet är centralt härvidlag. Totalförsvarsresurser används för att bistå Estland, Lettland och Litauen i uppbyggandet av det försvar som de, liksom varje oberoende nation, har rätt till. Genom ett aktivt deltagande med både militära och civila totalförsvarsresurser inom ramen för Partnerskap för fred (PFF) bidrar Sverige till att stärka säkerheten i Östersjöregionen, bl.a. avseende räddningstjänst. Sverige verkar för att i ökad utsträckning involvera Ryssland i det euroatlantiska säkerhetssamarbetet. Samarbetet med de nordiska länderna på säker-

hets- och försvarsområdet har breddats och fördjupats. Verksamhet inom ramen för den europeiska konventionella rustningskontrollen, som t.ex. observationsflygningar i enlighet med Open Skies-avtalet eller militära inspektioner i enlighet med Wiendokumentet, fyller en viktig förtroendeskapande funktion.

Sverige deltar aktivt i uppbyggnaden av en europeisk och en gemensam euroatlantisk krishanteringsförmåga. Uppbyggnaden av EU:s civila och militära krishanteringsförmåga sker i ett snabbt tempo och Sverige deltar aktivt i denna process. Försvarsberedningen har i tidigare rapporter lyft fram behovet av att stärka Sveriges förmåga att bidra till europeisk krishantering. Med europeisk krishantering avses sådan krishantering som direkt berör freden och säkerheten i Europa eller andra gemensamma väsentliga värden, utan att för den skull enbart vara geografiskt begränsad till den europeiska kontinenten. Europeisk krishanteringsförmåga bör ses i ett bredare perspektiv än EU:s krishanteringsförmåga och innefatta samtliga Europas säkerhetsorganisationer. Utvecklingen av de militära resurser som Sverige har anmält till EU fr.o.m. år 2003 är en prioriterad uppgift för Försvarsmakten. Samma resurser är, helt eller delvis, även anmälda i register för FN- respektive Nato-ledda insatser. I takt med att försvaret internationaliseras kommer Sverige att kunna lämna ytterligare bidrag till den europeiska krishanteringsförmågan.

Sveriges prioritering av närområdet och Europa förenas med ett fortsatt engagemang för den globala säkerheten. I dagens värld betyder gränser och avstånd mindre än förr. Det innebär att Sveriges avsikt att ta sitt internationella ansvar och samtidigt tillgodose svenska intressen, har sin tillämpning också i ett vidare geografiskt perspektiv. Globaliseringen och internationaliseringen ökar det ömsesidiga beroendet mellan länder. Det ömsesidiga beroendet är i grunden positivt för fred och säkerhet, men medför också en ny gemensam sårbarhet. Hot mot tekniska infrastruktursystem kan få mycket allvarliga konsekvenser och därmed ytterst också få en säkerhetspolitisk dignitet. Att bidra till fred och säkerhet i omvärlden innefattar därför i ökad utsträckning också att, i samverkan med andra, kunna möta gränsöverskridande IT-hot, samt skydda kritisk infrastruktur.

Försvarsberedningen bedömer att ett betydande antal konflikter med allvarliga konsekvenser i och utanför det aktuella konfliktområdet kommer att förekomma även i framtiden. Det medför att behovet av att gemensamt kunna hantera dessa kommer att vara stort under överskådlig tid. Bristande politisk vilja och samordning för-

svårar ofta möjligheten att hantera potentiella konflikter i ett tillräckligt tidigt skede för att förhindra en våldsspiral. Därtill finns fortfarande en stor brist på såväl militär som civil krishanteringsförmåga i Europa men främst globalt.

Internationell krishantering har genomgått en betydande utveckling sedan det kalla krigets slut, både beträffande antalet insatser samt svårighetsgraden i de uppgifter som det internationella samfundet åtar sig att genomföra. Detta har medfört att konfliktmiljön som regel idag är mer dynamisk, komplex och svårförutsägbar än vad som tidigare varit fallet, samt att spektrumet av de fredsfrämjande insatser som kan förutses har breddats. Erfarenheterna har bl.a. visat på svårigheten för FN att på egen hand genomföra omfattande och utdragna insatser av fredsframtvängande karaktär. Andra viktiga lärdomar har rört behovet av rätt och tillräckliga civila och militära resurser, att kunna samverka civilt och militärt, ett tydligt och flexibelt mandat för uppgiften - som kan komma att förändras med tiden - samt förmåga att snabbt komma på plats.

Det är mot den bakgrunden av stor betydelse att det konfliktförebyggande arbetet och den civila krishanteringsförmågan fortsätter att utvecklas.

Den svenska förmågan till internationella fredsfrämjande insatser bör präglas av flexibilitet, mångsidighet och en långtgående förmåga till anpassning av operationskonceptet. Svensk ambitionsnivå vad avser förmåga till fredsfrämjande insatser bör vara föremål för fortsatt utveckling inom beslutade ekonomiska ramar. Relevanta bidrag bör kunna omfatta alla stridskrafter i högre grad än tidigare. En stor bredd av uppgifter bör kunna utföras.

Regeringen och riksdagen har tidigare uttalat att alla operativa insatsförband i princip skall kunna användas för internationell verksamhet men att åtgärder för att utveckla den operativa förmågan till sådana insatser måste vidtas efter hand. Denna inriktning bör ligga fast. I detta avseende är det angeläget att beakta att anskaffning av nya materielsystem och vidareutveckling av befintliga bör ske så att lednings- och samverkansmöjligheter förbättras. Så långt som möjligt bör systemen göras så flexibla, operativt rörliga och modulärt uppbyggda att de kan användas för flera operativa uppgifter såväl nationellt som internationellt. Under de närmaste åren är det av särskild vikt att materielförsörjningen stöder en utveckling av det militära försvarets förmåga att lösa ett brett spektrum av uppgifter inom ramen för utvecklingen av EU:s förmåga och Natos förmåga att tillsammans med partnerländer hantera kriser. I alla faser av materielförsörjningen måste det finnas en förmå-

ga att samarbeta internationellt. En hög materiell kvalitet vid deltagande i fredsfrämjande insatser är av stor betydelse.

Försvarsberedningen anser mot bakgrund av den internationella utvecklingen att inriktningen att lägga relativt sett ökad vikt vid totalförsvarsresursernas bidrag till fred och säkerhet i omvärlden bör ligga fast. Totalförsvarsresurserna skall utformas så att de effektivt kan användas både nationellt och internationellt. Den förmåga till operativa insatser som vi successivt bygger upp har sin mest omedelbara och efterfrågade tillämpning i det internationella säkerhetssamarbetet. De militära och civila insatserna inom denna ram bidrar direkt till att hantera de dagsaktuella hoten mot säkerheten och de svenska förbanden har visat god kompetens i det internationella samarbetet. Samtidigt får personalen handfasta och värdefulla erfarenheter av betydelse också för vår förmåga att försvara landet mot angrepp.

6.4 Stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred

Som framgår av avsnitten 4.4 och 7.7 skapas genom försvarspolitikens betydande resurser som i hög grad kan utnyttjas i fred. Försvarsberedningen vill i det sammanhanget framhålla vad som sagts i rapporten Skyldigheter och befogenheter vid svåra påfrestningar i fred (Ds 1998:32), nämligen att samhället skall ha en beredskap och förmåga att hantera alla typer av händelser i fred. I rapporten framhålls att det inte är möjligt eller ens önskvärt att definiera eller dra en skarp gräns mellan vad som är en svår påfrestning i fred och vad som inte är det. Försvarsberedningen delar denna uppfattning och anser därför att en omformulering bör övervägas som innebär att försvarsresurserna skall kunna användas för att stärka det svenska samhället i fred. Utnyttjandet av dessa resurser bör alltså kunna ske vid såväl sådana svåra påfrestningar i fred som tidigare har exemplifierats i olika sammanhang, som vid annan civil fredstida krishantering. Försvarspolitikerna bör utformas med hänsyn härtill. Försvarsberedningen redogör i annat avsnitt för grundprinciperna för användning av militära resurser vid civil krishantering.

6.5 Försvarsplanering

I arbetet med försvarsreformen har ambitionen varit att ta fram en ny planeringsmodell i syfte att utveckla styrformerna i försvarspolitik och säkerställa ett tydligt sammanhang, den s.k. spårbarheten, mellan analys av omvärldsutvecklingen, Sveriges säkerhetspolitiska mål, inriktningen av försvarspolitik, totalförsvarsresursernas utveckling samt krav på det militära försvarets operativa förmåga och kompetenser samt stridskrafternas utformning. Den framtida organisationen skall vidare utformas så att relativt omfattande variationer i krav på operativ förmåga och kompetenser kan hanteras, utan att alltför stora organisationsförändringar måste genomföras.

I Försvarsberedningens rapport Förändrad omvärld – omdanat försvar, citerad i kontrollstationspropositionen (prop. 1998/99:74, sid 66-75), beskrevs ett antal möjliga omvärldsutvecklingar och ur dessa fyra omvärldsexempel. Dessa omvärldsexemplen beskriver de uppgifter och krav som bedöms kunna bli relevanta för totalförsvaret i ett tioårsperspektiv och som därför bör ligga till grund för den fortsatta försvarsplaneringen.

Med utgångspunkt från dessa exempel skall därefter beskrivningen av de operativa idéerna kunna följas i ett helhetsresonemang från omvärldsbeskrivning till behov av totalförsvarsresurser, bl.a. olika förband inom det militära försvaret. Det blir därmed enklare att följa hur förändrade behov leder till anpassade krav på operativ förmåga och kompetenser. Denna rapportens omvärldsanalys, som har sin grund i Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport Gränsöverskridande sårbarhet – gemensam säkerhet (Ds 2001:14) ger anledning att pröva tidigare tänkta exempel på omvärldsutvecklingar. Försvarsberedningen konstaterar därvidlag att dessa exempel (prop. 1998/99:74, s 66-67 och s 73-75) även framgent kan ligga till grund för försvarsplaneringen. Inför kommande överväganden om försvarspolitikens inriktning bör ytterligare omvärldsexempel utvecklas som också beaktar sådana aspekter på omvärldsutvecklingen som bl.a. berör samhällsutvecklingen, utvecklingen av alternativa angreppsmetoder och andra aktörer än stater.

7 Utvecklingen inom det militära försvaret - nätverksförsvaret

7.1 Inledning

Riksdagen beslutade i mars 2000 om en ändrad inriktning av totalförsvaret. För Försvarsmaktens del innebar beslutet en genomgripande förändring såväl när det gäller organisationens omfattning och struktur som huvuddragen i verksamhetens inriktning.

Försvarsberedningen ger i det följande en närmare beskrivning av utvecklingen mot det nätverksförsvaret som följer av den beslutade inriktningen. Beredningen återkommer senare i denna rapport till frågor som rör totalförsvarets ledning, Försvarsmaktens personal- och materielförsörjning samt totalförsvarets behov av forskning och utveckling.

Försvarsberedningen är medveten om att regeringen skall återkomma till riksdagen i försvarsbeslutspropositionen med ytterligare redovisningar när det gäller t.ex. Försvarsmaktens beredskap, utvecklingen av vissa nya förbandstyper, de nationella skyddsstyrkornas närmare uppgifter, ledning och beredskap, vissa anpassningsfrågor och dimensioneringen av artilleri- och luftvärnsfunktionerna.

Den säkerhetspolitiska utvecklingen i omvärlden har inte förändrats på ett sådant sätt att den ger anledning att förorda någon omfattande förändring i detta beslut. Den grund- och insatsorganisation som Försvarsmakten nu är på väg att inta tillsammans med de förändringar i verksamheten i övrigt som genomförs, bl.a. när det gäller utbildningssystemet för totalförsvarspliktiga som fullgör värnplikt, utgör mot denna bakgrund enligt Försvarsberedningens uppfattning en god grund för Försvarsmaktens framtida utveckling.

Försvarsberedningen anser att kraven på operativ förmåga i olika avseenden och kompetenser för Försvarsmakten bör utvecklas i

vissa delar. Detta redogörs för närmare nedan. Vidare redovisas beredningens syn på behovet av stridskrafter och deras utveckling. Därtill belyses närmare två viktiga utvecklingslinjer för Försvarmakten inom ramen för de beslutade förändringarna, nämligen Försvarmaktens internationalisering samt användning av militära resurser vid civil krishantering.

Det finns också skäl att beröra de frågor som kan uppstå när det gäller att avväga Försvarmaktens resurser mot olika angelägna ändamål. Försvarsberedningen har i sitt betänkande Förändrad omvärld – omdanad försvar (Ds 1999:2) anfört följande: Grunden för det militära försvaret är förmågan till väpnad strid. I framtiden blir det allt viktigare att kunna hantera hela skalan av väpnade hot och angrepp från de enklare formerna av väpnad strid med enklare vapensystem till ett högteknologiskt krig, innefattande resurser som från långa avstånd kan slå ut vitala samhällsfunktioner och militära resurser. Sådana angrepp kan härröra från insatser från aktörer som hotar eller angriper våra nationella och vitala intressen till mer omfattande strider mellan militära förband.

Regeringen har i prop. 1999/2000:30 Det nya försvaret angett att grunden för det militära försvarets utveckling även framgent skall vara förmågan till väpnad strid. Försvarsutskottet har inte haft några invändningar mot denna syn (bet.1999/2000: FöU2). Regeringen har vidare i förordningen (2000:555) med instruktion för Försvarmakten beslutat att denna förmåga skall utgöra grunden för Försvarmaktens verksamhet.

De resurser som Försvarmakten disponerar används för att vidmakthålla, utveckla och utnyttja denna förmåga. En stor del av den verksamhet som Försvarmakten bedriver utgörs av utbildning och övning av såväl anställd som totalförsvarspliktig personal för detta ändamål. Även de resurser som avsätts för materiel- och anläggningsförsörjning samt forskning och teknikutveckling har som yttersta syfte att bidra till Försvarmaktens totala kompetens och förmåga till väpnad strid.

Förmågan till väpnad strid är alltså en grundläggande förutsättning för att Försvarmakten skall kunna bidra till att uppfylla de av riksdagen beslutade målen för totalförsvaret, nämligen att totalförsvarsresurserna skall kunna användas för följande ändamål:

- försvara Sverige mot väpnat angrepp,
- hävda vår territoriella integritet,
- bidra till fred och säkerhet i omvärlden och
- stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred.

För att Försvarsmakten skall kunna uppfylla ovanstående mål är det av stor betydelse att förmågan till väpnad strid kan hållas på en hög nivå och kontinuerligt anpassas i takt med att utvecklingen på olika områden fortskrider.

Det är viktigt att denna aspekt beaktas vid beslut om Försvarsmaktens fortsatta inriktning. För att utveckling av förmåga och kompetens för kvalificerad väpnad strid skall säkerställas, är det sålunda viktigt att den materiella förnyelsen och kompetensutvecklingen kan rymmas inom den givna resurstilldelningen och därmed möjliggöra den successiva utveckling som skall karaktärisera det moderna insatsförsvaret. Att Försvarsmakten i takt med förändringar på de operativa, taktiska och tekniska områdena kan utveckla kompetens och i valda delar förmåga för informationsinhämtning, ledning och verkan är centralt. I detta ligger också att kunna möta den vidare skala av säkerhetspolitiska hot som kan förutses.

Förmågan till väpnad strid uppnås främst genom realistiska förbandsövningar under varierande klimatologiska och geografiska förhållanden, samt genom deltagande i internationell verksamhet. Genom att upprätthålla denna förmåga ges möjligheter att, alltefter rådande omvärldsläge, anpassa stridskrafternas beredskap och tillgänglighet till nationella och internationella behov.

Deltagande i internationella insatser och övningar ger utomordentligt viktiga och konkreta erfarenheter för den personal som deltar. Erfarenheter kan också dras angående hur olika förbandstyper och materielsystem fungerar i en mer krävande miljö än den reguljära utbildnings- och övningsverksamhet som bedrivs nationellt. Alla sådana erfarenheter är av stor betydelse för att utveckla olika former av kompetens och förmåga till väpnad strid. Emellertid bör det framhållas att den typ av internationella insatser som Sverige hittills har deltagit i, inklusive sådana med fredsframtvingande inslag, innebär en lägre konfliktnivå jämfört med vad som skulle kunna bli fallet om Sverige på sikt skulle utsättas för ett väpnat angrepp.

Mot denna bakgrund vill beredningen erinra om att karaktären och storleken på vissa förmågor, funktionskrav och kompetenser inom Försvarsmakten ytterst påverkas av den väpnade strid som är betingad av den högsta konfliktnivån, något som snarare aktualiseras vid ett väpnat angrepp mot Sverige än vid hävdande av vår territoriella integritet eller vid deltagande i en internationell fredsfrämjande insats. De närtida kraven på förmåga att möta ett väpnat angrepp inryms i insatsorganisationen. Förmågan att möta ett mer omfattande angrepp säkerställs genom anpassningsförmåga, förny-

else och flexibilitet. Med väpnat angrepp i denna bemärkelse skall inte förstås den tidigare gällande planeringen för ett invasionsförsvaret, där alla våra förband behövde vara tillgängliga efter bara några dygns mobilisering, utan de olika former av väpnat angrepp, med olika intensitet och med olika teknikinnehåll, som kan vara möjliga hotbilder i framtiden. Detta inkluderar även angrepp med okonventionella metoder och informationskrigföring. Funktionskrav och kompetenser som är särskilt viktiga i detta sammanhang är t.ex. ledning av högre förband, underrättelseförmåga, NBC-kompetens, IT-försvarskompetens samt vissa kvalificerade materiel- och vapensystem, främst inom marin- och flygstridskrafterna men även inom arméstridskrafterna. Inriktningen mot i huvudsak gemensamma resurser för såväl nationella som internationella uppgifter ligger dock fast.

Dessa krav behöver i sin tur avvägas mot resursbehov för t.ex. deltagande i internationella insatser med befintliga förbandstyper och storleken och utformningen på insats- och grundorganisationen. Dessa olika krav måste vara i balans. Det förtjänar att framhållas att för t.ex. vissa kvalificerade verkanssystem kommer utvecklingen i nuvarande säkerhetspolitiska läge främst att avse kompetenshöjande åtgärder och inte serieanskaffning av materiel till större förbandsvolym. En ökning av förmåga, t.ex. för att i en framtid kunna möta ett mer omfattande väpnat angrepp hänförs till en anpassningsperiod, då kompetens inom en viss funktion skall utgöra grunden för att förmåga kan uppnås genom tillförsel av resurser. Utvecklingen av kompetens, såväl ur teknisk som ur taktisk synvinkel, är den viktigaste förutsättningen för att säkerställa förmågan till anpassning.

Angelägna ambitionsökningar, i någon eller några av Försvarets uppgifter, måste vägas mot det grundläggande behovet av att utveckla och upprätthålla kompetenser för kvalificerad väpnad strid i den utsträckning som behövs. Beredningen noterar vidare att utvecklingen av det nordiska och europeiska materielsamarbetet kan resultera i nya avvägningssituationer i utformningen av det militära försvaret.

Beredningen anser slutligen att det är angeläget att regeringen i arbetet med det kommande försvarsbeslutet i sina överväganden beaktar dessa avvägningsspekter.

7.2 Utvecklingen mot ett nätverksförsvaret

Det moderna, flexibla och rörliga försvar som enligt riksdag och regering skall skapas kan beskrivas som en utveckling mot ett nätverksförsvaret. För att kunna möta ett framtida militärt hot från en kvalificerad angripare måste utvecklingen inom kommunikation och informationsteknologi tas tillvara i formandet av det framtida svenska försvaret. Det är även nödvändigt för att kunna minimera förluster av människoliv i samband med konflikter, både vad avser egna militära styrkor och civilbefolkning. En sådan utveckling ökar också möjligheterna att inte behöva använda mer våld än nöden kräver.

I övergången från ett industrisamhälle till ett informations- och kunskapssamhälle har utvecklingen inom kommunikation och informationsteknologi öppnat möjligheter för en radikal förändring av hur militära styrkor kan utformas och verka. Under senare år har begreppet RMA (Revolution in Military Affairs) stått som en sammanfattande symbol för en sådan radikal förändring och varit föremål för en omfattande debatt i USA, men också i Sverige och övriga Europa. Skapandet av ett nätverksförsvaret utgör en svensk tillämpning av dessa tankegångar. Försvarsberedningen vill i sammanhanget framhålla att det är angeläget att gå i takt med den internationella utvecklingen inom området och undvika att skapa svenska sär lösningar.

Nätverksförsvaret kan beskrivas utifrån en övergripande indelning av Försvarsmaktens förmågor i tre delar:

- information och omvärldsuppfattning,
- ledning med beslutsstöd samt
- insats och verkan.

Information och omvärldsuppfattning bygger på att med sensorer och andra informationskällor skapa en bild över vad som händer i vår omgivning, både vad avser våra och andras resurser och verksamhet. Ett nätverksförsvaret innebär bl.a. att dessa byggs samman i ett nätverk så att en samlad lägesbild i nära realtid kan spridas till de staber, förband, verkanssystem och befattningshavare som behöver den.

Ledning med beslutsstöd skapar, med grund i en god omvärldsuppfattning och kunskap om våra insats- och verkansmedel, möjligheter för snabba och relevanta beslut. Genom att bygga samman

ledningsfunktionen i ett icke-hierarkiskt nätverk mellan ledningsnivåer skapas förutsättningar för ledning från den mest lämpliga nivån beroende på situationen.

Insats och verkan, dvs. vapensystem och andra resurser för att åstadkomma en önskad effekt hos en motpart, kommer tillsammans med god omvärldsuppfattning och förbättrad ledningsförmåga att möjliggöra effektivare, graderade insatser vid rätt tillfälle.

Genom att bygga samman dessa tre funktioner i ett nätverksförsvaret skapas synergieffekter av en god omvärldsuppfattning, snabb informationshantering, effektiv ledning samt förmåga att snabbt få önskad verkan i de mål vi önskar bekämpa eller påverka.

Även funktioner som logistik och skydd ingår i utvecklingen mot ett nätverksförsvaret. Logistikerna kan skräddarsys utifrån den kontinuerliga informationen om förbandens behov. Informationen förmedlas i nätverket och ger möjlighet att leverera anpassade logistiksatser för att upprätthålla stridsförmåga och uthållighet. Heltäckande skyddsförmåga omfattar flera lager av aktiva och passiva skyddsåtgärder för egna styrkor och resurser på alla nivåer. Såväl personal som vapensystem och nätverk måste omfattas av detta heltäckande skydd.

Med en sådan utveckling kommer förmodligen balansen mellan de tre funktionerna förändras med en tydligare fokusering på information och omvärldsuppfattning samt ledning med beslutsstöd eftersom dessa funktioner i nätverksförsvaret torde kunna medge ett effektivare utnyttjande av insats- och verkansfunktionen. I ett nätverksförsvaret som redan är förberett och utvecklat för att integrera olika sensor- och vapensystem är det dessutom lättare att t.ex. som en anpassningsåtgärd tillföra ett större antal av dessa.

Nätverksförsvaret får som konsekvens att ett hierarkiskt arbetssätt överges och att en förskjutning sker mot att arbeta och kommunicera mer "horisontellt" och i nätverk – organisationen blir plattare. Detta leder till ett bättre resursutnyttjande av både informations- och verkanssystem inom mark-, sjö- och luftkrigföringen samt ett mer gemensamt och integrerat agerande av stridskrafterna.

Försvarsmakten har idag många förband och system som med måttliga investeringar på främst kommunikationssidan väl passar in i utvecklingen mot ett nätverksförsvaret, även om det fortfarande finns luckor vad gäller lednings-, sensor- och vapensystem samt kompetens i vissa avseenden. Försvarsmaktens omstrukturering mot en insatsorganisation ger vidare en god grund för fortsatt utveckling mot flexibla utnyttjande av ledningsnivåer och möjlighet till en avsevärt större samordning av stridskrafter.

Det innebär att såväl utbildning som materielanskaffning måste anpassas mot denna utveckling. Utvecklingen mot ett nätverksförsvaret skall kunna stödja samtliga fyra huvudändamål för vilka totalförsvaresresurserna ska kunna användas. I samband med ett väpnat angrepp skall således nätverksförsvaret ge en förmåga till snabb insats med precisionsvapen mot en angripare. För territoriell integritet skall den goda omvärldsuppfattningen ge en bättre möjlighet till konfliktdämpande militär närvaro på rätt plats vid rätt tidpunkt samt en graderad insatsförmåga. Vår förmåga att bidra till fred och säkerhet i omvärlden förstärks med ett rörligt och interoperabelt nätverksförsvaret för våra förband som deltar i internationella insatser. Förmågan att stärka samhället och ett samhällsekonomiskt utnyttjande av gemensamma resurser kan förbättras med utvecklingen av nätverksförsvaret bl.a. som stöd vid sjö- och flygräddning och miljöolyckor.

Utvecklingen av dagens försvar mot ett nätverksförsvaret är en naturlig tillämpning av den utveckling som sker i det övriga samhället. Ett nätverksförsvaret bör av ekonomiska och tekniska orsaker till stor del byggas på civilt utvecklade teknik och civil infrastruktur. I Sverige har vi goda förutsättningar att tillgodogöra oss detta beroende på att vi ligger långt fram inom kommunikation och informationsteknologi samt att vi har en världsledande industrikompetens inom området i landet. Vi har också en modernt utrustad försvarsmakt med en struktur som är relativt ändamålsenlig med hänsyn till ett framtida nätverksförsvaret.

Dessutom är den säkerhetspolitiska situationen idag och inom de närmaste åren så gynnsam att det medger en omställning av Försvarsmakten. Genom nära samarbete med vår nationella industri och dess internationella partners har Sverige stora möjligheter att skapa de tekniska förutsättningarna för ett effektivt och nätverksbaserat försvar för framtiden.

7.3 Försvarsmaktens operativa förmåga

Den säkerhetspolitiska analysen som har redovisats tidigare i denna rapport leder enligt Försvarsberedningens uppfattning till slutsatsen att de krav på operativ förmåga som riksdagen har beslutat i huvudsak fortfarande bör gälla (se bilaga 2). Beredningen anser dock att vissa förändringar bör göras.

Vad avser uppgiften att försvara Sverige mot väpnat angrepp bör förmåga att hantera informationskrig utvecklas. Därtill bör begreppet informationskrigföring ersättas med det bredare begreppet informationsoperationer. Informationsoperationer, i form av t.ex. IT-angrepp eller sofistikerade desinformations- och propagandakampanjer i media, bedöms ingå som en naturlig del av alla andra former av aggressioner, varför förmåga att möta sådana är grundläggande och måste beaktas vid utformande av det militära försvaret.

Vidare bör ordval för uppgiften att möta väpnat angrepp på medellång och lång sikt modifieras för att tydligare visa hur omfattning successivt kan stegas. Behov att på lång sikt kunna utveckla förmåga att möta NBC-stridsmedel bör förtydligas.

Vad avser uppgiften territoriell integritet bör förmåga att tidigt upptäcka NBC-stridsmedel i närområdet förtydligas.

Vad avser uppgiften att bidra till fred och säkerhet i omvärlden bör den omformuleras och förenklas avsevärt så att restriktionerna för deltagande med marin- och flygstridskrafter tas bort. I uppgiften bör även ingå att utvärdera. Likaså bör skydd mot begränsade NBC-angrepp tillkomma.

7.4 Behov av kompetenser

Enligt Förvarsberedningens uppfattning bör de behov av kompetenser som regeringen angett att Förvarsmakten skall ha fortfarande gälla. Dock föreslås smärre justeringar vad gäller kompetens för försvarsunderrättelsetjänst, logistik och inom informationsoperationer:

- Försvarsunderrättelsekompetens bör även omfatta kunskaper och färdigheter att bedriva operativ och taktisk underrättelsetjänst till stöd för insatsförbanden i alla typer av operativa uppgifter.
- Det bör klargöras att med logistik avses underhåll, transporter, fältarbeten och sjukvård.
- Kompetens inom informationsoperationer bör omfatta kunskaper om metoder för att kunna planera och delta i informationsoperationer bl.a. inom ramen för samordnade militära operationer. De olika delarna inom informationsoperationer utgörs bl.a. av informationskrigföring där kunskap om informationssäkerhet ingår, lik-

som att kunna hantera information i kommunikations- syfte t.ex. psykologisk krigföring och telekrigföring.

7.5 Behov av stridskrafter för försvar mot väpnat angrepp och hävdande av territoriell integritet

Stridskrafternas utveckling och utformning

Försvarsberedningen vill understryka betydelsen av att insatsorganisationen utformas för att utgöra en gemensam resurs för alla typer av operativa uppgifter. Organisationen skall ha stor flexibilitet och vara förberedd på anpassning till nya uppgifter och förutsättningar i framtiden. Försvarsberedningen redovisar nedan några allmänna synpunkter på insatsorganisationens utveckling.

Ledningsfunktionen

För att uppnå den handlingsfrihet som efterfrågas skall ledningsfunktionen utformas för att kunna hantera ett brett spektrum av händelser, såväl nationellt som internationellt. Det är viktigare att ledningsfunktionen innehåller hög kompetens än att den görs stor. Det är också väsentligt att ledningsorganisationen kan utvecklas så att den kan möta förändrade krav på ledning.

Grundläggande är att Försvarsmaktens lednings- och underrätelsesystem har förmåga att följa utvecklingen i omvärlden och föreslå beredskapshöjningar och andra åtgärder som behövs för att möta hot som kan uppstå genom förändringar i den säkerhetspolitiska situationen.

Ledningsfunktionen skall ha förmåga som medger snabb och effektiv ledning av behovssammansatta styrkor och samordnat utnyttjande av olika stridskrafter. Framsteg inom den snabba tekniska utvecklingen skall tillgodogöras. Bl.a. innebär de nya möjligheterna att skapa nätverkssystem att förutsättningar finns att genomföra ledning från den mest lämpade nivån med hänsyn till situationen. Enligt beredningens mening har de organisationsförändringar inom Försvarsmakten som har genomförts under år 2000 skapat en god grund för ledningsfunktionens fortsatta utveckling.

Underrättelsefunktionen

Underrättelsefunktionen skall vidareutveckla förmåga i de avseenden som fordras för att understödja moderna operativa insatsstyrkor. Förmåga skall finnas att verka från strategisk till stridsteknisk nivå.

Beredskapssystemet

Beredskapssystemet skall anpassas till behovet att kunna ställa upp insatsberedda förband i olika tidsperspektiv och med en efter omvärldsläget anpassad förmåga.

Anpassning

Försvarmaktens fredsmässiga verksamhet skall vad avser planering, utveckling, vidmakthållande och avveckling av förband utveckla förmåga att genomföra anpassning med hänsyn till förändrade förutsättningar i framtiden, ökade och minskade krav, liksom krav på andra typer av operativ förmåga.

Nätverksförsvaret

Det är väsentligt i modern krigföring att stridskrafter kan uppträda integrerat och samordnat. Den fortsatta utvecklingen mot ett nätverksförsvaret ger utökade förutsättningar för detta. Det är av stor betydelse att stridskrafterna bibehåller flexibilitet så att dessa efterhand kan anpassas till snabb utveckling av doktrin, taktik och stridsteknik.

Informationsoperationer

Informationsoperationer i olika former ingår som en del i de flesta typer av stridshandlingar, vilket måste beaktas vid utformande av insatsorganisationen. För att få förmåga att hantera sådan krigföring och bidra till samhällets totala motståndsförmåga mot informationsoperationer erfordras bl.a. ökad förmåga till IT-försvaret vid samtliga Försvarmaktens enheter. Arbete med utveckling av IT-säkerhetsförband skall fortsätta, så att förband kan finnas tillgäng-

liga med hög beredskap för att möta olika former av IT-angrepp. Även andra enheter, t.ex. telekrigsförband, skall utveckla förmåga till insatser inom ramen för informationsoperationer.

Luftförsvaret

Bekämpning med fjärrstridsmedel ingår i de flesta typer av väpnad strid och bedöms komma att få allt större betydelse. Utfall av kamp om luftherravälde blir ännu mer betydelsefull för både mark- och sjöstriden. Likaså blir luftförsvarets roll i skydd av infrastruktur och befolkning ännu viktigare. Försvarmakten måste således vidareutveckla luftförsvaret både vad avser flygstridskrafter och luftvärn.

Flygstridskrafternas styrka är dess goda operativa rörlighet som ger möjligheter att möta även ett kraftsamlat hot som snabbt koncentreras till utvalda områden. Luftvärnets styrka är dess förmåga att försvara viktiga punktmål och befolkningscentra samt att det tvingar fientliga flygstridskrafter att uppträda så att verkan av attackvapen reduceras. Med ett rörligt uppträdande, där angripande flygstridskrafter hålls i ovisshet om var luftvärnet i aktuellt fall finns grupperat, ger luftvärnet således indirekt en skyddande effekt över områden även där det inte har grupperats.

Luftförsvaret skall vidareutveckla förmågan till ett flexibelt uppträdande med utnyttjande av såväl aktiva som passiva medel. En till antal och kvalitet jämbördig styrka av flygstridskrafter skall kunna mötas och bekämpas med ambitionen att den åtminstone under viss tid skall avstå från omfattande bekämpning av för oss viktiga samhällsmål. Luftförsvarets strid skall också kunna föras med både högre och lägre ambition. En mindre styrka av angripande flygstridskrafter skall kunna bekämpas och förhindras nå sina mål. En överlägsen styrka skall kunna mötas med ambitionen att väsentligt försvåra dess verksamhet och reducera dess verkan.

Luftförsvaret måste kvalitativt utvecklas i takt med fjärrstridsmedlen i närområdet – bl.a. tillförs precisionstyrda vapen av olika slag inklusive kryssningsmissiler. På sikt kommer obemannade system successivt att bli allt viktigare. I luftförsvarets utveckling är det angeläget att god balans erhålls mellan omvärldsuppfattning, ledning, vapenbärare, vapen, elektroniska motmedel och bassystem.

Kvalificerat luftvärn behövs som konsekvens av att den internationella vapentekniska utvecklingen medför en kraftigt ökad allvädersförmåga för attack- och bombflyg. Denna utveckling hänför sig först till införande av nya attackvapen som har allvädersförmåga

och god precision till en jämfört med tidigare rimlig kostnad. På längre sikt kan även ett mer omfattande inslag av kryssningsmissiler tänkas.

Markstridskrafter

För markstrid behövs även framgent enheter för mekaniserad strid i en volym som medger upprätthållande av förmåga till uppträdande i gemensamma operationer. För genomförande av framgångsrik markstrid är det nödvändigt att lufterhotet möts med ett effektivt luftförsvaret. De mekaniserade förbandens styrka förblir deras förmåga att ta och behärska terräng samt att slå en motståndares kvalificerade markförband. De behöver dock liksom tidigare kompletteras med andra förband – jägar-, artilleri, stadsskytte-, luftvärn och resurser för fältarbeten, underrättelser, ledning och underhåll.

Det är vidare angeläget att utveckla förmågan att strida i urban miljö. För detta erfordras sensorer, förband och vapen anpassade för denna typ av strid. Detta för att minska förstörelse och skador på tredje part, samt undvika risker vid egen trupp.

Det är även angeläget att bygga upp förmåga för att kunna verka med luftburen stridsgrupp. Förmågan att strida i ödemarksterräng och subarktisk miljö skall vidmakthållas. Till modern markstrid hör också insatser med stridshelikoptrar, attackflyg och långräckviddiga precisionsvapen som med olika kombinationer av överlägsen rörlighet och räckvidd ökar möjligheterna att snabbt möta angripande markstridskrafter i vitt skilda riktningar.

Det är vidare angeläget att upprätthålla kompetens att på lång sikt kunna genomföra strid på högre nivå. En förmåga ska finnas att med enskilda officerare, i samband med fredsfrämjande insatser, representera Sverige i internationella staber på högre nivåer.

Markstridskrafterna skall vidareutveckla förmåga till flexibelt uppträdande i strid. Markstridskrafterna bibehåller en viktig roll i skyddet av infrastruktur och befolkning.

Ett inslag i den militära hotbilden som bör ägnas fortsatt uppmärksamhet är specialstyrkor som verkar genom sabotage och terror. För att möta detta hot skall säkerhetsförband ingå i våra styrkor.

Marinstridskrafter

Marinstridskrafter behövs även framgent för både ytstrid och ubåtsjakt, ubåtar, minröjningsförband och amfibieförband. Deras styrka förblir förmågan till uthållig kontroll av havs-, skärgårds- och kustområden, förmåga till graderad vapeninsats, deras goda operativa rörlighet och förmåga att uppträda från tillfällig basering. För genomförande av framgångsrik strid mot sjömål förblir det också nödvändigt att luften balanseras av ett effektivt luftförsvaret. Vidare behövs system med mycket god operativ rörlighet som attackflyg och helikoptrar.

Behovet av förmåga att upptäcka och bekämpa mål på, över och under havsytan kvarstår. Avancerade sensorer och långräckviddiga precisionsvapen måste kunna utnyttjas av många vapenbärare. Systemen skall utvecklas så att flexibel förmåga bibehålls - från att hävda territoriell integritet till att ingripa mot och avvisa begränsade marina operationer. Därutöver skall inrymmas stödförband anpassade för uppgifterna. De marina stridskrafterna skall kunna nyttjas inom ramen för behovssammansatta styrkor såväl taktiskt som operativt och samordnat med andra styrkor. Samarbetet i fredstid med Kustbevakningen bör utvecklas så att resurser kan samutnyttjas. I krig ingår Kustbevakningens resurser i Försvarsmakten.

Helikopterenheter

Helikopterenheter behövs även framgent för att stödja de ovan redovisade stridskrafterna. Deras styrka är god rörlighet och förmåga att samverka med mark-, sjö- och flygstridskrafter. Förmågan att verka i olika typer av insatsgrupper skall utvecklas t.ex. att transportera luftburen stridsenhet eller ingå i marin insatsstyrka. De utgör även en väsentlig resurs för stöd till samhället. Kompetens att uppträda med stridshelikopterförband bör utvecklas, bl.a. för samverkan med luftburen bataljon.

NBC

För att kunna förebygga och minska verkningarna vid en insats med ickekonventionella stridsmedel erfordras förmåga att upptäcka

och analysera förberedelser för eller inträffade insatser av de olika slag av N-, B- eller C-stridsmedel som kan bli aktuella. Detta innebär behov av lednings- och underrättelse-system som kan följa och tolka utvecklingen i omvärlden och föreslå beredskapsåtgärder eller andra åtgärder som motiveras av hot eller andra förändringar i den säkerhetspolitiska situationen samt en utvecklad samverkan med berörda myndigheter. Vidare finns behov av en insatsstyrka med speciell inriktning mot NBC-skydd samt att grundskydd mot sådana insatser vidmakthålls vid alla förband inom Försvarmakten. Därutöver skall de viktigaste förbanden ges förmåga att lösa sina uppgifter vid en begränsad NBC-insats genom särskilt skydd avpassat för aktuell uppgift.

Nationella skyddsstyrkor

För att bidra till skydd av samhällsfunktioner, infrastruktur och civilbefolkningen samt stödja de operativa insatsförbanden skall nationella skyddsstyrkor organiseras och ingå i Försvarmaktens organisation. Dessa styrkor skall också biträda vid skydd och reparation i anslutning till insatser med fjärrstridsförband. Nationella skyddsstyrkorna skall bestå av hemvärn samt ett antal förband med personal som tillförs från de operativa förbanden, efter det att personalen har roterats ut ur insatsorganisationen. Förbanden i de nationella skyddsstyrkorna utgörs av t.ex. markstridsbataljoner och marina basskydds- och bevakningsbataljoner.

Hemvärdet är genom sin tillgänglighet ett av de viktigaste förbanden i de nationella skyddsstyrkorna. Hemvärdet, liksom militärdistriktsstaberna, inklusive militärdistriktsgrupperna, fyller vidare en viktig funktion i uppgiften att stärka samhället vid svåra påfrestningar i fred. Hemvärnsförbanden utgör med sin spridning över hela landet också ett väsentligt bidrag till folkförankringen och försvarsviljan. För närvarande finns ca 69 000 hemvärnsmän, varav ca 20 000 är avtalspersonal ur de frivilliga försvarsorganisationerna. Trots Försvarmaktens ansträngningar att rekrytera personal till hemvärdet har det visat sig svårt att nå målet 90 000. Försvarsberedningen anser att det finns mer relevanta sätt att beskriva behovet av hemvärnresurser. En sådan beskrivning bör bl.a. utgå från uppgifter för hemvärdet och därpå följande behov av ledningsstruktur, antal förband, t.ex. bataljoner, och behovet av kompetens, i stället för antal personer. En sådan definition av hemvärdet kan innebära att vissa av förbanden inte alltid kommer att vara beman-

nade fullt ut beroende på variationer i antalet hemvärnsmedlemmar. Beredningen är av den uppfattningen att detta kan accepteras. Förutsättningarna för att tillströmningen till hemvärdet kommer att öka i en anpassningssituation bedöms som goda.

De nationella skyddsstyrkorna skall inom högst ett år kunna öka sin beredskap. Uppgifterna bör vara territoriellt bundna och förbanden skall inte ha någon operativ rörlighet. Vidare bör förbanden till övervägande del försörjas såväl personellt som materiellt genom överföring från de operativa insatsförbanden. Det är också viktigt att det i de nationella skyddsstyrkorna ingår personal ur de frivilliga försvarsorganisationerna. Detta säkerställer en bred kompetens och bidrar också till folkförankringen.

Försvarmakten har den 15 maj 2001 till regeringen redovisat de nationella skyddsstyrkornas närmare utformning m.m. I underlaget resonerar Försvarmakten kring vilka förmågor som de nationella skyddsstyrkorna kan tillgodose. Beroende på hur skyddsstyrkorna organiseras och utrustas kan dessa enligt Försvarmakten i olika hög grad medverka vid insatser mot t.ex. en luftlandsatt angripare. Försvarmakten anmäler dock att detta är något som kommer att studeras vidare inom ramen för perspektivplaneringen. Försvarmakten avser att återkomma med en redovisning till regeringen den 1 mars 2002. Förvarsberedningen har tagit del av Försvarmaktens redovisning och har noterat att Försvarmakten samtidigt har anmält att arbetet med att analysera skyddsstyrkornas slutliga utformning kommer att fortsätta. Förvarsberedningen konstaterar att detta är en process som måste framskrida i takt med utvecklingen av insatsorganisationen i sin helhet.

Förvarsberedningen anser att det är viktigt att ambitionsnivån för dessa förband anpassas till de uppgifter de har att lösa. Som tidigare har nämnts skall skyddsstyrkorna kunna skydda viktig infrastruktur och stödja de operativa insatsförbanden. Förbanden skall följaktligen förses med materiel anpassad till dessa uppgifter. Förbandens begränsade uppgifter talar enligt Förvarsberedningens uppfattning för att de inte skall förses med någon tyngre utrustning.

I detta sammanhang vill Förvarsberedningen uppmärksamma frågan om stadsskytteförbandens förbandstillhörighet. Försvarmakten har i sitt underlag den 15 maj 2001 föreslagit att samtliga stadsskytteförband skall tillhöra de nationella skyddsstyrkorna. Enligt Förvarsberedningen bör dock vissa stadsskytteförband ges sådana uppgifter och ha sådan utrustning att det är lämpligare att placera dem i de operativa insatsförbanden.

Försvarsberedningen anser sammanfattningsvis att de nationella skyddsstyrkorna har en väl avvägd roll i den av riksdagen beslutade insatsorganisationen.

De militära styrkorna skall utveckla förmågan att inom ett operationsområde samverka med det civila försvaret i syfte att säkerställa stöd för eventuella militära operationer och för att minimera skadeverkningar på infrastruktur och civilbefolkning.

Grundläggande försvarsförmåga, grundberedskap och förmåga till anpassning

Försvarsberedningen noterar att regeringen i prop. 1999/2000:30 har utvecklat de närmare kraven på grundläggande försvarsförmåga och grundberedskap respektive krav grundläggande försvarsförmåga med ett års beredskap. Regeringen har också angivit krav på förmåga till anpassning mot väpnat angrepp på medellång sikt (inom 5 år) respektive på lång sikt (i ett tioårsperspektiv). Försvarsberedningen anser att dessa krav även fortsättningsvis bör utgöra grund för Försvarmaktens planering.

7.6 Fortsatt utveckling av internationell förmåga

En annan del av Försvarmaktens ominriktning som är av stor betydelse är förmågan att delta i internationella insatser. Det arbete som har bedrivits under det senaste året för att öka Försvarmaktens förmåga i detta avseende har varit omfattande och ligger väl i linje med Försvarsberedningens uppfattning i frågan.

Riksdagen och regeringen har fastställt att internationella insatser kommer att vara en högt prioriterad uppgift för Försvarmakten. En slutsats av detta är bl.a. att det militära försvaret bör internationaliseras i en snabb takt. Samtidigt ska internationaliseringen inte ses som att kravet på att kunna försvara landet mot väpnat angrepp har minskat. Det är tvärtom så att erfarenheter av internationella insatser behöver utnyttjas för att stärka vår nationella försvarsförmåga för samtliga delar i det militära försvaret.

Försvarmaktens internationalisering innefattar två element; att långsiktigt utveckla förmågan att kunna genomföra internationella insatser, samt att beroende på aktuella behov och ambitioner faktiskt delta i internationell verksamhet. Utgångspunkten för svenskt deltagande i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser

bör därför vara dels efterfrågan på svenska resurser, dels vår förmåga att effektivt bidra samt i vilken utsträckning detta bidrar till att öka den nationella försvarsförmågan.

Försvarsmakten har den 1 februari 2000 till regeringen redovisat ett förslag om utvecklingen av Försvarsmaktens internationella förmåga. Förslaget omfattar utveckling av en rad förband ur samtliga stridskrafter samt kostnadsberäkningar för materielanskaffning, förbandsverksamhet och insatser för respektive förbandstyp. Begränsningen för att uthålligt personalförsörja förband vid internationella insatser bedömer Försvarsmakten uppgå till cirka 1 500 personer, vilket under kortare perioder kan utökas till cirka 2 000 personer, främst genom förband ur marin- och flygstridskrafterna. Dessa beräkningar förutsätter dock, enligt Försvarsmakten, bl.a. att personal kan visstidsanställas och att deltagande i internationella insatser blir en naturlig del av officersyrket.

Sverige har under år 2000 antagit nya partnerskapsmål inom ramen för PFF respektive anmält förband till EU:s och FN:s styrkeregister för krishantering. Jämfört med Sveriges tidigare anmälningar av förband till internationella förbandsregister innebär dessa beslut en omfattande internationalisering av kvalificerade delar av insatsorganisationen. Utöver tidigare förekommande förbandstyper ur arméstridskrafterna som mekaniserad bataljon, militärpolis-kompani och ingenjörskompani med ammunitions- och minröjningsförmåga, innehåller anmälan till EU:s och FN:s styrkeregister även flera förband ur marin- och flygstridskrafterna. Ur marinstridskrafterna anmäls sjöminröjningsförband, korvettförband och ubåtsförband. Ur flygstridskrafterna anmäls spanings- och jaktflygförband samt transportflygförband. Härutöver anmäls en allsidigt sammansatt ledningsresurs för ledning av högre förband inklusive förmåga till civil-militär samverkan. Även andra förbandstyper har en utvecklad förmåga till civil-militär samverkan som en integrerad del av förbandet, t.ex. ingenjörskompani och mekaniserad bataljon. Beredningen kan i korthet konstatera att stora delar av de kvalificerade förbandstyperna inom de olika stridskrafterna därmed är föremål för internationalisering.

Riksdagens beslut i mars 2000 innebar i princip att alla operativa insatsförband skall kunna användas för internationell verksamhet men att åtgärder för att utveckla den operativa förmågan till sådana insatser måste vidtas efter hand. Avgörande för utvecklingstakten är dels när resurser för att åstadkomma den operativa förmågan kan avdelas, dels inom vilka områden som efterfrågan kan förväntas bli

stor liksom inom vilka områden som Sverige har goda förutsättningar att lämna bidrag.

De förbandstyper som har redovisats ovan kommer att utvecklas under perioden 2001 till 2004 och därmed ianspråkta resurser inom Försvarmakten. Exempel på detta är materielinvesteringar samt personal för utbildning, övning och beredskap och de kostnader som är förknippade med detta. Därmed kommer viss annan verksamhet inom Försvarmakten som tidigare varit inplanerad att senareläggas eller utgå. Beredningen vill i detta sammanhang understryka att Försvarmaktens internationalisering inte är en sidoordnad verksamhet utan är en i alla avseende naturlig del av Försvarmaktens utveckling. Beredningen konstaterar därför med tillfredsställelse att utveckling av förband och förmågor för internationella insatser, liksom den internationella övningsverksamheten, nu integrerats i Försvarmaktens ordinarie planerings- och budgetprocess.

Emellertid är det viktigt att det finns målsättningar för Försvarmaktens internationalisering som på kort sikt (närmast kommande försvarsbeslutsperiod) och medellång sikt (därpå följande försvarsbeslutsperiod) kan utgöra en stabil grund för Försvarmaktens planering. Att i princip alla operativa insatsförband skall kunna delta i internationella insatser måste ses i ett långsiktigt perspektiv bortom ovan nämnda tidshorisont. På kort och medellång sikt fordras en mer konkret målsättning som bl.a. tar hänsyn till möjligheterna till personalförsörjning, utvecklingen av interoperabilitet på befintliga och kommande materielsystem och avvägningar mellan Försvarmaktens olika uppgifter inom ramen för ominriktningen.

Beredningen anser att den utveckling av förbandstyper som beslutats av regeringen under år 2000 utgör ett viktigt steg framåt för Försvarmaktens internationalisering. På kort sikt innebär redan denna nivå en ansenlig uppgift för Försvarmakten. På medellång sikt är det viktigt att identifiera de områden och den nivå dit tillgängligt personellt, materiellt och ekonomiskt utrymme kan prioriteras. Som tidigare har berörts är det viktigt att Försvarmaktens internationalisering och sammanhängande resursanspråk sker med beaktande av andra angelägna delar av ominriktningen som ökad förbandsövningsverksamhet och den materiella förnyelsen.

Vad gäller internationalisering på medellång sikt vill beredningen framhålla följande. Ledningsresurser för internationella insatser bör vara föremål för överväganden, då det är av stor vikt att svenska officerare genom internationell tjänstgöring kan inhämta erfarenheter från stabsarbete och ledning, både på taktisk och på operativ

nivå. Den operativa insatsledningen skall kunna avdela personal och materiel för internationella insatser där deltagande vid ledning av högre förbandsnivåer bör vara prioriterat.

Det är viktigt att de nordiska länderna fortsätter arbetet med att utveckla en nordisk brigad, bl.a. genom utveckling av förband och genom bi- och multilateral övningsverksamhet. Denna skulle kunna lämna ett substantiellt och sammanhållet bidrag till internationell krishantering som, jämfört med enskilda bidrag av bataljonsstorlek från olika länder, ytterligare skulle öka värdet av nordiska krishanteringsinsatser. En nordisk brigad skulle även tillföra värdefulla erfarenheter från ledning av högre förband. Erfarenheterna från Balkan visar även att vissa funktioner, t.ex. samordning av logistik, kan göras mer kostnadseffektiva genom samarbete mellan olika länder. För att förverkliga den nordiska brigaden behöver dock bl.a. fördelningen av ansvar för viktiga funktioner som brigadledning, underrättelsetjänst och specialförband inom understöd, underhållstjänst o.s.v. preciseras. För svenskt vidkommande bör därefter fördelningen av detta ansvar vara styrande för vilka förbandstyper ur arméstridskrafterna som i fortsättningen bör utvecklas och anmälas till internationella förbandsregister. Härutöver bör fortsatt utvecklingsarbete bedrivas för att förbättra vissa förmågor som civil-militär samverkan och ammunitions- och minröjningsförmåga.

För marin- respektive flygstridskrafterna omfattar den svenska anmälan till FN:s respektive EU:s styrkeregister för krishantering huvuddelen av nu förekommande kvalificerade förbandstyper. Beredningen vill dock inte utesluta att det i kommande översyner av svenska bidrag till internationella förbandsregister på medellång sikt kan finnas skäl att överväga att utöka med enskilda förbandstyper och förmågor ur marin- och flygstridskrafter. Det kan t.ex. gälla amfibieförband, underrättelse- och spaningsförmåga, samt helikopterförband. Möjligheterna att samarbeta med andra länder vid utveckling av förband och förmågor bör tillvaratas. Ett exempel på ett sådant område är transportförmåga.

Svenska förband som skall delta i internationella insatser behöver ha en god förmåga att samverka med andra länders förband, s.k. interoperabilitet. Det är också viktigt att förbanden har en beredskap som gör att de snabbt och samtidigt med andra länders förband kan vara på plats i ett insatsområde. Därutöver bör förbanden ha en uthållighet som gör att de kan användas effektivt över tiden, antingen genom nationell rotering eller genom rotering i samarbete med andra länder. FN har som krav att förband skall kunna lämna

respektive land 30 dagar efter det att säkerhetsrådet har fastställt ett mandat. EU:s styrkeregister för krishantering ställer krav på att förbanden skall kunna vara på plats i ett insatsområde senast inom 60 dagar efter beslut och ha en uthållighet på ett år. För svenskt vidkommande har detta inneburit att samtliga förband som har anmälts till EU och FN behöver ha snabbinsatsförmåga och beredskapskontrakterad personal. Vissa förband, främst ur marin- och flygstridskrafterna men även understöds- och underhållsförband ur arméstridskrafterna, har sex månaders uthållighet. Enligt beredningens mening bör strävan vara att på sikt utveckla längre uthållighet på sådana förband, i alla fall minst ett år.

Det bör lyftas fram att en stor volym på förband förutsätter att personalförsörjningssystemet reformeras och att en samtidig insats av samtliga förband knappast ryms inom de personalvolymerna som Försvarmakten har bedömt som möjliga att uthålligt upprätthålla. Samtidigt bör den internationella tjänstgöringens kompetenshöjande effekt för officerare och totalförsvarspliktiga understrykas och därmed ses som ett viktigt bidrag till att utveckla förmågan inom Försvarmaktens samtliga uppgifter, inklusive den grundläggande förmågan till väpnad strid. Möjligheterna att på ett aktivt sätt inrikta reservofficerarnas utbildning och tjänstgöring vid internationella insatser bör enligt beredningens mening framhållas och bör ses som ett sätt att minska belastningen på yrkesofficerarna i vissa personalkategorier, t.ex. i pluton- och kompaniechefsnivån samt i vissa stabsbefattningar. Försvarsberedningen delar Pliktutredningens och Personalförsörjningsutredningens syn att grundutbildning av totalförsvarspliktiga bör innehålla moment som både är viktiga vid internationella insatser och för den totalförsvarspliktiges krigsbefattning.

Enligt beredningens uppfattning bör anmälan av svenska förband och förmågor överensstämja mellan olika förbandsregister inom FN, EU och PFF. Beträffande utvecklingen av interoperabilitet i tekniskt, taktiskt och personellt hänseende anser beredningen att den standard som utvecklas i planerings- och översynsprocessen (PARP) inom PFF även fortsatt bör utgöra grunden för Försvarmaktens internationalisering. Genom denna skapas en gemensam grund för interoperabilitet i krishanteringsinsatser, både mellan nordiska länder och med andra länder som deltar i PARP eller är medlemmar i Nato.

Beredningen vill avslutningsvis fästa uppmärksamheten på vissa frågor som rör det fortsatta arbetet med att utveckla EU:s krishanteringsförmåga. Efter att medlemsstaterna hösten 2000 har anmält

förband till EU:s styrkeregister har de brister som finns inom olika förmågor identifieras. Vissa av dessa brister rör konventionella förbandstyper medan andra brister är av mer strategisk natur. Exempel på det sistnämnda är flyg- och sjötransportförmåga samt vissa underrättelse- och ledningsresurser. Denna process har aktualiserat frågan hur och i vilken utsträckning medlemsstaterna skall bidra till att täcka dessa brister. Detta kan medföra konsekvenser för svensk försvarsplanering, t.ex. vad gäller materielanskaffning.

Sammanfattningsvis konstaterar beredningen att nuvarande svenska anmälan till FN:s respektive EU:s styrkeregister för krishantering, kompletterad med understöds- och underhållsförband ur arméstridskrafterna samt enskilda kompletteringar ur marin- och flygstridskrafterna innebär en krävande målsättning för Försvarsmaktens internationalisering i det korta och medellånga tidsperspektivet. Samtidigt kan utvecklingen av bl.a. EU:s krishanteringsförmåga komma att ställa krav på viss flexibilitet vad gäller Försvarsmaktens bidrag till internationella insatser. Andra bidrag än de som nu är anmälda till styrkeregister bör särskilt kunna övervägas om kraven på interoperabilitet och beredskap för en insats är låga. Viktiga förutsättningar för denna utveckling skall kunna realiseras är dock att särskild uppmärksamhet ägnas åt personalförsörjningsfrågan samt att internationaliseringen och internationella insatser är väl avvägda inom ramen för Försvarsmaktens totala verksamhet och ominriktning till en nätverksbaserad struktur.

7.7 Användning av militära resurser vid civil krishantering

Redan i 1996 års totalförsvarsbeslut betonades vikten av ett helhetstänkande vid utformningen av samhällets åtgärder för att möta olika hot och risker. De särskilda resurser som hade avdelats för det militära försvaret borde därför utnyttjas även för att bidra till att förebygga och hantera svåra påfrestningar i fred. Utnyttjande av resurser fick dock inte ske på ett sådant sätt att det inverkar menligt på beredskap och Försvarsmaktens förmåga att lösa sina andra uppgifter. Det betonades också särskilt att såväl ledning av insatser där militära resurser skulle kunna utnyttjas som vålds användning är uppgifter som tillkommer ansvariga civila myndigheter:

”... att den sedan länge i vårt land gällande grundsatsen att militärt tvång eller våld inte skall brukas mot den egna befolkningen eller andra civila utgjorde en annan självklar begränsning. Militär personal skall således inte ges uppgifter utanför det traditionella militära verksamhetsområdet som rymmer utövning av våld eller tvång mot enskilda.

En annan sak är att utnyttja resurser till stöd för andra myndigheter som är lagligen berättigade att använda tvång eller våld. De militära resurserna bör dock i sådana situationer nyttjas på så sätt att det inte kan uppfattas som ett avsteg från de begränsningar som här angetts.”

Beredningen vill i sammanhanget betona vikten av att regeringen tillser att denna inriktning också får konkret genomslag i myndigheternas verksamhetsutövning.

Försvarsberedningen ställer sig vidare helt bakom det uttalande av riksdagen som refererats ovan, som också bör utgöra en av grunderna för ett utvecklat civil-militärt samarbete. Det får inte finnas några tveksamheter om på vilka grunder Försvarsmakten kan samarbeta med civila myndigheter som är berättigade till våldsanvändning. Av beslutet 1996 framgick också att utnyttjande av militära resurser vid svåra kriser eller händelser kan ske i form av bistånd vid akuta påfrestningar då samhällets resurser i övrigt är otillräckliga och behöver kompletteras. Det gäller särskilt vid svåra kriser med snabba och oförutsägbara förlopp. Ett mera regelbundet och planerat utnyttjande kan i vissa fall också vara motiverat. Även integrerade resurser, dvs. resurser som dimensioneras och utnyttjas för uppgifter i såväl fred som vid höjd beredskap kan övervägas. Regelbundet utnyttjande och integrerade resurser bör i så fall regleras i särskild ordning i berörda myndigheters instruktioner och inom ramen för budgetprocessen.

Sårbarhets- och säkerhetsutredningen har i sitt betänkande behandlat frågan om samverkan mellan det militära försvaret och det civila samhället vid allvarliga kriser i fredstid och konstaterar därvidlag att erfarenheten från olika krissituationer visar att det militära försvaret kan bidra med värdefulla insatser och att samverkanspotentialen ännu inte är utnyttjad i tillräcklig omfattning. Utredningen anser därför att en inventering av de författningsmässiga hinder som kan finnas mot en fördjupad civil-militär samverkan bör göras. Vidare betonas vikten av att civila myndigheter ges en bättre överblick över vilka möjligheter och begränsningar som det militära försvaret har att stödja det civila samhället vid allvarliga

krissituationer i fred. Utredningen anser också att det finns anledning till ett mera omfattande, utvecklat samarbete mellan militära och civila myndigheter också vid humanitära insatser under civil ledning utomlands.

Försvarsberedningen delar i allt väsentligt utredningens syn på behov av ovan nämnda åtgärder. Som framgår ovan har Försvarsberedningen redan inför 1996 års försvarsbeslut betonat behovet av att utveckla samarbetet mellan civila och militära myndigheter. Ett omfattande stöd lämnas också i samband med t.ex. översvämningar, svårare bränder och vid sökning efter försvunna personer. Vidare har vissa regeländringar gjorts i syfte att underlätta samarbetet. Nyligen möjliggjorde en ändring i förordningen om militär medverkan i civil verksamhet (1986:1111) att polismyndigheter, Kustbevakningen och Tullverket i ökad utsträckning kan få stöd av Försvarsmakten med transporter. Försvarsberedningen välkomnar denna förändring men konstaterar samtidigt att det fortfarande finns exempel på situationer där regelsystem och brist på samverkan eller förberedelser uppenbarligen lägger hinder i vägen. I samband med polismorden i Malexander angavs gällande regelverk som skäl för att polisen inte fick använda militära helikoptrar för att transportera polisens spaningsresurser till det aktuella området. Polisen tvingades därför till tidsödande vägtransporter. Vid sökandet efter ett vilsegånget barn i Halland utnyttjades inte tillgängliga militära helikoptrar med värmekamera förrän i ett sent skede. Militära reservverk som hade kunnat användas vid översvämningar i Arvika-trakten visade sig inte fungera på grund av bristande kompatibilitet. Utrymmet för ytterligare stöd och samverkan är enligt Försvarsberedningen stort.

Försvarsberedningen är medveten om att det vid ett utökat samarbete mellan t.ex. polis och militär kan uppstå frågor kring gränsdragningen mellan dessa verksamheter. Försvarsberedningen konstaterar i detta sammanhang att regeringen har tillsatt en särskild utredare för att se över bestämmelser som gäller Försvarsmaktens stöd till samhället i fred (Dir. 2000:87). Utredaren skall föreslå de ändringar av bestämmelserna som utredaren finner nödvändiga för att den helhetssyn som regeringen och riksdagen har gett uttryck för bättre skall återspeglas i bestämmelserna. Utredaren skall också särskilt belysa frågor om gränsdragningen mellan militära aktioner och den biståndsbegärande myndighetens operativa verksamhet såsom polisarbete, riskerna för den militära personalen som deltar, ledningsfrågor och ansvarsförhållanden. Utredningen kommer att redovisas senast den 1 november 2001. Försvarsberedningen vill

framhålla betydelsen av denna utredning för utökad samverkan mellan civila och militära myndigheter.

Försvarsberedningen anser att kraven på Försvarmaktens förmåga att stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred inte bör utgöra en utgångspunkt för den militära grundorganisationens utformning. Däremot bör kraven beaktas i den operativa och territoriella planeringen, vid planeringen av övningsverksamhet samt när det gäller tillgänglighet till materielslag och förnödenheter. Vid militärt och ekonomiskt likvärdiga alternativ skall den lösning väljas där Försvarmakten bäst kan stödja samhället vid räddningstjänst, vid svåra påfrestningar i fred och vid andra former av stöd till myndigheter.

8 Civilt försvar - grundläggande försvarsförmåga och anpassning

Försvarsberedningen vill inledningsvis erinra om vad som framförts i kapitel 2, avsnitt 2.3, En ny struktur för hantering av sårbarhets- och säkerhetsfrågor i samhället. Beredningen föreslår att ett mer heltäckande begrepp – samhällets säkerhet och beredskap – används för att beskriva de förebyggande åtgärder och förberedelser i övrigt som krävs inför olika typer av allvarliga kriser. Beredningen anser emellertid att begreppet totalförsvar även i framtiden bör användas för att beskriva den verksamhet som behövs för att förbereda landet för krig. Totalförsvaret utgörs av militärt och civilt försvar.

Beredningen har lyft fram svårigheten att göra en åtskillnad mellan krissituationer i fred och begrepp som rör väpnat angrepp m.m. och höjd beredskap. Därmed blir också gränsen diffus när det gäller att definiera det framtida civila försvaret. Beredningen betonar därför, i likhet med Sårbarhets- och säkerhetsutredningen (SOU 2001:41), det samband som finns mellan civilt försvar och den kris-hantering som avser andra allvarliga krissituationer än höjd beredskap.

Försvarsberedningen har vidare i kapitel 5 Samhällets krishantering – en samlad syn på ledning, behandlat de principer som bör vara vägledande för en ny struktur för ökad säkerhet. Även om ansvarsprincipen tillämpas fullt ut måste sektorsansvaret kompletteras med en helhetssyn baserad på områdesansvaret hos kommuner, länsstyrelser och regeringen. En viktig slutsats blir därmed att alla de myndigheter och aktörer som har uppgifter inom samhällets säkerhet och beredskap måste ansvara för åtgärder i hela den bredade hotskalan. Myndigheterna kommer därmed att få ett utpekat bevakningsansvar i syfte att skapa handlingsfrihet och anpassningsförmåga.

Beredningen har också redovisat utvecklingen inom det militära försvaret mot ett s.k. nätverksförsvar och framhållit den civila infrastrukturens betydelse för förmågan inom nätverksförsvaret. Sam-

arbetsformerna mellan Försvarsmakten och civila myndigheter måste mot denna bakgrund utvecklas.

Försvarsberedningen har, i likhet med Sårbarhets- och säkerhetsutredningen föreslagit att en särskild planeringsmyndighet bör inrättas på central nivå. Denna myndighet kommer att få en viktig roll för att skapa överblick och samordna beredskapsåtgärder för olika syften och situationer. Härvid kommer kunskapsinhämtning via omvärldsbevakning, studier och forskning samt sårbarhetsanalyser att vara viktiga uppgifter för den nya myndigheten.

Den föreslagna myndigheten bör vara sammanhållande för den civila anpassningsplaneringen på central nivå samt svara för samverkan med Försvarsmakten. Myndigheten skall ta fram beslutsunderlag för regeringen inför beslut om olika anpassningsåtgärder.

Den pågående ominriktningen av det civila försvaret har redan medfört att aktörer inom det civila försvaret, mot bakgrund av det förändrade säkerhetspolitiska läget, har minskat eller helt avvecklat vissa verksamheter. Ominriktningsarbetet är något som enligt Försvarsberedningen bör fortgå under kommande år, och resultera i att verksamheten begränsas till viss planering, åtgärder för att skapa handlingsfrihet samt vissa beredskapsåtgärder som inte går att hänskjuta till en anpassningsperiod.

Målet för det civila försvaret och för utformning av resurserna är att

- värna civilbefolkningen, trygga en livsnödvändig försörjning, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och bidra till Försvarsmaktens förmåga vid väpnat angrepp och krig i vår omvärld,
- bidra till fred och säkerhet i omvärlden och
- stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred.

Utgångspunkten för verksamheten bör vara att den grundläggande försvarsförmåga och den kompetensbas som krävs för att kunna möta väpnat angrepp i olika tidsperspektiv i allt väsentligt bygger på samhällets förmåga att hantera svåra påfrestningar i fred.

När det gäller det civila försvarets planering på medellång sikt och lång sikt utgör de krav som statsmakterna ställer på Försvarsmakten när det gäller att möta väpnade angrepp en utgångspunkt för att beskriva den förmåga som det civila försvaret behöver utveckla i olika tidsskeden.

Vid planeringen i tidsperspektivet medellång och lång sikt, är det väsentligt att beakta att vissa beredskapsåtgärder inte går att hän-

skjuta till en anpassningsperiod. Åtgärder som inte kan skjutas på framtiden kan t.ex. vara säkerställandet av viss strategisk kompetens, anskaffandet av viss materiel som inte går att anskaffa på kortare tid än några år samt att bygga in robusthet i viss samhällsviktig infrastruktur. Sådana åtgärder måste därför planeras och utformas inom ramen för den årliga planerings- och budgetprocessen och därmed ingå i grundförmågan.

9 Totalförsvarets beredskap och förmåga till anpassning

9.1 Inledning

Grunden för detta kapitel utgörs av Förvarsutskottet uttalade i betänkandet Det nya försvaret (1999/2000:FöU2), sid 65-66:

”Riksdagen har beslutat att totalförsvarets förmåga till anpassning skall vara en av grundstenarna i den svenska försvarspolitik (prop. 1996/97:4, bet. 1996/97:FöU1, rskr. 1996/97:36). Med anpassningsförmåga avses totalförsvarets förmåga att möta angrepp i olika tidsperspektiv. Med hänsyn till utvecklingen i omvärlden skall försvaret kunna förstärkas, utökas, reduceras eller eljest förändras för att motsvara de krav som ställs på försvaret. Anpassningen skall som princip kunna tillämpas oavsett ekonomisk nivå.

Regeringen redovisade i samband med kontrollstationen våren 1999 (prop. 1998/99:74) relativt utförligt sin syn på anpassningsprincipen och på utvecklingen av anpassningsförmågan. Utskottet anslöt sig då till regeringens uppfattning (bet. 1998/99:FöU5) att förmåga till anpassning bör ha en central betydelse vid totalförsvarets utformning. Utskottet betonade, liksom regeringen, betydelsen av genomtänkta förberedelser och tidiga beslut. Det är ofrånkomligt att beslut om anpassningsåtgärder kommer att behöva fattas under betydande osäkerhet och med inslag av politiskt risktagande. Förmågan att kunna uppfatta och rätt tolka de ofta svaga signalerna om säkerhetspolitiska förändringar blir betydelsefull. Utskottet uttalade sig också för en flexibel totalförsvarsorganisation som kan möta olika hot eller utvecklas mot att möta sådana hot. Det är då nödvändigt att upprätta planer som på medellång sikt klargör skilda utvecklingsmöjligheter för totalförsvarets utveckling. Denna planering måste präglas av ett dynamiskt synsätt. Härutöver pekade utskottet på skilda behov som måste vara av-

stämnda mot anpassningsprincipen och dess tillämpning, t.ex. kompetens i försvarsorganisationen, utbildningsanordningar, försvarsindustriella resurser, försvarsindustriellt internationellt samarbete samt forskning. Utskottet utgick från att regeringen årligen, antingen i budgetförslaget eller i annan ordning, informerar riksdagen för att denna skall kunna pröva hur anpassningsförmågan utvecklas.”

Försvarsberedningen anser att följande områden sammanfattningsvis bör stå i fokus för det fortsatta arbetet med anpassning:

- Anpassningen skall ses som successiva beslut om förändringar av alla typer av operativ förmåga, resursers tillgänglighet och samhällets robusthet. Dessa beslut ger möjlighet att förändra/höja/minska förmågan att möta aktuella hot.
- Ett utvecklat beredskapssystem utgör en viktig funktion för att möta kraven på flexibilitet och successiva beslut om anpassningsåtgärder mot olika typer av hot även i fem- och tioårsperspektiven. Det är Försvarsberedningens uppfattning att ett sådant utvecklat system bör tas fram snarast.
- Anpassningsbehov skall ses i olika tidsperspektiv och styrs av den möjliga förändringstakten i försvaret. Det är fortfarande funktionellt att tala om följande tidsperspektiv i ett planeringsperspektiv: omedelbar förmåga och förmåga efter ett år (kort sikt), inom fem år (medellång sikt) eller i ett tioårsperspektiv (lång sikt).
- Försvarsmaktens förmåga att anpassa organisationens numerär, sammansättning, kompetens och beredskap är av grundläggande försvarspolitisk betydelse. Försvarsutskottet ansåg därför i sitt betänkande Det nya försvaret att regeringen i försvarsbeslutspropositionen 2001 skall redovisa inom vilka tidsförhållanden och förutsättningar i övrigt som Försvarsmakten på nytt kan organisera ett antal utpekade förband. Förberedelser och förutsättningar i övrigt bör studeras ytterligare för att bedöma realismen i Försvarsmaktens förmåga i dessa avseenden. Enligt Försvarsberedningen behövs motsvarande bedömningar även för tillväxt i kvalitativa termer och för helt nya typer av förmågor, t.ex. hur olika demonstratorer kan omsättas till förband.
- I en anpassningssituation måste vi räkna med att de förändringar som vi med olika tidsperspektiv skall kunna möta måste anses ha kunnat pågå längre tid än motsvarande anpassningsåtgärd på vår sida.

- Anpassningsplanering måste ses som översiktlig planering av tänkbara förändringsmöjligheter mot olika möjliga omvärldsutvecklingar. En riskavvägning som består i att avgöra vilka hot som skall bli föremål för reella åtgärder måste göras.
- Att få denna riskavvägning strukturerad och dokumenterad är en förutsättning för att koppla den till det pågående arbetet med att utveckla spårbarheten, d.v.s. arbetet med att tydliggöra kopplingen mellan omvärldsutvecklingen, Sveriges säkerhetspolitiska mål, inriktningen av försvarspolitik, kraven på operativ förmåga och stridskrafternas utformning.

En övergripande redovisning av förmågan till anpassning bör göras årligen såväl på myndighets- som regeringsnivå och då avse anpassning i alla tidsperspektiv.

9.2 Processer och kompetenser för en god anpassningsförmåga

Anpassning kan beskrivas som en cyklisk process på flera nivåer. Försvarsberedningen fungerar som ett forum för konsultationer mellan regeringen och riksdagen om den långsiktiga inriktningen av svensk säkerhets- och försvarspolitik. Redan i 1996 års försvarsbeslut infördes kontrollstation som begrepp för att möjliggöra en avstämning av den säkerhetspolitiska utvecklingen mitt under den femåriga försvarsbeslutsperioden. Nästa försvarsbeslutsperiod (2002-2004) omfattar endast tre år. Därmed sker beslutsfattandet i riksdagen med tätare intervall än tidigare. Beredningen av frågor i Försvarsutskottet blir mer kontinuerlig än tidigare.

Regeringskansliet har en strategisk bedömandefunktion som analyserar aktuella trender och händelser och fångar upp behov av anpassningsåtgärder. Även inom myndigheterna genomförs bedömanden och översiktlig planering för anpassningsåtgärder. Myndigheterna tillställer Regeringskansliet underlag och förslag avseende anpassningsåtgärder. Beslut om anpassning fattas av riksdag eller regering.

Anpassningsprincipen kräver en god förmåga att uppfatta och rätt tolka signalerna om viktigare säkerhetspolitiska förändringar. Det är därvidlag avgörande att det finns kvalificerade resurser med hög integritet som i en kontinuerlig process kan analysera vad som

händer och förse de politiska organen med beslutsunderlag. Utanför Regeringskansliet finns flera av varandra oberoende organ som gör säkerhetspolitiska omvärldsanalyser. Under det senaste året har Regeringskansliet genom tillkomsten av Regeringskansliets samordningssektariat för säkerhetspolitiska underrättelsefrågor, SUND, stärkt sin förmåga att inrikta underrättelsebehov och analysera omvärldsförändringar.

Det är naturligtvis inte möjligt att förutsäga framtiden. Beskrivningen av möjliga framtida utvecklingar måste alltid ske i form av bedömningar. Detaljerade utsagor om förloppet av ett skeende slår nästan alltid fel. Det är däremot inte detsamma som att säga att det inte är viktigt att studera framtida utvecklingsmöjligheter, eller att ha god kunskap om de viktigaste omvärldsfaktorerna samt om de möjliga relativa förhållandena mellan dessa. Rätt utförd förbättrar en sådan analys förmågan att bedöma hur den framtida utvecklingen skall mötas genom att den ger möjliga bilder av framtiden, men också genom att den utvecklar förmågan att hantera viktiga förändringsfaktorer och osäkerheter.

När hot- eller uppgiftsförändringar och därav följande krav på anpassningsåtgärder har analyserats och dokumenterats följer en riskavvägning som består i att avgöra vilka hot som bör resultera i att reella åtgärder vidtas. Detta görs med hänsyn till risken att hoten realiserar, allvaret i hoten samt våra möjligheter att reducera hotens verkan. Relevanta tidsperspektiv för anpassning styrs av den möjliga förändringstakten i försvaret. Försvarmakten har haft, och har, bindningar både vad avser materiel med lång livslängd och den tidsutdräkt som krävs för att utveckla personal och materiel till operativa förband. De långa ledtiderna gör att utveckling av operativ förmåga inom nya områden ofta tar lång tid. Det är en bestämd ambition att korta dessa tider genom olika anpassningsförberedelser eller andra åtgärder. Tillväxt i antal av befintliga förbandstyper kan ta flera år. Att göra befintliga förbandstyper fullt krigsdugliga kan ta upp till ett år. Tidsperspektiven omedelbar förmåga och förmåga efter ett år (kort sikt), inom fem år (medellång sikt) eller i ett tioårsperspektiv (lång sikt) är fortsatt relevanta för planering inom totalförsvaret.

Strävan är naturligtvis att så tidigt som möjligt inse behov av och besluta om anpassningsåtgärder. I en anpassningssituation som utgör en reaktion på någon slags förändring i den säkerhetspolitiska miljön i vårt närområde måste vi ändå räkna med att vara i efterhand. Det betyder att de förändringar som vi med olika tidsperspektiv skall kunna möta måste anses ha kunnat pågå längre tid än

motsvarande anpassningsåtgärd på vår sida. Olika förberedelseåtgärder är därför motiverade för att öka våra möjligheter att nå ökad eller förändrad operativ förmåga inom de olika tidsperspektiven. Den försvarspolitiska ramen för anpassningsplaneringen på kort och medellång sikt ges bl.a. genom regeringsbeslut avseende totalförsvarets operativa studier och planering.

Behov av anpassningsförmåga i olika tidsperspektiv ställer krav på att göra en tidsmässig och ekonomisk avvägning. (För finansiering av anpassningsåtgärder se kapitel 3) I den riskavvägning som nämndes tidigare ligger således inte bara en avvägning mellan åtgärder för att möta olika tänkbara hot utan också mellan förmåga idag och förberedelser för förmåga i framtiden.

Denna riskavvägning måste struktureras och dokumenteras. Därigenom skapas förutsättningar för att koppla den till det pågående arbetet med att utveckla spårbarheten, dvs. arbetet med att tydliggöra kopplingen mellan omvärldsutvecklingen, Sveriges säkerhetspolitiska mål, inriktningen av försvarspolitiken, kraven på operativ förmåga och stridskrafternas utformning.

Förmåga till successiva beslut utgör en viktig del av anpassningsplaneringen. Detta gäller oavsett om anpassningen avser ominriktning, reducering eller tillväxt. Anpassningsförmågan är till för att möta förändrade krav på förmåga. Förändringen kan leda till en omprioritering där viss förmåga behöver öka och annan minska. Det kan också innebära en ominriktning till nya system genom bl.a. ökad satsning på försöksverksamhet och demonstratorer. Det innebär tillväxt för den funktion som får ökade krav på förmåga. Tillväxt av försvarsförmåga kan vara såväl kvantitativ som kvalitativ. Den kan ske genom en ökning av befintliga krigsförbands storlek eller antal, genom ny eller kompletterad utbildning, förtätning med kvalificerad förrädsställd eller nyanskaffad materiel samt genom att nya typer av krigsförband tillkommer. Delar av tillväxtförmågan är redan tillgodosedd i nuvarande insatsorganisation. Insatsorganisationens operativa förmågor och kompetenser utgör grund för såväl insatsförmåga i närtidsuppgifterna som förmåga till tillväxt och ominriktning.

9.2.1 Statsmakternas anpassningsplanering

Anpassningsplaneringen kräver delaktighet inom alla beslutsnivåer, från riksdag och regering till myndigheterna. Den försvarspolitiska

inriktningen och styrningen av myndigheterna måste utvecklas till följd av de säkerhetspolitiska förändringarna i vår omvärld, men också därför att anpassningsprincipen skall få genomslag i den strategiska planeringsprocessen. Försvarspolitisk styrning och inriktning kan därför aktualiseras mer frekvent såväl utifrån de ökade internationella insatsernas krav som utifrån anpassningsprincipen.

Den nya inriktningen för totalförsvaret, inte minst internationaliseringen, och kraven från en föränderlig omvärld ställer ökade krav på dialogen mellan regeringskansli och myndigheter. Formella redovisningar av anpassningsförmåga bör kopplas till ordinarie årsredovisning och halvårsrapportering.

9.2.2 Anpassningsplanering inom myndigheterna

Det militära försvaret

Inom Försvarmakten har steget tagits redan för flera år sedan att göra den långsiktiga planeringen, perspektivplaneringen, till en kontinuerlig process som årligen ser över färdriktningen mot bakgrund av hur statsmakterna vill utnyttja Försvarmakten och den osäkerhet som finns om omvärldsutvecklingen. Perspektivplaneringen rapporteras årligen genom FMI-rapporterna (Försvarmaktsidé) och resultat och erfarenheter kopplas direkt in i budgetprocess och försvarmaktsplaner. Detta är ett viktigt led i anpassningsplaneringen och ett sätt att bättre hantera osäkerheterna om framtiden. Utvecklingen av det nya insatsförsvaret har inneburit att Försvarmakten inom ramen för anpassningsbegreppet fokuserar på flexibilitet avseende insatsförmåga över tiden samt förmåga till ominriktning. Insatsförsvaret kompletteras med nödvändiga kompetenser och resurser för ominriktning och tillväxt.

Försvarmaktens förmåga att anpassa organisationens numerär, sammansättning, kompetens och beredskap är av grundläggande försvarspolitisk betydelse. Försvarsutskottet ansåg därför i sitt betänkande Det nya försvaret att regeringen i försvarsbeslutspropositionen 2001 skall redovisa inom vilka tidsförhållanden och förutsättningar i övrigt som Försvarmakten på nytt kan organisera två armébrigader jämte understöds- och underhållsförband, en amfibie- och två kustartilleribataljoner, två ubåtar samt upp till 12 stridsflygdivisioner. En sådan redovisning inför försvarsbeslutsperioden

2002–2004 tydliggör vilka handlingsmöjligheter – och i vilka tids-perspektiv – som statsmakterna kan besluta om en annan numerär eller sammansättning av Försvarsmakten. Förberedelser och förut-sättningar i övrigt bör studeras ytterligare för att bedöma realismen i Försvarsmaktens förmåga i dessa avseenden. Enligt Försvarsbe-redningen behövs motsvarande bedömningar även vad avser tillväxt i kvalitativa termer och ominriktning för helt nya typer av förmå-gor, t.ex. hur olika demonstratorer vid behov kan omsättas till för-band.

Anpassningen karaktäriseras inom Försvarsmakten av ett antal avvägningsfrågor som alltid måste hållas i fokus. Det gäller att hela tiden inom tillgängliga ramar se över balansen mellan exempelvis:

- insatsorganisation och kompetens för förnyel-se/anpassning,
- materielförsörjning: serietillverkning i förhållande till stra-tegiska kompetenser – demonstratorer - forskning,
- kvalitet och kvantitet.

Anpassningsåtgärder bygger på den personal, infrastruktur och ma-teriel som finns. I balansen mellan tillväxt och modernisering måste beaktas att en förutsättning för nödvändig modernisering av För-svarsmakten är en omfattande avveckling av förband och materiel som ingick i den tidigare krigsorganisationen men som inte passar in i den nya insatsorganisationen. Ett insatsförsvar med förmåga till framtida anpassning kräver moderna förband med god kvalitet. Tillgången på kompetenta officerare och soldater för dessa förband utgör grunden för att kunna bygga ut och anpassa försvarsförmå-gan. De personalresurser som krävs för förmåga till anpassning på medellång och lång sikt kan bedömas vara små i förhållande till da-gens krav på insats- och grundorganisation. Förstärkning med kompetent personal i en anpassningssituation kan även sökas i re-servofficerssystemet. Reservofficerarna kan utgöra en väsentlig re-surs för utbildning och utveckling av förbanden. Grundorganisa-tionen och dess infrastruktur har stor betydelse för möjligheterna att tillväxa i en anpassningssituation. De samlade operativa förmå-gorna och kompetenserna i insats- och grundorganisationen skapar sammantaget reell anpassningsförmåga.

Något som generellt har försvårat flexibiliteten inom försvars-planeringen har varit de långsiktiga bindningarna i materielplaner-na. Bindningen i planerna behöver minskas för att skapa ökad handlingsfrihet att genomföra anpassningsbeslut i den kontinuerli-ga process där liggande planeringsinriktning ses över. Det går dock

inte att driva anspråken på handlingsfrihet för långt utan att riskera bristande tillgång till materiel eller alltför höga kostnader. En anpassningsåtgärd som beror på ett totalt sett ökat hot kan visserligen kopplas till politiska beslut om ekonomiskt tillskott men underlättas ändå av flexibilitet i planeringen.

Forskningsutredningen lyfter fram FoU-verksamhetens roll för anpassningsförmågan. Forskning, studier, icke-objektbunden utveckling och demonstratorer bör utnyttjas för att skapa underlag för hur ett brett spektrum av omvärldsutvecklingar kan mötas. Detta ger underlag för ställningstagande till hot- eller uppgiftsförändringar och vad dessa ställer för krav på anpassningsåtgärder.

Statsmakterna har tagit ställning för principen att förmågan till anpassning på materielområdet bör främjas genom att vi ökar vårt internationella samarbete på ett sätt som innefattar ömsesidiga beroenden.

Gemensamt för forsknings- och materielutredningarna är betoningen av de tidiga utvecklingsfasernas betydelse för möjligheterna till anpassning mot framtida behov.

Det civila försvaret

Det civila försvaret avser verksamheter som vissa utpekade aktörer genomför för att komplettera samhällets grundläggande förmåga att hantera fredstida händelser. I huvudsak avser det investeringar, bl.a. i infrastruktur såsom elförsörjning och telekommunikation.

I försvarsbeslutet 1996 angavs att anpassning skulle kunna genomföras inom ett år. Detta innebar för det civila försvarets del att det inte var så många åtgärder som kunde anstå utan att de måste genomföras i takt med samhällsutvecklingen. Kontrollstationspropositionen (prop.1998/99:74) har medfört att åtgärder i större utsträckning kan hänskjutas till den fem- och tioåriga anpassningsperioden.

Inom det civila försvaret pågår ett arbete med att utveckla anpassningsprincipen. Förutsättningarna har bl.a. belysts i inriktningsdokument för det civila försvarets planering. Det finns viktiga skillnader mellan det civila och det militära försvaret vad gäller finansiering, beslut och ansvar för genomförande av åtgärder. På militär sida utvecklas och anskaffas hela system av beredskapskrav. För det civila försvaret är den övergripande systemutvecklingen i samhället, t.ex. el- och telesystem, i grunden styrd av andra krav än beredskap.

Utgångspunkten för de kompletterande åtgärder som vidtas är samhällsutvecklingen i stort. Detta medför att vissa åtgärder inte kan anstå till en anpassningsperiod då det kan bli både svårt och dyrt att vidta dem i efterhand. Anpassningsåtgärder inom det civila försvaret kan dock i vissa fall vara rent tekniskt sett enklare att genomföra än många av de militära anpassningsåtgärderna. Å andra sidan finns på civil sida normalt en kommersiell huvudverksamhet som konkurrerar med den begärda anpassningsverksamhet som regering och riksdag kan komma att begära.

Det militära försvaret är uppbyggt med särskilda resurser. Det civila försvaret består i huvudsak av resurser avsedda för det civila samhället med vissa kompletteringar avsedda för krig. Det militära försvaret finansieras vidare helt över statsbudgeten och produktionen sker inom en statlig myndighet. I det civila försvaret ingår statliga myndigheter, men också statliga företag, kommuner och privat näringsliv. Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) har en samordningsfunktion men ingen direktiv rätt mot övriga civila myndigheter. Detta medför andra förutsättningar för att genomföra anpassningsåtgärder inom civilt försvar jämfört med militärt försvar. De anpassningsåtgärder som kan bli aktuella för det civila försvaret skall finansieras dels inom ramen för utgiftsområde 6 Totalförsvaret, dels inom ramen för respektive ansvarigt departements utgiftsområde vilket medför att det då skall avvägas mot övrig myndighetsverksamhet.

9.3 Beredskap

Pågående utveckling av beredskapssystem inom myndigheterna utgör en anpassning till nuvarande krav på förmåga i olika tidsperspektiv. Det rådande säkerhetspolitiska läget har lett till att krav på beredskap att möta ett mer omfattande väpnat angrepp har sänkts medan beredskapen att kunna delta i internationella insatser har ökat i relation till 1995/1996 års försvarsbeslut. Krav kvarstår att på kort, medellång eller lång sikt kunna öka förmågan att möta väpnat angrepp. Anpassningsprincipen bygger på att det också finns en möjlighet att förändra dessa krav och att myndigheterna kan förändra beredskapen i olika tidsperspektiv. Kopplat till anpassningsprincipen blir det därför viktigt att vidareutveckla metoderna att snabbt anpassa beredskapen efter ändrade krav på förmåga i olika tidsperspektiv. Det är också viktigt att i det kommande arbetet se över formerna för beslutsfattande vid förändringar av beredskapen,

något som också hänger samman med utvecklingen av ledning i fred i samband med olika kriser.

Beredskapssystemet aktiveras av signaler om förändringar i omvärlden. Flera organisationer bevakar och analyserar omvärldsutvecklingen och ger ut rapporter och analyser. Som komplement beställer Regeringskansliet forskningsprojekt för regeringens behov. Regeringskansliets uppgift blir att analysera och bedöma konsekvenser för utvecklingen av totalförsvaret.

Inom det civila försvaret utvecklas för närvarande mål som anger vilken förmåga som skall finnas inom vissa verksamheter vid en given tidpunkt efter en period av anpassning. För att anpassning skall kunna ske krävs att grundförmågan, dvs. förmågan från vilken en ökning, minskning eller förändring skall ske, fastställs för respektive funktion.

Det är av stor vikt att relationen grundförmåga - anpassningsåtgärder - önskvärd förmåga redovisas på ett tydligt sätt. Regeringen har i budgetpropositionen för 2001 (prop.2000/2001:1) redovisat en av Överstyrelsen för civil beredskap framarbetad målmodell som kan sägas bestå av tre delar. Utgångspunkten i modellen är grundförmåga som inkluderar förmåga att kunna genomföra beredskaps-höjande åtgärder inom ett år. Steg två och tre i modellen avser förmåga i fem- respektive tioårsperspektivet.

Också beredskapssystemet inom Försvarsmakten byggs upp utifrån de krav på förmåga som ställs i alla fyra tidsperspektiv. En utveckling av beredskapssystemet pågår även i Försvarsmakten med syfte att öka förmågan att möta kraven på flexibilitet och successiva beslut om anpassningsåtgärder mot olika typer av hot. Det är viktigt att myndigheterna i utvecklingen av beredskapsprinciperna beaktar behoven av att kunna öka, minska eller på annat sätt förändra kraven på förmåga i de olika tidsperspektiven. De kravnivåer som gäller idag kan inte ses som permanenta.

Beredskapssystemet får inte utformas så att det byggs in låsningar som försvårar en flexibilitet i kravsättningen i olika tidsperspektiv.

10 Ett nytt personalförsörjningssystem

10.1 Bakgrund och målsättning

Övergången från ett invasionsförsvar till ett insatsförsvar ställer krav på att Försvarmakten ges nya förutsättningar för sin personalförsörjning. Försvarmakten skall vara beredd att försvara landet mot olika hot och risker men skall också kunna tillhandahålla styrkor för en allt viktigare internationell verksamhet. Det nya svenska försvaret kommer att vara mindre än tidigare men ha en högre kvalitet, beredskap och förmåga till anpassning. Förbanden skall kunna användas för olika insatser av varierande karaktär såväl inom som utom landet. För att kunna möta de krav som det nya försvaret ställer behöver Försvarmaktens personalförsörjningssystem förändras.

Försvarmaktens personalförsörjningssystem skall vara så utformat att det på ett kostnadseffektivt sätt ger Försvarmakten de personella resurser som krävs för att utföra de uppgifter som riksdagen och regeringen ger. Detta förutsätter i sin tur att en samlad syn på Försvarmaktens personalförsörjning formuleras.

10.2 En samlad syn på personalförsörjningen inom Försvarmakten

Genom totalförsvarsplikten garanteras en hög personell kvalitet i förbanden samtidigt som försvarets roll i samhället stärks. Av detta skäl understryker Förvarsberedningen att personalförsörjningssystemet även fortsättningsvis bör bygga på totalförsvarsplikten. Till sammans med reserv- och yrkesofficerarna utgör de totalförsvarspliktiga som är färdigutbildade grunden för bemanningen av insatsorganisationens förband. De civilanställda utgör ett viktigt kom-

plement genom att tillföra verksamhetsknuten kompetens och professionellt stöd.

Kraven på tillgång till förband både nationellt och internationellt samt Försvarsmaktens utveckling mot ett nätverksförsvar (se kap. 7) kräver ett nytt sätt att se på nyttjandet av personalen.

Enligt Försvarsberedningens uppfattning är yrkesofficerarnas betydelse och ansvar för den av Försvarsmaktens uppgifter som avser den internationella verksamheten så stor att de bör ha en skyldighet att i sina anställningar tjänstgöra i väpnad tjänst för de syften som anges i lagen (1999:568) om utlandsstyrkan inom Försvarsmakten. Försvarsberedningen anser vidare att tjänstgörings-skyldigheten bör omfatta såväl nyanställda som redan anställda yrkesofficerare. Försvarsberedningen delar Personalförsörjningsutredningens uppfattning att redan anställda officerare bör ges möjlighet att frivilligt göra ett sådant åtagande genom tillägg i sina anställningsavtal. Försvarsberedningen understryker vidare vikten av att ett beslut om tjänstgöring utomlands alltid bör ske i nära samråd med den enskilde i likhet med vad som är fallet vid nationell tjänstgöring.

De civilanställdas betydelse för de internationella insatserna ökar också. Tjänstgöring inom ramen för Försvarsmaktens samtliga uppgifter bör vara en naturlig del av varje anställds yrkesutövning. Försvarsberedningen anser därför att den kompetens som de civilanställda besitter särskilt bör beaktas och tillvaratas. Vidare anser Försvarsberedningen att det bör övervägas om inte den skyldighet som föreslagits för yrkesofficerarna även bör omfatta den civilanställda personalen.

För yrkesofficerarna handlar det om att, inom ramen för en utveckling av det nuvarande befälssystemet, öppna officersyrket bland annat genom att nya karriärvägar och förändrade former för befordran införs.

Försvarsmakten måste påtagligt förbättra sin rekrytering av kvinnliga officerare. För att uppnå detta bör Försvarsmakten ges i uppdrag att årligen redovisa de åtgärder som vidtagits för att öka antalet kvinnliga officerare och de resultat som har uppnåtts. Mot bakgrund av de förändrade uppgifterna för yrkesofficerarna är det också angeläget att förändra och differentiera de fysiska krav som ställs på dem. Förändringen bör bidra till att ta bort ett av de hinder som finns för kvinnor som söker sig till officersyrket. Försvarsberedningen vill också i detta sammanhang understryka vikten av att Försvarsmakten fortsätter sina ansträngningar att skapa en positiv attityd till kvinnliga officerare. Vidare menar Försvarsbe-

redningen att det är angeläget att regeringen och Försvarmakten fördjupar sin analys av varför så få kvinnor söker sig till officersyrket och vilka åtgärder som bör vidtas.

De civilanställdas roll i den nya Försvarmakten ökar i betydelse. Karriärvägarna och utvecklingsmöjligheterna för civilanställd personal bör därför förbättras. Inte minst inom det administrativa området bör civila i en ökande omfattning komma i fråga för befattningar som traditionellt har bemannats med yrkesofficerare. Ett öppnare officersyrke bör också kunna förbättra möjligheterna för kvalificerade civilanställda att konkurrera om sådana chefs- och specialistbefattningar som tidigare huvudsakligen har bemannats med yrkesofficerare.

Inriktningen av reservofficerssystemet bör skifta fokus från bemanning av en stor krigsorganisation till tjänstgöring i grundorganisationen och i den internationella verksamheten. Ett sådant system bör utformas så att det bidrar till att tillgodose Försvarmaktens behov av unga officerare samtidigt som möjligheter ges för reservofficerare att delta i internationella insatser. Ett väl fungerande reservofficerssystem tillför Försvarmakten kompetens genom att reservofficerarnas civila kunskap också tillvaratas. Detta gäller också vid Försvarmaktens stöd till samhället. Detta bör ske genom en individuellt utformad plan för tjänstgöring. Reservofficerarna bidrar också till att förstärka insatsorganisationens förmåga samtidigt som de utgör en resurs under ett anpassningsskede. Försvarmaktens behov av särskild kompetens inom vissa områden, t.ex. rörande IT-säkerhet och informationsoperationer, bör till del kunna tillgodoses genom utnyttjande av reservofficerssystemet. I detta sammanhang bör särskilda åtgärder övervägas, såsom t.ex. en anställning som reservofficer utan krav på militär grundutbildning eller längre kompletterande militär utbildning. Synsättet bör även kunna vara tillämpligt på anställning som yrkesofficer.

Behovet av att utveckla insatsförbandens förmåga ställer krav på att vissa förband kan genomföra övningar med fullt utbildad personal. På grund av att förbandens olika materielsystem blir allt mer komplexa behöver Försvarmakten utveckla formerna för att tillgodose behovet av personal som behärskar systemen. En utveckling av personalförsörjningsformerna är också nödvändig för att snabbt kunna tillgodose behovet av personal i de förband som Sverige anmält till olika internationella styrkeregister. Särskilt tydligt är detta för förband med 30 dagars beredskap.

Personalförsörjningsutredningen och Försvarmakten har angett tre områden där behovet inte kan täckas med pliktpersonal utan där

behovet av den kompetens som de som nyss genomfört grundutbildning har är uppenbar. Områdena är bemanning av de internationella insatserna (bl.a. insatser med förband som har 30 dagars beredskap), flygtidsproduktionen och inom utbildningsverksamheten.

Försvarsberedningen anser att ett personalförsörjningssystem som innehåller en blandning av pliktpersonal och anställd personal inom en och samma kategori riskerar att urholka totalförsvarstanken. Anställningsformer som påminner om yrkessoldater eller ett yrkesförsvaret bör enligt Försvarsberedningens uppfattning därför inte införas. I stället bör befintliga anställningsformer utvecklas och utnyttjas. Dessutom bör ett system med beredskapssoldater studeras.

När det gäller internationella insatser är det angeläget att Försvarsmakten utvecklar formerna för att klara den ambitionshöjning som nu sker. För förband med 30 dagars beredskap bör Försvarsmakten ges möjlighet att utveckla beredskapskontrakten så att regelbundna övningar med soldater som nyligen genomfört värnplikt blir möjliga under de närmaste åren efter grundutbildningen. Förbanden bör också kunna kallas in för en längre övning. Dessa övningar syftar till att upprätthålla kompetens för internationella insatser.

Därutöver bör ett system med beredskapssoldater studeras. Systemet bör utformas så att utbildningen av beredskapssoldater kan ske direkt efter genomförd grundutbildning. Utbildningen bör ses som en inledande utbildning för utlandstjänst, samtidigt som förbanden får 30 dagars beredskap. Avtalen kan konstrueras så att förbanden rekryteras med avtal omfattande tre till fem år. Genom att erbjuda färdigutbildade totalförsvarspliktiga en möjlighet att på frivillig basis genomföra årligen återkommande, kortare tjänstgöringsperioder skulle rekryteringsbasen för de internationella insatserna och därutöver också beredskapen för de nationella insatsförbanden kunna förbättras.

I fråga om flygtidsproduktionen är det inte nödvändigt att de befattningar som nu förses med pliktpersonal alltid behöver bemannas med enbart militär personal. I stället bör personal som fått värnpliktsutbildning på dessa befattningar kunna civilanställas.

För att förstärka utbildningsverksamheten bör en utveckling av dagens befälsförstärkningsavtal ske inom ramen för gällande författningar. Det är därmed Försvarsmaktens ansvar att komma överens med arbetstagarorganisationerna i denna fråga.

Den ökade komplexitet som Försvarsmakten går till mötes inte minst i form av internationaliseringen påverkar de kompetenskrav som ställs på personalen. För att tillgodose dessa krav bör reformeringen av det militära skolsystemet fortsätta. I detta ligger att se över skolstegens målsättningar, antal, längd, innehåll och inbördes samband. Vidare bör det finnas en större flexibilitet såväl beträffande antalet tjänstgöringsår mellan olika skolsteg som möjliga karriärvägar. Möjligheterna till samordning mellan det militära och civila skolsystemet bör prövas i samband med en fortsatt översyn av skolsystemet. Även reservofficersutbildningen behöver utvecklas för att motsvara de krav som ställs på framtidens reservofficärer.

Försvarsberedningen anser att förmånerna för yrkesofficersaspiranterna, inklusive införande av studiemedelsfinansiering för dessa, bör ses över i samband med översynen av det militära skolsystemet. I avvaktan på detta bör de nuvarande förmånerna behållas.

Den frivilliga försvarsverksamheten bör anpassas, utvecklas och utformas enligt de behov och förutsättningar som gäller för framtidens totalförsvar och för annan samhällsberedskap. Hemvärnet och frivilligorganisationerna bör flexibelt kunna ställa upp med resurser utifrån hela samhällets behov samtidigt som kommuner, landsting och statliga myndigheter bör utveckla sin förmåga att genom uppdrag ta frivilliga i anspråk för detta.

Försvarsberedningen föreslår att ansvariga myndigheter skall ange tydliga krav på kompetens hos hemvärnsförbandens och frivilligorganisationernas personal som skall utnyttjas i olika beredskapsfunktioner och befattningar. Dessutom skall det antal befattningar eller kompetensnivåer som de frivilliga försvarsorganisationerna skall utveckla sina medlemmar emot anges. Detta är en viktig faktor för att enskilda medborgare skall kunna bli motiverade att frivilligt medverka i totalförsvaret och samhällsberedskapen.

Försvarsberedningen anser att den frivilliga försvarsverksamheten är en viktig resurs när det gäller att ge stöd till samhället.

Försvarsberedningen anser vidare att ungdomsarbetet inom hemvärnet och frivilligorganisationerna är en viktig grund för rekrytering till Försvarsmakten och beredskapsmyndigheterna. Det bör därför vara ett naturligt inslag hos hemvärnet och de frivilliga försvarsorganisationerna att engagera ungdomar. De frivilliga försvarsorganisationerna och hemvärnet kommer därutöver att fortsätta att spela en viktig roll i informationsarbetet kring det svenska totalförsvaret.

När det gäller totalförsvarsbegreppet, som Frivilligorganisationsutredningen föreslår en förändring av, redovisar Förvarsberedningen överväganden i kapitel 2.

Förvarsmakten bör stärka och samordna sin arbetsgivarroll. Bl.a. bör åtgärder vidtas för att förbättra Förvarsmaktens styrning och uppföljning av personalförsörjningen.

Förvarsmaktens behov av personal varierar över tiden både i volym och inom de olika personalkategorierna. Förvarsberedningen vill för sin del understryka betydelsen av att Förvarsmakten förbättrar sina metoder för att ta fram de underlag om personalvolym som presenteras för statsmakterna i deras övergripande avvägning av inriktningen av verksamheten. Genom en kontinuerlig verksamhetsanalys som beaktar det nya försvarets uppgifter, konsekvenserna av det nya personalförsörjningssystemet och att personalkategorierna påverkar varandra finns möjlighet för Förvarsmakten att göra en lämplig avvägning beträffande antalet anställda inom de olika personalkategorierna. Regeringen bör följa upp personalutvecklingen inom Förvarsmakten utifrån denna helhetssyn. Förvarsmakten bör även fortsättningsvis ta ett för myndigheten normalt arbetsgivaransvar. I detta ingår bl.a. att statsmakterna inte styr myndigheten med personalramar. Förvarsmakten bör således själv besluta om antalet anställda inom respektive personalkategori som följer av de uppgifter som givits av statsmakterna.

Förvarsberedningen anser vidare att etnisk och kulturell mångfald bör betraktas som en förutsättning för Förvarsmaktens personalförsörjning och för myndighetens goda anseende i samhället. Vidare bör Förvarsmakten fortsätta sina ansträngningar att förhindra olika former av trakasserier.

11 Forskning och utveckling

11.1 Inledning

Detta kapitel behandlar området forskning och utveckling (FoU) på ett mer övergripande plan. FoU behandlas även i kapitel 12, 13 och 14.

11.2 Omfattning och inriktning av nuvarande FoU-verksamhet

FoU-verksamheten inom Försvarsdepartementets område omfattar i dagsläget totalt ca 4000 miljoner kronor per år. Ca två tredjedelar används för konkret utvecklingsverksamhet vid inhemsk industri. Den resterande tredjedelen används för forskning, generell teknikutveckling, framtagning av demonstratorer samt annan kunskapsuppbyggande verksamhet som stöd för olika verksamhetsområden. Stöd till förbands- och taktikutveckling inom det militära försvaret liksom stöd till samhällets infrastruktur inom det civila försvaret ingår också i FoU-verksamheten. Endast en mindre del (ca 1%) läggs ut i form av uppdrag till universitet och högskolor. En växande andel av resurserna utnyttjas för internationell samverkan.

Fram till budgetåret 1994/95 styrdes myndigheternas forskning genom anslag. Därefter infördes ett nytt system med uppdragsstyrning för att styra totalförsvarets FoU-verksamhet. Det nya systemet har visat sig fungera väl.

De resurser som satsas på FoU uppgår till mer än fem procent av den totala försvarsbudgeten per år. Utredningen (SOU 1992:62) som lade grund för det nya uppdragssystemet genomfördes för snart tio år sedan. Mot bakgrund av de omvärldsförändringar som

skett sedan dess och införandet av anpassningsprincipen fanns det skäl för att åter se över området.

I mars 2000 beslutade därför regeringen att tillsätta en utredning som skulle analysera och lämna förslag till hur nationell och internationell FoU skulle kunna nyttiggöras som användbar kunskap och praktiska tillämpningar för behov inom totalförsvaret. Utredningen skulle kartlägga nuläge och förändringsfaktorer samt göra analyser och lämna förslag rörande inriktning, genomförande och omfattning av FoU för framtida behov inom totalförsvaret (Dir.2000:14).

Även Materieförsörjningsutredningen (SOU 2001:21) och Sårbarhets- och säkerhetsutredningen (SOU 2001:41) har behandlat frågor kopplade till forskning och utveckling.

11.3 SOU 2001:22 överväganden och förslag

I augusti 2000 överlämnades ett delbetänkande från utredningen "Översyn av forskning och utveckling inom totalförsvaret" SOU 2000:84 och i februari 2001 överlämnades ett slutbetänkande SOU 2001:22.

Utredningen konstaterar i slutbetänkandet att tidigare har hotbild och behov varit de främsta drivkrafterna för totalförsvarets utveckling medan FoU haft en mer stödjande roll. Försvarsreformen innebär att FoU måste få en mera uttalat drivande funktion. De kunskaper som FoU-verksamheten genererar skall i hög grad vara vägledande för totalförsvarets utveckling. En rätt utformad FoU blir därför den avgörande förutsättningen för en framgångsrik reform.

För att realisera behovet av omdaning av totalförsvaret enligt statsmakternas intentioner är det viktigt att snabbt få till stånd FoU-satsningar som identifierar och tydliggör förnyelsemöjligheter. Tillräckligt ekonomiskt utrymme måste därför, inom ramen för tillgängliga resurser för forskning, teknik- och materieförsörjning, säkerställas för sådan FoU som främjar handlingsfrihet och anpassningsförmåga och som skapar handlingsmöjligheter för framtida beslutssituationer. Spetskompetens vid myndigheter och industri inom vissa områden skapar grund för samarbeten med andra länder, vilket bidrar till ökad säkerhet beträffande kunskaps-, teknik- och materieförsörjning.

Sammanfattningsvis bör enligt utredningens uppfattning den framtida FoU-verksamheten inriktas för att stödja totalförsvaret enligt följande:

- Tillvarata de unika möjligheter som forsknings- och utvecklingsinsatser erbjuder för att fånga upp och beskriva framtida möjliga utvecklingsalternativ och för att finna och bidra till att realisera olika medel som erfordras för att möta olika händelseutvecklingar.
- Följa, förstå och förklara viktiga trender i den säkerhetspolitiska, tekniska och samhällseliga utvecklingen samt aktivt klarlägga och tydliggöra konsekvenserna för totalförsvarets framtida utformning.
- Identifiera, värdera och bidra till att förverkliga nya handlingsmöjligheter varigenom bl.a. kravet på ökad anpassningsförmåga kan konkretiseras.
- Söka samarbete nationellt och internationellt, för att stödja totalförsvaret med kunskap som produceras i andra länder och inom Sverige.
- Stödja totalförsvarets internationella verksamhet.
- Bidra till att säkerställa omdaning av totalförsvaret de närmaste åren.
- Inrikta materielanskaffningen och stödja vidmakthållande av befintliga system.

Försvarsberedningen instämmer i utredningens slutsatser i stort och konstaterar i enlighet med utredningen att denna inriktning gäller i huvudsak också idag, men att fokus behöver förändras i linje med försvarsreformens intentioner. Förbättringar behöver enligt utredaren göras i främst två avseenden, vilka Försvarsberedningen bifaller.

För det första bör beställande myndigheter, inklusive Regeringskansliet, tydligare än hittills ange sitt behov av kunskaps- och kompetensuppbyggnad på lång sikt och i dialog med de större FoU-producenterna dokumentera detta. Sådana inriktnings- eller strategidokument skall utgöra underlag för beställningar av forsknings- och utvecklingsverksamhet och därmed skapa förutsägbarhet för främst de större producenterna. Därmed underlättas också rekrytering och kompetensförsörjning.

För det andra måste resultaten från FoU-verksamheten i större utsträckning överföras och komma till nytta genom att redan etablerade arbetssätt och processer för detta vidareutvecklas. Ett viktigt instrument för detta är studieverksamheten.

Forskning och teknikutveckling utgör ett betydelsefullt hjälpmedel för att finna nya lösningar och bidra till den framtida utvecklingen inom totalförsvaret. Genom nära koppling till studier, simuleringar samt demonstrationer och försök kan resultaten från FoU-verksamheten nyttiggöras på ett effektivt sätt för olika ändamål och användare. FoU bidrar härvid på stor bredd med stöd till utveckling av ledningsförmåga, krishanteringsförmåga, internationella insatser, materielförsörjning, myndigheternas kompetensförsörjning, förbands- och taktikutveckling samt åtgärder för att skydda civilbefolkningen och samhällets infrastruktur. Nedan kommenteras kortfattat utredningens överväganden och förslag.

Forskningsverksamhet som stöd för utveckling av ledningsförmåga

Genom försvarsreformen och den nya inriktning som denna innebär ställs kraven på flexibilitet och anpassbarhet att möta ett vidgat spektrum av hot, risker och uppgifter i fokus. Det vidgade säkerhetsbegreppet ger nya förutsättningar för säkerhetspolitiken och innebär att hotbilden blir mera obestämd och i högre grad vidgas till icke-militära hot.

Vidare ställer den tekniska utvecklingen, såväl civilt som militärt, ökade krav på kompetens att följa, förstå och utnyttja de nya möjligheterna samtidigt som förmågan att möta nya hot måste utvecklas. Inom ramen för ett vidgat säkerhetsbegrepp ställs förändrade krav på samordning och samverkan mellan det civila och det militära försvaret. Samlade insatser, där försvarsresurserna samordnas på ett annat sätt än tidigare, kan bli aktuella att genomföra.

Detta ställer nya och ökade krav på helhetssyn och förmåga till övergripande ledning samt på förmågan att fatta strategiska beslut om anpassningsåtgärder och internationella insatser. Ledningsförmågan måste utformas för att med tillräcklig framförhållning kontrollera och ge signaler om sådana förändringar i omvärlden som kräver särskilda insatser eller åtgärder.

För att stödja denna förmåga finns behov av forskningsverksamhet och särskilda forskningsinsatser för såväl myndighets- som statsmaktsnivå. I behovsbilden ingår strategiska studier, strategisk analys och planering, omvärldsbevakning samt inhämtning av underrättelser. Forskning med anknytning till omvärldsutvecklingen, såväl säkerhetspolitisk som samhällelig och teknisk utveckling, behövs liksom forskning kring frågor som rör förmågan att fatta stra-

tegriska beslut. Vidare erfordras analys- och värderingsförmåga på högsta systemnivå, bl.a. i syfte att identifiera och värdera framtida handlingsmöjligheter. Behovet omfattar också forsknings- och studieverksamhet samt scenariogenerering kring framtida konflikters karaktär och deras hantering. Dessa forskningsområden är i hög grad gemensamma för det civila och militära försvaret och såväl regeringen som Försvarsmakten och Överstyrelsen för civil beredskap är uppdragsgivare. Enligt utredningens uppfattning bör för det militära och civila försvaret gemensamma inriktningsdokument upprättas för FoU-insatser inom områden som internationella insatser, skydd av samhällsviktig infrastruktur, informationsoperationer, IT-säkerhet och NBC-frågor. Dessa dokument bör också ange hur roller och löpande samverkan mellan berörda parter bör utformas.

Statsmakternas styrning och prioritering av FoU

Regeringens styrning av FoU-verksamheten måste främst ta sikte på att följa upp hur myndigheterna genomför de förändringar som statsmakterna givit uttryck för genom sin nya inriktning av totalförsvaret. Uppföljningen bör grundas på en redovisning från myndigheterna som i sin tur bildar underlag för en dialog med statsmakterna.

Den löpande redovisning som regeringen årligen begär från myndigheterna bör, förutom de rent ekonomiska uppföljningarna av olika anslagposter för FoU, också mer än idag omfatta redovisningar av hur tilldelade medel fördelas som stöd för olika ändamål eller förmågor. De förmågor som här avses är ledningsförmåga¹, anpassningsförmåga² samt operativ förmåga³. FoU-resurser som satsas på demonstratorer av olika slag bör lyftas fram som en särskild del av redovisningarna.

Vidare bör myndigheterna till regeringen årligen redovisa hur internationaliseringen av FoU-verksamheten fortskrider.

Beträffande frågan om den ekonomiska omfattningen av FoU-verksamheten anser utredningen att denna även fortsatt bör ligga på en hög ambitionsnivå, eftersom FoU-verksamheten har en avgörande betydelse för genomförandet av försvarsreformen.

¹ Här avses statsmakternas förmåga att leda och samordna totalförsvarets utveckling samt att fatta strategiska beslut om insatser.

² Här avses totalförsvarets kompetens och handlingsmöjligheter att möta nya villkor och uppgifter i en osäker framtid.

³ Här avses den direkt tillgängliga förmågan att lösa totalförsvarets uppgifter.

FoU-strategi på statsmaktsnivå

Som tidigare nämnts är det utredningens uppfattning att FoU-verksamheten bör styras och utvecklas med hjälp av inriktnings- och strategidokument på olika nivåer. Dokumenten utgör komplement till gängse styrdokument som regleringsbrev m.m. och bör utformas så att de ger en långsiktig grund för inriktning av FoU-verksamheten vid utförande myndigheter, men också som vägledning för berörda delar av industrin samt universitet och högskolor. FoU-strategin på statsmaktsnivån bör också utgöra en ram för de strategier som utformas för de beställande myndigheternas behov.

Det fortsatta arbetet med FoU-strategin bör ledas från Försvarsdepartementet i samverkan med berörda myndigheter, vilket förutsätter att departementet har tillgång till tillräcklig kompetens för att vara en fullgod dialogpartner. Innan strategin fastställs bör den bli föremål för en bredare remissbehandling, där förutom totalförsvarets olika myndigheter även universitet och högskolor och industrin ges tillfälle att yttra sig.

11.4 Forskning för civilt försvar och krishantering

Som beskrivits ovan har den svenska försvarssektorn traditionellt satsat betydande resurser på forskning och studier. Denna investering har ansetts nödvändig för att säkerställa ett kunskaps- och teknikunderlag för försvarets operativa förmågor. Det militära försvaret har också prioriterats resursmässigt i linje med den hotbild och de kapacitetsbehov som funnits under större delen av efterkrigstiden. Även inom det civila försvaret har betydelsen av forskning och studier lyfts fram, särskilt under den senaste tioårsperioden.

Efter hand har en breddad hotbild och ett nytt säkerhetspolitiskt koncept vuxit fram. Försvaret fick genom riksdagens beslut år 1996 fyra centrala uppgifter, varav två var nya. Särskilt att stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred berör det civila försvaret, men även att bidra till fred och säkerhet i omvärlden engagerar detta område. Sedan 1996 års ominriktningsbeslut har betydelsen av militär och civil samverkan, bl.a. inom krishanteringsområdet ytterligare befästs. Det svenska åtagandet att bidra till EU:s militära och civila krishanteringskapacitet ställer ytterligare krav på kompetens och förmåga.

De nationella ledningsfrågorna framstår i bred bemärkelse som centrala. Detta nya ansvar innebär radikalt annorlunda problem-

ställningar jämfört med tidigare fokusering på att erbjuda civilt stöd till Försvarsmakten vid ett väpnat angrepp eller vid nationell isolering. Nu gäller i vissa avseenden den omvända situationen, d.v.s. det militära försvaret förväntas ge stöd till samhället vid civila, men potentiellt konfliktfyllda, svåra händelser inom eller utanför landet. Den ursprungliga totalförsvartanken byggde främst på principen om samhällligt stöd till nödvändiga militära insatser till skydd av landets territorium och nationens överlevnad.

Med den ominriktning av det svenska totalförsvaret som skett genom de senaste försvarsbesluten är det rimligt att en viss omDispositioner sker av den forsknings- och studieverksamhet som bedrivs för att bygga upp nödvändig förmåga och kompetens både för det civila försvarets behov och för att utveckla samhällets förmåga att såväl förebygga, skapa beredskap inför, hantera och utvärdera kriser.

Dagens resursprioriteringar inom forskningsfältet motsvarar inte de målbilder som nu lyfts fram i försvarsplaneringen. Inte minst är det ämnesmässigt breda och komplexa civila försvarets forskningsinsatser mycket blygsamma jämfört med resurserna för teknikutvecklande och kompetenshöjande militär forskning. Försvarsberedningen anser att det behövs mer forskning som behandlar frågeställningar kopplat till civilt försvar och krishanteringsförmåga och att dessa områden bör tilldelas ökade resurser på bekostnad av forskningen i övrigt.

Vidare anser Försvarsberedningen att den planeringsmyndighet som föreslås i av Sårbarhets- och säkerhetsutredningen bör få till uppgift att ta ett samlat grepp om dessa frågor och verka för en förstärkning av forsknings- och utvecklingsinsatserna inom det civila försvarets och den civila krishanteringens område. Det är betydelsefullt att säkerställa att FoU-insatserna inom den civila delen inriktas mot relevanta frågeställningar såsom samordningsförmåga, ledningsförmåga, anpassningsförmåga och operativ krishanteringsförmåga. Planeringsmyndigheten bör tilldelas medel för att också kunna uppträda som beställare av forsknings- och utvecklingsinsatser.

11.5 Säkerhetspolitisk forskning

Den nya säkerhetspolitiska utvecklingen och det vidgade innehållet i säkerhetspolitiken ställer stora krav på en väl utbyggd säkerhetspolitisk forskning, bl.a. som underlag för att vid behov kunna fatta

väl underbyggda beslut om anpassning vid rätt tidpunkt. Dessa frågor berörs mycket knapphändigt av utredningen om forskning och utveckling inom totalförsvaret.

Beredningen konstaterar att institutioner i utanför totalförsvaret bara i begränsad utsträckning utnyttjas för säkerhetspolitisk uppdragsforskning. Beredningen vill i detta sammanhang därför understryka betydelsen av att utrymme skapas för en utökad säkerhetspolitisk forskning, som i ökad utsträckning också kan bedrivas av fristående institutioner t.ex. inom universitets- och högskolevärlden. Sådan forskning bedrivs bl.a. inom statsvetenskap, freds- och konfliktforskning och internationella relationer.

12 En ny process för det militära försvarets materielförsörjning

12.1 Inledning

Regeringen tillsatte under år 2000 en utredning med uppgift att kartlägga nuläge och förändringsfaktorer samt föreslå utvecklings- och effektivitetsåtgärder avseende materielförsörjningen (dir. 2000:13) och en med uppgift att se över forskning och utveckling inom totalförsvaret (dir. 2000:14). Båda utredningarna har presenterat delbetänkanden under år 2000 (SOU 2000:54 samt SOU 2000:84) och slutbetänkanden under år 2001 (SOU 2001:21 samt SOU 2001:22). Utredningarnas betänkanden utgör en väsentlig del av underlaget till detta kapitel.

I det följande diskuteras behovet av vidareutveckling av nuvarande inriktning av det militära försvarets forskning och utveckling, samt försörjning med materiel, utifrån en rad förändringsfaktorer. Väsentliga aspekter som bör beaktas i det fortsatta arbetet med inriktningen lyfts fram. I begreppet materielförsörjning ingår här även den forsknings- och teknikutvecklingsverksamhet som bedrivs till stöd för det militära försvarets materielförsörjning. Den förnödenhetsförsörjning och det funktionsansvar inom det civila försvaret som kan ha beröringspunkter med det militära försvarets materielförsörjning avses att hanteras under hösten 2001 och våren 2002 i samband med beredningen av Sårbarhets- och säkerhetsutredningens betänkande.

12.2 Förändringsfaktorer som påverkar materielförsörjningen

Försvarsmaktens uppgifter och pågående omstrukturering

Det militära försvaret omstruktureras nu från att nästan helt ha varit inriktat mot att kunna möta ett invasionsföretag syftande till att ockupera landet, till ett insatsförsvaret med förmåga att lösa många typer av uppgifter såväl nationellt som internationellt. Statsmakterna har beslutat att ett bredare spektrum av uppgifter skall kunna lösas, såväl för försvar av det egna landet mot väpnat angrepp som för att upprätthålla vår territoriella integritet och skydda samhället mot svåra påfrestningar i fred och kris. Dessutom skall försvaret i större utsträckning än tidigare inriktas för att kunna ge stöd till krishantering i internationell samverkan under skiftande förhållanden på olika platser i världen.

Försvarsmaktens organisation ominriktas för närvarande genom minskning och omstrukturering i syfte att anpassa dess uppgifter till det säkerhetspolitiska läget, samtidigt som utvecklingen mot ett nätverksförsvaret påverkar såväl optimeringen av förmågor som hur försvaret skall materielförsörjas. En förutsättning för att kunna möta ett mer omfattande väpnat angrepp är att Försvarsmaktens förmåga kan ökas eller förstärkas i en anpassningssituation genom tillväxt. En ominriktning mot nya eller förändrade uppgifter skall också kunna genomföras. Anpassning används som ett samlingsbegrepp för både tillväxt och ominriktning. Anpassning beskrivs mer utförligt i kapitel 9.

Förutsättningar måste finnas för Försvarsmakten att nå avsedd operativ förmåga och kompetens i olika tidsperspektiv samt att kunna utveckla förmågan med hänsyn till eventuellt förändrade förutsättningar och behov. Det är viktigt att materielförsörjningen genomförs med utgångspunkt i de operativa behoven och att en handlingsfrihet byggs in i materielplaneringen. De förändrade uppgifterna för Försvarsmakten och kravet på anpassningsförmåga medför också att forsknings- och teknikutveckling kommer i fokus på ett annat sätt än tidigare.

Ökat internationellt samarbete

Sveriges utlandssamarbete i försvarsrelaterade frågor har utvecklats mycket under det senaste decenniet. Det gäller vårt snabbt växande samarbete om försvarsmateriel samt forsknings- och teknikutveckling såväl i multilaterala fora som i många bilaterala konstellationer. Det gäller även vårt deltagande i fredsfrämjande insatser, inte minst på Balkan, och övrig säkerhetsfrämjande verksamhet.

Ökat internationellt samarbete är av central betydelse för den framtida materielförsörjningen. Materielförsörjningen, som under det kalla krigets dagar främst inriktades mot att stödja inhemsk industri och att utveckla nationella lösningar för försvarets funktioner och system, måste nu inriktas mot en förmåga till operativ samverkan i internationell krishantering och samarbete inom materielförsörjningen mellan myndigheter och industrier i Sverige och i utlandet. Teknikförsörjningen skall fokuseras mer på att, i ett internationellt samverkansperspektiv, upprätthålla strategiskt viktiga kompetenser och starka svenska industriella nischer.

Sverige har i jämförelse med många andra länder ändå en begränsad erfarenhet av internationellt militärt samarbete. En väsentlig kanal för att utveckla samarbetet är vår samverkan med Nato inom ramen för Partnerskap för fred (PFF) och då särskilt dess planeringsprocess för utveckling av förmåga att delta i fredsfrämjande verksamhet (Planning and Review Process, PARP). En annan sådan kanal utgörs av det arbete som bedrivs inom EU för att utveckla unionens gemensamma förmåga att utnyttja försvarsresurser för internationell krishantering. I inget av dessa fall är samarbetet för närvarande inriktat på materielförsörjningsfrågor. Samarbetet syftar till att definiera behov av operativ förmåga, samt klarlägga möjligheter och vilja från olika länder att ställa förband och andra resurser till förfogande för internationella insatser. Det syftar också till överenskommelser om vilka krav som skall ställas på förmåga att samverka (interoperabilitet). Även om samarbetet inte direkt avser själva materielförsörjningen ställer de överenskommelser som görs krav på materielens egenskaper. Kraven på standardisering och interoperabilitet hos våra förband kommer därmed i förgrunden på ett annat sätt än tidigare.

Sveriges deltagande i internationella samarbeten inom Forskning och Teknikutveckling (FoT) och materielområdet har ökat väsentligt under senare år. Sverige undertecknade i juli 2000, tillsammans med Italien, Frankrike, Spanien, Storbritannien och Tyskland, ett ramavtal om olika åtgärder för att underlätta materielsamarbete.

Sveriges medverkan kan ses som ett uttryck för att vi betraktas som en mycket kompetent aktör i Europa inom försvarsmaterielområdet. I november 2000 ingicks ett nytt ramavtal om nordiskt försvarsmaterielsamarbete som ersatte ramavtalet från år 1994. Det huvudsakliga syftet med avtalet är att nå ekonomiska, tekniska och industriella fördelar. Det nya avtalet är så utformat att det kan tillämpas även på bilateralt samarbete mellan de nordiska länderna. Sedan år 1999 finns också ett särskilt samarbetsavtal rörande forskningssamarbete mellan de fyra nordiska länderna. Sverige är sedan år 2000 medlem i Västeuropeiska försvarsmaterielgruppen (Western European Armaments Group, WEAG). Sverige och USA har ett flertal samarbetsavtal inom försvarsmaterielområdet syftande till att underlätta bl.a. handel och teknologiöverföring mellan nationerna.

Sveriges deltagande i såväl bilaterala som multilaterala samarbeten inom materielområdet har således ökat. Den säkerhets- och försvarspolitiska samt den tekniska och försvarsindustriella utvecklingen gör det än mer nödvändigt att samarbeta internationellt om försvarsmateriel. Sveriges möjlighet att delta i sådana internationella samarbeten bygger till stor del på att vi inom landet har kompetens som är attraktiv internationellt.

Teknisk utveckling

Den pågående tekniska utvecklingen har skapat en förändringspotential som medför både risker och möjligheter. Genom informationsteknikens snabba utveckling har vi fått radikalt förbättrade möjligheter att kommunicera över både tekniska, organisatoriska och geografiska gränser. Detta ställer i många avseenden nya krav på försvarets materiel och på materieförsörjningen. Den snabba utvecklingen inom dator- och programvaruteknik möjliggör i dag att modellering och simulering kan åskådliggöra komplicerade förhållanden i studierna av militära system, samt tänkbara framtida systemlösningar. Genom utveckling av metoder för visualisering av komplexa situationer kan allt mer sofistikerade system utvecklas och testas i en modellvärld. Utbildning, träning och förberedelser också för riskfyllda uppdrag kan genomföras på ett säkert och effektivt sätt som tidigare inte varit tillgängligt. Det har också blivit möjligt att experimentera med olika lösningar och ta fram underlag för realiserande av olika tänkbara systemlösningar. Detta förutsätter dock investeringar i att utveckla förmågan till modellering och

simulering inom försvaret. Utvecklingen har också gjort det möjligt och bl.a. av ekonomiska skäl nödvändigt att i större utsträckning använda civila komponenter i militära materielsystem. Försvaret blir sannolikt allt mer beroende av den tekniska utvecklingen på bred front och av samverkan med civila forskningsinstanser och civilt inriktad industri.

Utvecklingen går mot att traditionella försvarsföretag endast står för en del av utvecklingen av nya militära teknologier och system. Denna del kompletteras med viktig civil teknologi, som utvecklas globalt. Detta gör att industribasen för materielförsörjningen, vad avser nya högteknologiska system, förändras till att i framtiden utgöra ett globalt nätverk av såväl civila företag som försvarsföretag. De svenska aktörerna, myndigheter och industri, måste vara tillräckligt kompetenta och attraktiva för att ha möjlighet att delta i internationella samarbeten och på det sättet få tillgång till de teknologier, kompetenser och produkter som behövs för landets försvarsförmåga.

För att bygga upp en förståelse för hur framtida militära krav på materiel kan samordnas med de möjligheter som den tekniska utvecklingen erbjuder, är det nödvändigt att den svenska materielförsörjningens aktörer, i första hand myndigheter och industri, ges möjlighet att vidareutveckla dialog och kunskapsutbyte också internationellt.

Försvarsindustriell utveckling

Inom försvarsindustrin har utvecklingskostnaderna för nya system stigit i takt med ökad teknologisk komplexitet. Samtidigt har flertalet europeiska stater under början av 1990-talet minskat sina försvarsutgifter avsevärt för att därefter stabilisera utgiftsnivåerna. Anslagen för materielanskaffning, forskning och utveckling har minskat, vilket har bidragit till den överkapacitet och minskade lönsamhet som i dag finns i försvarsindustrin. Utvecklingen går dessutom mot ett ökat beroende av civil kompetens och civila komponenter i försvarsindustrin, vilket leder till att gränsdragningen mellan militär och civil industri har blivit mer otydlig än tidigare. Sammantaget har detta medfört ett starkt tryck på försvarsindustrin att omstrukturera och rationalisera. Ett resultat av detta är den pågående framväxten av ett antal stora multinationella koncerner.

I USA har en omfattande strukturförändring skett mot ett fåtal koncerner som idag fungerar som systemsammanhållande leverantörer. Runt dessa finns många specialiserade företag inom olika teknik- och funktionsområden. USA har samtidigt fortsatt att satsa starkt på forskning och teknikutveckling för att säkerställa en militärteknisk överlägsenhet. Fokus är satt på att vidmakthålla förmågan att utveckla överlägsna militära applikationer, vilka ofta är baserade på civila och globalt tillgängliga teknologier.

I flera europeiska länder har sedan länge ansträngningar gjorts av både myndigheter och försvarsindustri att rationalisera materieförsörjningen. I relativt hög grad har detta skett genom konsolidering av industrin inom respektive land med koncentration till i huvudsak en leverantör för viktigare system i de större länderna. De europeiska länderna, däribland Sverige, gör stora ansträngningar för att främja mellanstatligt försvarsmaterielsamarbete genom tillskapandet av olika samverkansorganisationer. Den industriella konsolideringen har gått snabbare i USA och den europeiska försvarsindustrin tappade i konkurrenskraft under 1990-talet. På senare tid har dock ett ökande samarbete mellan länder och transnationellt ägande börjat utvecklas även inom den europeiska försvarsindustrin. Tendensen är att samverkansformerna går från kortsiktiga projektbaserade samarbeten till allt mer strategiska samarbeten med förändringar i ägarstrukturen.

Försvarsindustrin i Sverige har under senare år mött en relativt sett vikande efterfrågan från den svenska staten. Den inhemska marknaden utgör en fortsatt viktig men dock inte tillräckligt stor bas för långsiktig konkurrenskraft och tillväxt. En förutsättning för en fortsatt högkvalitativ försvarsindustriell verksamhet i Sverige är därför att försvarsindustrin har tillgång även till utländska kunder och har möjlighet att medverka i internationella samarbetsprojekt.

Att behålla försvarspolitiskt viktig kompetens vid industrin bidrar till en säker materieförsörjning för det svenska försvaret. För att kunna behålla denna kompetens krävs aktiva åtgärder från regeringen och myndigheterna för att stödja industrins deltagande i internationella samarbetsprojekt och exportansträngningar. Att delar av det svenska militära underhållet genomförs av företag utanför Försvarsmakten genom s.k. outsourcing bidrar också till bibehållandet av en försvarsindustriell bas. Mot bakgrund av den pågående omstruktureringen och rationaliseringen av det militära försvaret bör detta kunna utvecklas ytterligare. I sammanhanget bör nämnas att regeringen nyligen har tillsatt en särskild utredare avseende överlåtelse av verksamheten vid Muskö örlogsvarv till ci-

vil industri m.m. En utgångspunkt för uppdraget är att allt fartygsunderhåll överförs till civil industri samt att överlåtelsen grundas på för staten affärsmässiga villkor. Uppdraget skall redovisas senast den 2 maj 2002.

12.3 Försvarsberedningens samlade syn på vidareutveckling av det militära försvarets materielförsörjning

Mot denna bakgrund konstaterar Materielförsörjningsutredningen att materielförsörjningen till det militära försvaret behöver förändras i en mängd avseenden och anpassas till de nya förhållandena. Utredningen betonar att det är en förändring som berör helheten och där åtgärder inom olika delområden är ömsesidigt beroende och påverkar varandra. Materielförsörjningsutredningen lämnar förslag till en ny materielförsörjningsprocess som skiljer sig från den tidigare processen framför allt genom att lägga större vikt vid idéskapande och tidiga principiella vägval, samt att utveckla relationerna mellan myndigheter och industri.

Utredningen "Översyn av forskning och utveckling inom totalförsvaret" har utifrån ett förändringsperspektiv lämnat en rad förslag som rör hur nationell och internationell forskning och utveckling skall kunna nyttiggöras som användbar kunskap och praktiska tillämpningar för behov inom totalförsvaret. (För förslag som rör andra delar än materielförsörjningen se kapitel 11).

Utifrån utredarnas bedömningar finner Försvarsberedningen att nuvarande inriktning av det militära försvarets forskning och teknikutveckling samt försörjning med materiel bör vidareutvecklas och att följande aspekter därvidlag särskilt bör beaktas:

- Behov av en samlad strategi för materielförsörjningen
- Ökad handlingsfrihet i materielplaneringen
- Stärkt tillgång till kompetenser
- Stärkt förmåga till internationellt samarbete
- Samverkan med industrin i ett långsiktigt perspektiv

12.3.1 En samlad strategi för materielförsörjningen

Av utredningarnas slutsatser och förslag framgår att det finns behov av en övergripande och samlad strategi för både FoU-området och materielförsörjningen.

Den övergripande inriktningen för en materielförsörjningsstrategi måste vara att materielförsörjningen skall säkerställa att försvaret på ett kostnadseffektivt sätt förses med rätt materiel i rätt tid och att denna materiel, under hela dess livslängd, bidrar till att huvuduppgifterna kan lösas. För att uppnå detta mål krävs att försvarets materiel är flexibelt användbar och successivt kan anpassas till förändringar i hot och risker, försvarets uppgifter, tekniska möjligheter samt förändrade ekonomiska förutsättningar.

Det är nödvändigt att tydliggöra de krav på materiell utveckling som följer av Försvarsmaktens uppgifter och kraven på operativ förmåga. För att tydliggöra spårbarheten från uppgifter och förmåga till den materiella utvecklingen kan det finnas skäl att styra och följa upp den materiella utvecklingen i funktioner. Exempel på sådan indelning i funktioner skulle kunna vara förmåga till precisionsbekämpning eller luftförsvär.

På grund av den osäkerhet som råder om långsiktiga framtida hotbilder och de särskilda krav på anpassningsförmåga som totalförsvarsreformen ställer får forskning och teknikutveckling en nyckelroll. För att kunna spela denna nyckelroll och tillföra kunskaper om moderna krigs och konflikters karaktär samt hot och möjligheter i den säkerhetspolitiska, samhällseliga och tekniska utvecklingen måste perspektiven vidgas särskilt vad gäller omvärldsbevakningen. Därutöver måste satsningar också ske i tidiga skeden av försvarets forsknings- och teknikutvecklingsverksamhet. Först då kan eftersträvd beredskap skapas för ett brett spektrum av handlingsalternativ och den framtida anpassningsförmågan inom totalförsvaret förstärkas.

Materielen skall utformas så att förband och system effektivt kan samverka såväl inom det svenska försvaret som vid insatser tillsammans med andra länder. Sverige skall dra fördel av den tekniska utvecklingen så att vårt försvar i internationell jämförelse håller hög kvalitet och kan lösa sina operativa uppgifter på ett effektivt sätt och med begränsade risker.

Genom internationell samverkan kommer riskerna i försörjningssäkerheten att minskas, de begränsade resurserna för forskning och utveckling att delas och därmed utnyttjas effektivare och kraftsamlade insatser för att ta fram stora och komplexa system att möjliggöras. Genom att vara en kompetent och framgångsrik part i det internationella samarbetet skall Sverige säkerställa tillgång till kvalificerad materiel på ett kostnadseffektivt sätt. Vidare skall Sverige bygga sin position i det internationella samarbetet på kompetenta myndigheter, på en lönsam och inom delområden konkur-

renskraftig industri och på landets allmänna tekniska och industriella styrka. Inom vissa områden där det är nödvändigt av sekretess- eller andra skäl skall inhemsk industriell kompetens säkerställas.

12.3.2 Öka handlingsfriheten i materielplaneringen

Möjligheterna att anpassa försvarsförmågan ställer bland annat krav på handlingsfrihet i planeringen. En ökad handlingsfrihet bör därför eftersträvas i alla faser av materieförsörjningsprocessen så att anpassning kan ske utan oproportionerligt stora negativa konsekvenser för den operativa förmågan i övrigt. Det är därför angeläget att söka begränsa långsiktiga åtaganden, att förkorta ledtider och att minska risker för fördyringar och förseningar som begränsar utrymmet för nya projekt. Samtidigt går det inte att driva anspråken på handlingsfrihet för långt utan att riskera bristande tillgång till materiel eller alltför höga kostnader. Fortfarande måste stora delar av materieförsörjningen ske i ett långsiktigt perspektiv, inte minst vid etablerandet av internationella samarbetsprojekt. Som Försvarsberedningen har påpekat i rapporten Europas säkerhet – Sveriges försvar (Ds 1999:55) står omfattningen av varje lands konkreta medverkan i internationellt materielsamarbete i hög grad i relation till nationella upphandlingsplaner. I långsiktig planering och preliminär inriktning av upphandling behöver även dessa förhållanden beaktas.

Öka satsningen på tidiga faser

Det är viktigt att förstå den säkerhetspolitiska utvecklingen och kunna bedöma vilka åtgärder som skulle kunna genomföras för att utveckla försvarets anpassningsförmåga och operativa förmåga i olika avseenden. Därför måste forskning och teknikutveckling samt studier och försöksverksamhet bedrivas på stor bredd för att förbättra kunskapsläget om tänkbara framtida behov och taktiska, tekniska och ekonomiska möjligheter att genomföra förändringar och anpassningsåtgärder av olika slag. Egen kunskap och kompetens utgör också en nödvändig förutsättning för att kunna upprätthålla ett internationellt kontaktnät och vara en intressant samarbetspartner. Det är viktigt att det finns ett sammanhängande system av verksamheter som tillsammans bidrar till uppbyggande och utveckling av kunskap hos myndigheter och industri.

Ett utökat samarbete och informationsutbyte måste ske mellan myndigheter, regeringskansli och industri. Det är viktigt att statsmakterna tidigt får information om forsknings- och utvecklings-satsningar som kan komma att påverka framtida förmågor eller kompetenser.

Säkerställ politiskt inflytande över tidiga strategiska vägval

Det militära försvarets materieförsörjning bestäms i praktiken i relativt stor utsträckning redan i tidiga faser av processen. I dessa prioriteras vilka funktioner som behöver utvecklas, liksom ansatser beträffande ambitionsnivåer, tider och kostnad. Möjligheter till internationell samverkan och möjligheter till medverkan från i Sverige verksam industri klarläggs. Tidiga ställningstaganden till vilka funktioner som skall övervägas för utveckling och förnyelse blir i praktiken styrande för vilka alternativ som kommer att stå till buds när det senare i processen blir aktuellt att göra en beställning. Därmed bestäms också i relativt hög grad vilken handlingsfrihet, flexibilitet och anpassningsförmåga som kommer att finnas. De tidiga vägvalen i processen kan därför inte enbart göras ur ett försvarsmaktsperspektiv, även om kraven på operativ förmåga och kompetens måste vara styrande. Även säkerhets- och försvarspolitiska intressen i övrigt måste beaktas.

Regeringen bör därför ha god insyn i de tidiga faserna av materieförsörjningen för att kunna ta ställning till Försvarmaktens förslag till materieförsörjning ur ett försvars- och säkerhetspolitiskt perspektiv. Insynen måste även omfatta kopplingen mellan planerna för materielanskaffning samt forskning och teknikutveckling. Ett sätt att underlätta insynen i de tidiga faserna är att låta materieförsörjningen utgå från en funktionsindelning (t.ex. förmåga till precisionsbekämpning eller luftförsvar).

De tidiga insatserna är viktiga för att erhålla ett sammanhang mellan operativa krav och den materiella förnyelsen (s.k. spårbarhet). Därmed menas att det skall gå att identifiera vilka krav på materiell förnyelse som olika anspråk på att utveckla den operativa förmågan och kompetensen hos Försvarmakten ställer. Det är väsentligt att det finns ett tydligt samband så att investeringar i materielssystem verkligen svarar mot angelägna operativa behov.

Utveckla anskaffningsstrategier

Det kommer framöver allt mer att bli fråga om att träffa val mellan att själv utveckla och anskaffa ett system eller att göra detta tillsammans med andra kunder eller att köpa vad andra redan har utvecklat. Det kommer också att behöva träffas val mellan att upphandla med hjälp av anbudsförfaranden från huvudleverantörer respektive mer stegvisa upphandlingar där målsättningar och systemfunktion successivt klarläggs under upphandlingens gång.

En fråga av övergripande betydelse är att upphandling måste ske med en tillräckligt bred syn på hur de militära systemen kan samverka och fungera som en helhet så att samordning av flera olika system kan ske. Den tekniska utvecklingen på det civila området blir dessutom allt viktigare för försvarstillämpningarna. Erfarenheter från civil upphandling av komplexa system bör utnyttjas för att utveckla upphandlingsmetoderna också inom försvaret.

Vid upphandling av produktutveckling och tillverkning kan handlingsalternativ skapas genom juridiskt bindande överenskommelser, så kallade optioner. Sådana optioner ger den ena parten en rättighet men inte skyldighet att inom optionens löptid sätta ett avtal i tillämpning.

Handlingsfrihet för tillväxt eller ominriktning av förmåga kan delvis skapas genom internationella samarbeten som bidrar till ömsesidiga beroenden. Sådana samarbeten leder dock ofta till långsiktiga bindningar varför det är viktigt att göra en noggrann avvägning av för- och nackdelar innan ett avtal om internationellt samarbete ingås.

För olika funktions- och systemområden bör anskaffningsstrategier tas fram som beaktar den kompetensutveckling och säkerhet i materielförsörjningen som man önskar uppnå.

Gör tydligare avvägningar

Det är väsentligt att den befintliga materiel kan underhållas på ett effektivt sätt och att den utan alltför stora kostnader kan vidareutvecklas så att den förblir operativt användbar. En fortlöpande utvärdering av den befintliga materielens funktion bör ske och erfarenheter från dess operativa användning bör tas tillvara.

För att möjliggöra kontinuerlig förnyelse måste hela tiden övervägande ske om befintliga materielsystem passar in i den framtida långsiktiga målbilden, så att inte bevarandet av mindre effektiva system tar ett allt för stort ekonomiskt utrymme från framtida investeringar. Det måste särskilt övervägas huruvida materiel som inte passar in i målbilden, men som ändå är modern idag, skall utnyttjas vid andra förband än de operativa insatsförbanden, t.ex. vid vissa tillväxtförband. Behovet av denna materiel, bland annat för att möta regeringens krav på Försvarsmakten att kunna utöka förmågan att möta ett väpnat angrepp inom en femårsperiod, måste avvägas mot behovet av materiell förnyelse och utveckling.

Det måste finnas en möjlighet att se en koppling, dvs. en spårbarhet mellan behov av operativ förmåga i olika tidsperspektiv och den materiella förnyelsen. Motiven för att anskaffa, utveckla, bibehålla eller avveckla ett materielsystem måste därmed kunna härledas ur kraven på operativ förmåga och kompetenser.

Öka den ekonomiska handlingsfriheten

Försvarsmaktens nuvarande materielplanering bedrivs till stor del i ett mer än tioårigt perspektiv. Det är relativt vanligt att förändringar inträffar i planeringen, t.ex. genom att industrileveranser försenas eller genom att beställningar av olika anledningar inte läggs ut vid avsedd tidpunkt. När förseningar uppkommer skjuts betalningsanspråken framåt i tiden. För att takten i materielanskaffningen skall kunna upprätthållas förbereder Försvarsmakten anskaffning i något större omfattning än tillgängliga betalningsmedel för ett visst år. Även om detta kan vara motiverat med hänsyn till att projekt ofta försenas och ibland avbryts riskerar det att minska den ekonomiska handlingsfriheten i materieförsörjningen.

Ökade möjligheter till anslagssparande och kreditutnyttjande på försvarsområdet skulle kunna bidra till att minska incitamenten till överplanering och således öka handlingsutrymmet på kort sikt. Även Riksrevisionsverket (RRV) föreslår i sin rapport Från hot till skrot (RRV 2000:26) att möjligheterna att föra anslagsmedel mellan budgetåren kan utnyttjas som ett sätt att minska överplaneringen. Det är dock viktigt att komma ihåg att utnyttjandet av en anslagskredit ett år ger upphov till underskott på anslaget, vilket måste finansieras med de medel som finns anslagna till kommande budgetår. I praktiken innebär detta en begränsning av handlingsfriheten det kommande budgetåret.

Ett sätt att skapa en framtida ekonomisk handlingsfrihet är att Försvarsmaktens materielplanering på lång sikt skall innehålla ett ej objektsspecificerat ekonomiskt utrymme för framtida alternativa behov. Ett sådant ekonomiskt utrymme skapar enligt Försvarsberedningen en handlingsfrihet genom att det bidrar till att begränsa långsiktiga bindningar och därmed ökar möjligheten till alternativa åtgärder och bör därför inplaneras även fortsättningsvis.

Öka möjligheterna att genomföra anpassningsåtgärder

För att kunna genomföra anpassningsåtgärder är det givetvis av stor betydelse att också vid genomförandetillfället ha tillgång till tillräcklig systemkompetens för att kunna leda arbetet. För anpassningsåtgärder som innebär en ökning eller utveckling av en operativ förmåga eller tillväxt på större bredd är det dessutom avgörande att ha tillgång till den industriella kompetens och kapacitet som behövs. Med en försvarsindustri som blir alltmer internationell och med komplexa system med många delsystem och komponenter blir bevarandet av en självständig och oberoende kapacitet för tillverkning i en tillväxtperiod något som kan bli förenat med höga kostnader. Angelägna anpassningsåtgärder, t.ex. i ett försämrat säkerhetspolitiskt läge eller till följd av ett tekniskt genombrott som skapar nya hot och möjligheter, kan förväntas bli aktuella samtidigt i ett flertal länder.

För att anpassning av materielen skall kunna genomföras krävs tillgång till leverantörer med industriell kompetens och kapacitet. Genomförandet måste bygga på leveranser från både svensk och utländsk industri. Genom ett mångsidigt – militärt, tekniskt- vetenskapligt, industriellt – väl etablerat internationellt samarbete kan Sverige förbättra förutsättningarna för en god materielförsörjning också i lägen med ökande efterfrågan och bristande utbud.

Möjligheterna till forcerad tillverkning i landet av mer komplicerad materiel är till stor del beroende av pågående produktion. Försvarsindustrin är dessutom beroende av sina underleverantörers, ofta utländska, kapacitet och vilja att prioritera Försvarsmaktens behov före andra kunders behov.

För att öka möjligheterna att kunna genomföra anpassningsåtgärder bör Sverige sträva efter att säkerställa tillgång till industriell kompetens och kapacitet genom att utveckla ett förtroendefullt internationellt samarbete och bygga upp ett brett kontaktnät under normala fredstida förhållanden.

12.3.3 Stärk tillgången till kompetenser

De av statsmakterna utpekade strategiska kompetensområdena anger inom vilka teknikområden Sverige behöver ha tillgång till viss kompetens. Dessa kompetenser finns såväl vid myndigheter som industri. I detta avsnitt redovisas först s.k. ”strategisk kompetens” där indelningen görs med tekniska områden som grund, därefter behandlas myndigheternas och industrins kompetens oavsett teknikområde.

Säkerställ tillgång till strategisk kompetens

I propositionen om det nya försvaret (prop. 1999/2000:30) utvecklade regeringen sin bedömning av behovet av strategiska kompetenser. Regeringen angav att Sverige för totalförsvarets behov måste ha tillgång till och av bl.a. sekretesskäl behöver ha kontroll över s.k. strategiska kompetenser inom delar av följande teknikområden: ledningssystemteknik, informationskrigsteknik, telekrigsteknik (inklusive sensorer och målsökare), signaturanpassningsteknik, undervattensteknik, vapentechnik och ballistiskt skydd, skydd mot NBC-stridsmedel, människa-system-interaktion samt systemteknik för obemannade farkoster. Flygteknik ingår i den strategiska grunden.

Delarna inom de utpekade teknikområdena utgörs av områden där inhemsk kompetens bedöms nödvändig men där stöd genom internationell samverkan och övriga teknikförsörjningsinsatser eftersträvas. Styrande kriterier för prioritering inom de strategiska delområdena är:

- att kompetensen är av väsentlig betydelse för försvarets förmåga att möta nya typer av hot och uppgifter eller anpassa befintliga system till ändrade krav och behov,
- att kompetensen omgärdas av hög sekretess, nationellt eller internationellt,
- att kompetensen avser för oss specifika förhållanden, t.ex. vad gäller den marina miljön i Östersjöområdet.

I den strategiska grunden ingår vidare att ha förmåga i olika avseenden på hela bredden av för det militära försvaret viktiga områden. Dessa förmågor är att följa, förstå och värdera den tekniska och taktiska utvecklingen på alla områden som har, eller bedöms få, avgörande betydelse för försvarets operativa förmåga, förmåga att

fungera som kompetent kund och kravställare på de områden anskaffning kan bli aktuella, samt förmåga att på ett adekvat sätt driva och vidmakthålla befintlig materiel i fred, kris och krig.

Utskottet hade inget att erinra mot regeringens bedömning av inom vilka teknikområden som Sverige behöver ha tillgång till s.k. strategisk kompetens (bet. 1999/2000:FöU2).

I budgetpropositionen för 2001 informerade regeringen riksdagen om regeringens avsikt att ta fram en strategi för hur tillgång till strategiska kompetenser skall säkerställas. En sådan strategi måste ta sin utgångspunkt i Försvarsmaktens långsiktiga behov av strategiska kompetenser för att skapa riktlinjer som kan användas av regeringen för styrning och uppföljning av kompetenser vid myndigheter och industri. Ett område som i det sammanhanget skulle kunna uppmärksammas är modellering och simulering.

Det är av väsentlig betydelse att behov av, och tillgång till, strategisk kompetens inom utpekade områden följs upp och regelbundet utvärderas. Regeringen bör fortlöpande informeras om brister inom något strategiskt kompetensområde hotar att uppstå. I sammanhanget kan nämnas det kompetensutvecklingsavtal som Försvarets materielverk och Saab har ingått, vilket innehåller en ordning med årsvisa ingående uppföljningar.

En stor del av de förmågor som i propositionen ingår i den strategiska grunden utgör en naturlig del av myndigheternas grundläggande uppgifter. För önskvärd styrning och uppföljning kan en sådan definition av begreppet strategiska kompetenser bli för bred och otydlig. Det kan därför finnas skäl att se över om denna definition behöver preciseras och begränsas.

Inför varje försvarsbeslut bör behovet av (tekniska) kompetenser generellt ses över. Materiel- och forskningsutredningarna har föreslagit att en samlad strategi tas fram för den framtida materiel- och forskningsförsörjningen. I försvarsbeslutet bör en redovisning ske av arbetet med att ta fram en strategi för kompetensförsörjningen, där strategiska kompetenser utgör en del.

Förstärk myndigheternas kompetens

Myndigheterna måste ha tillgång till tillräcklig kapacitet och kompetens för att kunna leda materielförsörjningen i alla dess faser. Det kräver bl.a. överblick över utvecklingen i omvärlden, förmåga att formulera alternativ och värdera dem, förmåga att upphandla på ett kompetent sätt och att effektivt utnyttja materielen i operativ verk-

samhet. I alla faser av materieförsörjningen måste det finnas en förmåga att samarbeta internationellt.

Myndigheterna behöver ha egen kompetens framför allt på höga systemnivåer. Kompetensen behöver främst omfatta värderingar av materielens betydelse för Försvarmaktens operativa förmåga i olika avseenden. Myndigheterna behöver kunna styra materielutformningen så att alla typer av förband och system kan samverka nationellt såväl som internationellt och effektivt lösa sina uppgifter. Myndigheternas kompetens avseende materiel på hög systemnivå behöver också omfatta förmåga att värdera funktionen hos kritiska delsystem som bygger upp den samlade systemfunktionen. Vidare måste myndigheterna på en strategisk nivå kunna leda försvarets försörjning med ny teknik.

En förstärkning av kompetensen bör även ske i Regeringskansliet (Försvarsdepartementet) för att regeringen vid behov tidigt i materieförsörjningsprocessen skall kunna besluta om vägval bl.a. med hänsyn till strategiska konsekvenser vad gäller inriktning av forskningsverksamhet, långsiktig handlingsfrihet, framtida förutsättningar för industriell verksamhet och internationella beroenden. Detta skulle även ge en möjlighet för regeringen att tidigt besluta om inriktning av forsknings- och utvecklingsverksamheten.

Ta tillvara industriell kompetens

Förutom de områden där det av sekretess- eller andra skäl är nödvändigt att säkerställa inhemsk industriell förmåga bör Sverige i första hand säkerställa tillgång till industriell kompetens och kapacitet genom att utveckla ett förtroendefullt samarbete med andra länder. Ett sådant samarbete främjar uppbyggnad av ömsesidiga beroenden och bidrar till att öka leveranssäkerheten i krisituationer.

Kompetensutvecklande satsningar på den inhemska industrin bör främst ske inom områden där industrin har möjligheter att etablera och vidareutveckla en stark ställning internationellt. Begränsade resurser gör att Sverige måste välja att göra eventuella satsningar inom ett fåtal teknikområden. Bedömningen av vilka områden som har dessa förutsättningar måste bygga på de marknadsmässiga avvägningar som industrin själv gör om den långsiktiga potentialen inom tänkbara teknik- och produktområden. Satsningar på den inhemska industrin bör därför främst ske inom områden där industrin har möjlighet att vidareutveckla en stark ställning interna-

tionellt. Vid val av projekt bör strävan vara att exploatera starka svenska nischer av såväl civil som militär kompetens.

12.3.4 Stärk förmågan till internationellt samarbete

Genom att vara en kompetent och framgångsrik part i det internationella forsknings- och teknikutvecklingssamarbetet förbättras förutsättningarna för Sverige att skapa ömsesidiga beroenden och förtroenden med andra länder.

Ett ömsesidigt beroende kan dock knappast bli absolut. Ett väl etablerat och förtroendefullt internationellt samarbete bör dock ha goda förutsättningar att bestå också i en krissituation med ökande efterfrågan. Därmed bör leveranser till och från Sverige kunna upprätthållas. En inhemskt verksam industri med internationell konkurrenskraft och export medför i sig en stärkt försörjningssäkerhet också för Sveriges del.

Sveriges internationella försvarsmaterielsamarbete bör koncentreras till länder och områden där det kan komma till uttryck i flera av materielförsörjningens olika faser från forskning, tidiga studier och värdering till anskaffning och drift samt där det kan omfatta både myndigheter och företag.

Ett ökat europeiskt samarbete behövs för att bevara en konkurrenskraftig försvarsindustri inom Europa. Detta har betydelse för vår säkerhetspolitiska handlingsfrihet. Alternativet är ett ensidigt beroende av import från framförallt USA. En livskraftig europeisk industri har däremot möjlighet att samarbeta med amerikanska företag på lika villkor och därmed utveckla den transatlantiska länken.

Samtidigt är en utbyggd samverkan med myndigheter och industrier i USA av stor betydelse för att öka tillgången till den teknologi- och kunskapsutveckling som sker där. Ett fördjupat samarbete med USA ökar också möjligheterna för försvarsindustrin i Sverige att etablera en position på den amerikanska marknaden. Detta är viktigt inte minst mot bakgrund att försvarsindustriföretag i Europa etablerar allt närmare samarbete med amerikanska företag. Sammantaget innebär samverkan med USA att utsikterna förbättras för försvarsindustrin i Sverige att klara sin kompetensförsörjning och att uppnå tillräcklig försäljningsvolym. Det innebär också att Sverige som land blir en viktigare internationell aktör på försvarsmaterielmarknaden.

Samarbete med länder i övrigt bör ske med utgångspunkt i vad som främjar Sveriges tillgång till kvalificerad teknik och vidmakthållande av säkerhetspolitiskt värdefull industriell kompetens inom landet.

Sveriges förmåga, liksom landets faktiska samverkan med andra länder om att formulera krav på operativ förmåga och funktion behöver utvecklas. Ett fackmässigt militärt samarbete på ett tidigt stadium med andra länder är avgörande för att vi ska kunna nå god förmåga till samverkan i faktiska fredsfrämjande insatser. Sverige bör systematiskt söka utnyttja och ta tillvara erfarenheter från samarbetet inom PFF och EU också för inriktningen av vår egen materielförsörjning. Det är nödvändigt för att det internationella samarbetet skall kunna bedrivas effektivt att det inriktas och prioriteras mot områden som har bäst förutsättningar att bli framgångsrika. Regeringen bör som köpare kunna initiera en inriktning för det fortsatta internationella materielsamarbetet.

12.3.5 Samverka med industrin i ett långsiktigt perspektiv

Staten bör generellt bidra till att skapa gynnsamma villkor för att förlägga försvarsindustriell verksamhet i Sverige.

Statens samverkan med i Sverige verksam försvarsindustri bör ske med det långsiktiga målet att skapa goda förutsättningar för en inom utvalda områden livskraftig och konkurrenskraftig industri som kan utgöra en grund för materielförsörjning i internationell samverkan.

Det är viktigt att uppmärksamma de allt tydligare samband som finns mellan militära och civila tillämpningar. Sektorövergripande satsningar på forskning och teknikutveckling blir därmed både möjliga och önskvärda. För att öka förståelsen för de operativa krav som ställs på materielen är det viktigt att underlätta för industrin att få insyn i faktiskt operativt utnyttjande av försvarets förband och materielsystem.

En väl balanserad import och export av försvarsmateriel utgör ett medel för ömsesidigt beroende och ömsesidigt förtroende vilka båda utgör hörnstenar i materielförsörjningen. Export av försvarsmateriel bidrar till att upprätthålla de inhemska företagens kompetens och kapacitet att underhålla, vidareutveckla och anpassa Försvarsmaktens materiel. Exportframgångar bidrar även till att den inhemska industrin uppfattas som en intressant partner i internationella samarbeten och stärker dess position i ett gränsöverskri-

dande nätverk av försvarsindustrier vilket är en grund för att etablera långsiktiga relationer som i sin tur ökar leveranssäkerheten.

Förutsatt att exportansträngningarna står i överensstämmelse med riktlinjerna för krigsmaterielexport bör aktiva exportstödjande åtgärder från regering och myndigheter genomföras för att förbättra industrins förutsättningar att marknadsföra och sälja materiel. Det finns därvid ett behov av att anpassa utformningen av exportstödet från en situation där inhemska produkter och system erbjuds andra länder till en situation där inhemsk industri i allt högre grad bidrar med delsystem i ett internationellt samarbete.

Regeringen bör regelbundet överlägga med industrin om de långsiktiga förutsättningarna för dess verksamhet.

13 Skydd mot nukleära, biologiska och kemiska vapen

13.1 Hotutveckling och skyddsbehov

Försvarsberedningen konstaterade i rapporten Gränsöverskridande sårbarhet – gemensam säkerhet (Ds 2001:14) att nukleära, biologiska och kemiska stridsmedel (NBC) på senare år kommit att spela en mer framträdande roll i den internationella säkerhetspolitiska debatten. I rapporten pekade beredningen även på ett antal skäl till detta, främst riskerna för spridning av sådana stridsmedel till fler stater och grupper samt de problem och svårigheter som det internationella arbetet med rustningsbegränsning och nedrustning har mött. Vidare medför den snabba teknikutvecklingen att nya typer av vapen eller ämnen användbara som stridsmedel kan komma att utvecklas. Dessutom har möjligheterna till politisk terrorism med utnyttjande av särskilt biologiska eller kemiska stridsmedel på vissa håll lyfts fram som ett allvarligt hot.

Försvarsberedningen anser dock fortsatt att dessa förhållanden inte innebär att det föreligger något omedelbart NBC-hot mot Sverige. Sannolikheten för ett väpnat angrepp mot Sverige från någon annan nation bedöms för närvarande som mycket liten, och sannolikheten för att ett sådant angrepp skulle åtföljas av hot om eller insats av NBC-stridsmedel får anses ännu mindre.

Vad gäller kärnvapen skulle redan ett uttalat hot, än mer en faktisk insats, kunna medföra oberäkneliga och för angriparen mycket allvarliga konsekvenser, såvida inte dessförinnan hela det etablerade systemet av normer och regler för staters beteende raserats.

Samma förhållande torde i huvudsak gälla även för B- och C-vapen, även om tröskeln är lägre för att använda dessa. Den nya ryska militärdoktrinen motsäger inte detta påstående. En angripare kan möjligen bedöma att en insats av biologiska eller kemiska stridsmedel inte skulle få lika ödesdiga följder som en nukleär insats, men även

en B- eller C-insats betingar ett mycket högt politiskt pris. Begränsade eller sabotagemässiga insatser är dock fortfarande möjliga, särskilt om det blir svårt för den angripna parten att bevisa att sådana insatser ägt rum.

De hot av NBC-karaktär som i närtid bör vara dimensionerande för våra skyddsansträngningar är därför primärt sådana som härrör från

- Sveriges deltagande i internationella operationer där personalen kan ställas inför såväl olyckor av NBC-typ som avsiktlig användning av främst B- och C-ämnen,
- från insatsorganisationens behov av att kunna verka även mot en NBC-insats, och
- riskerna att subnationella grupper utnyttjar NBC-stridsmedel eller liknande substanser mot någon del av det svenska samhället.

Skyddsbehoven är därmed andra än för 30 till 40 år sedan. Då sågs angrepp med kärnvapen eller kemiska stridsmedel i stor skala, riktade mot viktiga militära mål, samhällets ledning eller direkt mot befolkningscentra som reella hot och var därför i många fall dimensionerande för skyddet. Sådana angrepp väntades dock först efter att ett konventionellt krig brutit ut. Biologiska stridsmedel betraktades nästan uteslutande som ett sabotagevapen, som kunde sättas in mot nyckelpersoner eller grupper av sådana strax före krigsutbrottet.

Karakteristiskt för den dåtida situationen var att de tänkta målen som regel var kända och stationära och att antalet offer kunde bli mycket stort i jämförelse med de förluster som den konventionella krigföringen vållade, men också att man i bästa fall hade viss förvarning. Metoderna att möta hoten blev som en följd av detta mycket resurskrävande (berganläggningar med avancerade inpasseringsskydd, skyddsmasker för hela civilbefolkningen o.s.v.).

Det nutida skyddet måste däremot inriktas mot påfrestningar som kan uppstå i djupaste fred och kanske helt oväntat och på oväntade ställen i en miljö som inte erbjuder några möjligheter till förberett skydd utöver den utrustning som personalen medför. Arten av dessa påfrestningar, vad gäller potentiella ämnen och åtföljande risker för individerna, kan variera inom ett brett spektrum. Exempelvis kan terroristinsatser i Sverige riktas mot utländska intressen i vårt land snarare än mot vårt eget samhälle. Enskilda individer eller tillfälliga grupper kan också tänkas försöka anskaffa radioaktiva, biologiska eller kemiska skadliga ämnen och sprida eller

hota att sprida dem. Samtidigt är olika tänkbara händelser givetvis olika troliga. Flertalet torde ha mycket låg sannolikhet men kan ändå inte uteslutas ur resonemanget eftersom de potentiella konsekvenserna kan bli allvarliga.

Försvarsberedningen bedömer att dessa aspekter på skyddsproblematiken till största delen har observerats på myndighetsnivå och att anpassningen har inletts på ett rimligt sätt. En viktig roll för anpassningen spelar de genomförda utredningarna: "Sveriges förmåga till skydd mot massförstörelsevapen mot bakgrund av den internationella utvecklingen" (Ds 1999:13) och "Säkerhet i en ny tid" (SOU 2001:41). Av stor betydelse är också "Arbetsgruppen för samordning av förberedelser inför freds- och krigstida hot inom området NBC-stridsmedel", AgNBC. Riktlinjerna för AgNBC:s arbete återges i proposition 1999/2000:30 Det nya försvaret. AgNBC har till regeringen överlämnat delrapporten "NBC: Hot och risker". De slutsatser som dras i denna rapport stämmer i allt väsentligt överens med Försvarsberedningens bedömningar.

I rapporten konstateras bl.a. att erfarenhetsmässigt underlag för en analys av (särskilt de krigstida) hoten är få och att verkningarna av NBC-händelser kan variera inom mycket vida gränser, samt att den viktigaste åtgärden för att möta dessa osäkerheter är att vidmakthålla och vidareutveckla kvalificerad kunskap om förhållanden av betydelse i sammanhanget.

Bland AgNBC:s övriga slutsatser noteras att riskerna för politisk terrorism i Sverige kan väntas vara mycket mindre än i stater som är dominerande i den internationella politiken och att kärnvapenavskräckningen kan verka avhållande även mot öppen användning av B- eller C-vapen i händelse av krig i Europa.

13.2 Samhällets beredskap

Med uttrycket "NBC-händelser" avses i följande avsnitt utsläpp av radioaktiva, biologiska eller kemiska ämnen i sådan omfattning att skydds- och/eller räddningsåtgärder utöver det normala erfordras, oavsett vilken bakgrund dessa händelser har. Försvarsberedningen vill inledningsvis konstatera att en del åtgärder för att höja beredskapen i samhället mot NBC-händelser redan vidtagits. Exempelvis har Socialstyrelsen inrättat medicinska expertgrupper för att se över den medicinska beredskapen. Detta oaktat återstår en hel del att göra; inom det medicinska området kan noteras att kunskapsni-

vån om NBC-skador bland vårdpersonalen inte kan betraktas som tillfredsställande.

I AgNBC analys av samhällets beredskap mot NBC-händelser har gruppen särskilt granskat tillgången på NBC-expertis som kan tas i anspråk för operativa uppgifter vid NBC-händelser. AgNBC har funnit att en förbättring av de aktuella expertfunktionernas beredskap, med en anslutande utbildnings- och övningsverksamhet, är den enskilda åtgärd som snabbast och till lägst kostnad leder till förbättrad allmän beredskap mot NBC-händelser.

Motiven bakom denna slutsats är främst förhållandet att expertis av här avsett slag i allmänhet återfinns vid myndigheter och organisationer utan eget operativt ansvar men också - även om AgNBC inte närmare berör denna aspekt - den slumpmässiga, varierade och oförutsägbara karaktären hos de nutida hoten; det är självfallet varken rimligt eller ändamålsenligt att sätta samhället på krigsfot och inkalla experter till olika staber för att möta varje tänkbar NBC-händelse.

Den utbildnings- och övningsverksamhet som åsyftas av AgNBC är i första hand utbildning av ämnesexperterna, som i regel saknar erfarenhet av operativ verksamhet, i de förutsättningar och krav som gäller för sådant arbete. NBC-händelser av vad slag det vara må kan förutsättas inträffa mycket sällan. Återkommande övningar, där experter och operativt ansvariga tränas att samverka, bedöms därför vara en förutsättning för att beredskapen skall kunna upprätthållas. AgNBC föreslår vidare att denna utbildnings- och övningsverksamhet med speciell NBC-inriktning integreras med annan motsvarande verksamhet som ingår i vidmakthållandet av den allmänna katastrofberedskapen, och att Statens räddningsverk i samverkan med andra myndigheter tilldelas ansvaret för att så sker. Försvarsberedningen delar AgNBC:s bedömningar i detta avseende.

AgNBC utgår i sin analys från den ansvarsfördelning mellan myndigheterna som nu gäller i det fredstida samhället. Den enda konkreta förändring härvidlag som föreslås av gruppen är att ansvaret för skydd och räddningstjänst vid alla slag av nukleära händelser överflyttas från kommunerna till länsstyrelserna. Dessa har redan ansvaret vid eventuella reaktorhaverier och har som en följd härav viss - i kärnkraftlänen hög - kompetens på området. Försvarsberedningen finner att gruppens förslag är logiskt.

Ett område som inte behandlas i AgNBC första rapport, men som gruppen avser att återkomma till, är frågan om samhällets resurser vad gäller såväl skyddsmateriel m.m. som ledningsfunktio-

nernas utrustning och dimensionering. Försvarsberedningen ser inget skäl att nu föregripa arbetet i AgNBC. Ett rimligt antagande torde emellertid vara att tillgången på massartiklar såsom skyddsmasker och dosimetrar är mer än tillräcklig, med tanke på den uppbyggnad som skett tidigare. Däremot kan en del av denna materiel successivt behöva förnyas. Allvarligare är sannolikt bristen på kvalificerade resurser för analyser såväl vid centrala laboratorier som i fält, även om också denna brist har uppmärksammats och förslag till dess avhjälpande förts fram. Dessa frågor behandlas närmare i avsnitt 13.4.

AgNBC har i sin första rapport avstått från att diskutera ambitionsnivåer, ansvarsfrågor och resursproblem för NBC-skyddet vid krigsorganisering av samhället. Även Försvarsberedningen anser att underlaget för att diskutera dessa komplicerade frågor f.n. är otillräckligt.

13.3 Den militära förmågan

Även inom Försvarsmakten har den nya hotbilden uppmärksammats och åtgärder har börjat vidtas. Bl.a. har man inlett en förstärkning av underrättelsekapaciteten avseende NBC vilken bör fullföljas. För övrigt har tonvikten hittills främst legat på NBC-förmågan hos de förband som skickats utomlands för att delta i internationella fredsfrämjande operationer. Personalen i dessa förband har således fått särskild utbildning i NBC-skydd och försetts med lämplig skyddsutrustning för sina uppdrag.

Ambitionerna i samband med internationella insatser måste vara att svenska förband skall klara samma påfrestningar som de förband från andra nationer med vilka de samverkar. Detta innebär i praktiken att NBC-skyddet skall vara interoperabelt med Natos och att Natos normer för NBC-förmåga skall gälla även för de svenska förbanden. Detta mål har uppnåtts genom att PARP-kraven avseende NBC har uppfyllts under år 2001 för förbanden som är upptagna i styrkeregistren. Beredningen understryker vikten av ett fortsatt kontinuerligt utbyte av kunskaper och erfarenheter med andra nationer i NBC-skyddsfrågorna.

Hur ambitionerna för NBC-förmågan skall definieras i relation till uppgiften att försvara landet mot väpnat angrepp, är en betydligt svårare fråga och en fråga som egentligen aldrig fått någon godtagbar lösning. I ett historiskt perspektiv kan flera ansatser urskiljas. Den viktigaste och mest genomarbetade var kanske dokumen-

tet ”ÖB Grundsyn ABC” som gällde mellan åren 1982 till 1992. Ett motsvarande arbete gjordes också för de civila delarna av totalförsvaret. Eftersom grundsynen och målsättningarna tillkom under det kalla kriget är deras avvägningar idag inte längre relevanta. Dessutom byggdes skyddet aldrig ut till den nivå som rekommenderades, detta främst av ekonomiska skäl men möjligen också därför att NBC-hotet inte ansågs fullt realistiska. År 1993 ersattes de nämnda dokumenten av ”ÖB Riktlinjer ABC-skydd, 1993-02-19”, som jämfört med 1982 års ambitioner representerade minskade resursanspråk och också preciseringar av målsättningarna för olika förbandstyper.

Centrala i både 1982 och 1993 års tänkande var begreppen ”grundskydd” och ”uppgiftsanknutet skydd”. Flertalet förband skulle bara ha ett grundskydd som kunde medge personalens överlevnad men inte fortsatt verksamhet utan föregående urdragning och omgruppering. Grundskyddsutrustning (indikeringsmateriel, skyddsmasker, C-skyddsdräkter m.m.) finns fortfarande i betydande mängd, även om användbarheten ibland kan påverkats genom materielens åldrande m.m.

Förband med uppgiftsanknutet skydd skulle däremot kunna fortsätta striden sedan skyddsåtgärder vidtagits, på ungefär samma villkor som gällde för angriparen. För marktrupp kunde i praktiken dessa ambitioner bara tillämpas på situationer där C-stridsmedel användes. Vissa tekniskt avancerade system (lednings-, flyg- och fartygssystem) kunde dessutom i princip skyddas mot fjärrverknings av kärnvapenexplosioner. Det uppgiftsanknutna skyddet realiserades som redan nämnts endast till en ringa del. Något B-skydd i egentlig mening fanns inte.

Trots övergången från ett invasionsförsvaret till ett insatsförsvaret är de introducerade skyddsbegreppen från år 1982 fortfarande brukbara. Ett heltäckande och likformigt skydd för alla stridskrafter ter sig inte motiverat. Samtidigt måste det inom Försvarmakten finnas resurser och kompetens att möta och i görligaste mån lindra verkningarna av åtminstone B- och C-angrepp, som kan inträffa var och när som helst i samband med en väpnad konflikt. Nu gällande planering anger att Försvarmakten i grundberedskap skall ha förmåga att lindra verkningarna vid NBC-insats, medan skyddsnivån hos förbanden i insatsorganisationen skall medge att uppgiften kan lösas i B- och C-vätskemiljö. Förmåga bör finnas till N- och C-indikering, och i takt med att teknikutvecklingen så medger bör B-indikering tillföras, liksom förmåga till avståndsindikering.

Försvarsberedningen finner att den definierade ambitionsnivån är mycket hög, dock utan att nu vilja föreslå några justeringar. Då särskilt arbetet att ge stridskrafterna förmåga till avståndsindikering kan komma att visa sig tämligen tids- och kostnadskrävande, kommer det senare att ges tillfälle och anledning att ånyo pröva behov och motsvarande resursanspråk mot bakgrund av den framtida hot- och teknikutvecklingen.

Försvarsmakten har inlett ett arbete med att bygga upp en speciell typ av enhet för NBC-skydd, benämnd "NBC-kompani 04", som skall vara färdigutvecklad år 2004. Enheten skall ha förmåga att indikera och identifiera NBC-stridsmedel, sanera, desarmera laddningar med B- och C-stridsmedel samt omhänderta NBC-skadade. Avsikten är att i framtiden ha tillgång till särskilt utbildade och utrustade enheter, som snabbt kan sättas in där ett behov uppstår. Vid den fortsatta utvecklingen av denna insatsstyrka bör internationella erfarenheter av liknande enheter tillvaratas. Försvarsberedningen anser också att det bör övervägas om insatsstyrkan eller delar av den också skulle kunna utgöra en resurs för det civila samhället. Allmänt bör Försvarsmakten kunna ställa NBC-skyddsresurser i form av personal och materiel till förfogande för att stödja det civila samhället vid en NBC-händelse.

Totalförsvarets Skyddscentrum fick år 1999 i uppdrag av Försvarsmakten och ÖCB gemensamt att utarbeta "Gemensamma grunder NBC-skydd för totalförsvaret". Uppdraget redovisades i januari 2001 och ett antal förslag till åtgärder för förbättrad NBC-beredskap. I rapporten föreslås bl.a. inrättande av en nationell NBC-samordningsgrupp direkt underställd regeringen, utveckling av ledningsförmågan, säkerställande av att expertstöd alltid finns tillgängligt för operativt ansvariga samt gemensamma handlingsregler för provtagning och analys liksom vid upphandling av skyddsmateriel.

Försvarsberedningen tar f.n. inte ställning till de enskilda förslagen men finner det positivt att en för hela totalförsvaret gemensam syn på NBC-skyddet utvecklas.

13.4 Utvärdering av risker

Den splittrade och mångtydiga hotbilden vad gäller NBC-händelser, i kombination med en mycket låg toleransnivå avseende förluster och skador bland såväl militär personal som civilbefolkningen, gör det synnerligen angeläget att de risker som en möjlig

NBC-händelse medför kan utvärderas snabbt och korrekt. Riskvärdering behövs givetvis för att adekvata skyddsåtgärder skall kunna vidtas utan dröjsmål. Men man måste också beakta att en misstänkt NBC-händelse kan visa sig vara något annat, eller att de associerade riskerna är obetydliga. I sådana fall är riskvärderingens stora betydelse att den gör det möjligt att undvika störande och ofta kostnadskrävande åtgärder "för säkerhets skull". Båda dessa aspekter är tillämpliga såväl i det fredstida samhället som vid militära operationer i hemlandet eller i internationell miljö.

Riskvärderingen baseras på att man har identifierat hotets art, såsom strålning från radioaktiva ämnen, sjukdomsframkallande mikroorganismer eller skadliga kemiska substanser. Detta kan vara mycket enkelt i vissa situationer, exempelvis vid ett omfattande radioaktivt nedfall där mätinstrument som står redo över hela ytan ger utslag; dessutom kanske redan de första mätvärdena ger en antydning om hur farlig situationen kan bli. I mer svårtolkade situationer behöver man veta vilka radioaktiva ämnen, och vilka mängder av dessa, som har släppts ut.

Gäller det biologiska eller kemiska substanser är det nödvändigt att närmare specificera vilka substanserna är. Härvid är tidskraven dessutom höga, särskilt vid kemisk kontaminering. Vid fredstida olyckor vet man som regel från början vilka ämnen det rör sig om, men i andra fall vore det önskvärt att redan i fält kunna avgöra vilken kategori av substans det gäller, innan en noggrannare laboratorieanalys kan göras. Förmågan till sådan s.k. indikering behöver förbättras, särskilt vad gäller biologiska substanser.

När det gäller biologiska stridsmedel kan det första tecknet vara att ett stort antal personer uppvisar symtom på en infektionssjukdom. Det är då viktigt att snabbt kunna spåra smittkällan och att fastställa epidemins omfattning, vilket innebär ökade krav på systemet för epidemirapportering.

Försvarsberedningen har noterat att arbete med att förbättra alla dessa förmågor pågår. Här torde det emellertid kunna bli fråga om relativt kostnadskrävande utveckling och anskaffning av materiel. Önskemålen om förstärkningar måste därför vägas mot de motsvarande resursanspråken, en avvägning som enligt Försvarsberedningen lämpligen kan anstå tills AgNBC hunnit närmare granska frågan.

Det synes bli allt vanligare att personal i t.ex. militära förband eller räddningsstyrkor ställs inför situationer där man misstänker att någon form av kontaminering föreligger, men där den eventuellt medförda indikeringsutrustningen inte kan ge svar på om så är fal-

let, än mindre vilken form av kontaminering det kan röra sig om. Sådana situationer har uppstått åtskilliga gånger såväl vid deltagande i internationella operationer som i vårt land. Man måste då ta prover som kan analyseras i laboratorium, en procedur som dock rymmer en hel rad problem. Själva provtagningen måste utföras av kunnig och tränad personal. Transporten av provet till laboratoriet kan försvåras eller t.o.m. hindras därför att olika myndigheter, inklusive befälhavaren på det använda transportmedlet, måste ge sitt tillstånd. Vid upppackningen och den fortsatta hanteringen av provet i laboratoriet eftersträvas maximal säkerhet, vilket ställer stora krav både på personal och utrustning.

Statens smittskyddsinstitut (SMI) har möjlighet att hantera humana kliniska biologiska prover och har tillgång till nytt säkerhetslaboratorium för arbete med extremt farliga virus. Statens veterinärmedicinska anstalt kan hantera prover från djur. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har kapacitet att ta hand om radioaktiva och kemiska prover och även biologiska sådana, främst miljöprover. För "det okända provet", som kan innehålla vilka skadliga ämnen som helst, finns ingen tillfredsställande förmåga, men FOI eftersträvar att bygga upp en sådan. Försvarsberedningen anser det viktigt att kapacitet i detta avseende tillskapas.

Försvarsberedningen anser det vidare angeläget att problemen kring säker förvaring av NBC-ämnen och transporter av prover, inom landet såväl som internationellt, kan lösas på ett acceptabelt sätt. Uppgiften att utreda vilka åtgärder som erfordras för detta kan läggas på AgNBC eller alternativt göras till ett särskilt uppdrag. Vid utsläpp i atmosfären av kemiska eller radioaktiva ämnen ingår rutinemässigt prognoser av utsläppets troliga utbredning i utvärderingen av riskerna. Prognoserna utgör en central del av beslutsunderlaget då allmänheten varnas eller uppmanas att t.ex. uppsöka skydd. Karakteristiskt för dessa prognoser är att de som regel kraftigt överskattar storleken på det område som kan väntas bli berört. Detta är avsiktligt och naturligtvis motiverat av säkerhetsskäl. Å andra sidan kan en onödig larmning av ett stort område medföra betydande ekonomiska och sociala olägenheter. Den forskning som pågår i syfte att förfina prognoserna är därför enligt Försvarsberedningens åsikt väl befogad.

Skulle en NBC-händelse av större omfattning inträffa kommer enligt Försvarsberedningens mening regeringen att behöva fatta en rad viktiga beslut, oavsett hur det operativa ansvaret är fördelat mellan olika myndigheter. även detta leder fram till slutsatsen att Regeringskansliet behöver ha omedelbar tillgång till kvalificerad

NBC-expertis. Hur detta stöd till regeringen skall säkerställas organisatoriskt har emellertid beröringspunkter med de komplicerade frågorna om ledningen av samhället i kris och krig. Det är betydelsefullt att NBC-problematiken inte glöms bort i det fortsatta arbetet med en förbättrad ledningsstruktur.

En god underrättelse- och analyskapacitet spelar en viktig roll för förmågan till riskbedömning, inte bara då en NBC-händelse har inträffat utan också i det förebyggande arbetet. Ett led i en bättre riskbedömning är bl.a. en kartläggning av möjligheterna för obehöriga att komma över smittämnen, kemikalier eller radioaktiva material från företag och institutioner. Kontrollen har i dag brister. Det kan övervägas om överföring eller försäljning av vissa sådana ämnen mellan laboratorier och företag bör beläggas med rapporteringsskyldighet. I USA har denna typ av registrering införts för vissa smittämnen.

Försvarsberedningen vill avslutningsvis understryka det ansvar som massmedia har då det gäller den enskilda människans subjektiva riskbedömningar. Möjliga NBC-hot upplevs av allmänheten sannolikt ofta som särskilt skrämmande. Tillgången på NBC-kompetens i samhället är emellertid så pass god att bristande kunskaper i dessa frågor hos medias egna representanter väl kan kompenseras genom att experter tas i anspråk.

13.5 Internationella nedrustningssträvanden

Sverige har sedan många år spelat en framträdande roll i de multilaterala förhandlingarna om nedrustning och ickespridning, särskilt vad gäller kärnvapen. Försvarsberedningen anser att det är viktigt att Sverige även fortsättningsvis på olika sätt bidrar till detta arbete. Sveriges insatser i samband med ickespridningsavtalets översynskonferens i april/maj 2000 följdes av "Nya agendagruppens" resolution om kärnvapennedrustning vid FN:s generalkonferens, vilken antogs med en överväldigande majoritet. Tre av de erkända kärnvapenstaterna röstade för resolutionen och endast tre stater – Indien, Israel och Pakistan – röstade emot. Det är viktigt att Sverige fortsätter att driva genomförandet av de nedrustningsåtgärderna som låg till grund för denna enighet, inte minst avseende taktiska kärnvapen och ett fullständigt provstopp. Det är även betydelsefullt att fortsatt bidra till utvecklingen av metoder för att verifiera ett framtida avtal om förbud mot framställning av kärnvapenmaterial samt att på de politiska och tekniska planen stödja provstoppavtalets

ikraftträdande och dess internationella verifikationssystem. På den politiska nivån bör Sveriges insatser syfta till en allmän sänkning av spänningen, exempelvis i Mellanöstern eller på den koreanska halvön, men också inriktas mot specifika frågor såsom problem relaterade till de amerikanska planerna på ett missilförsvar. I detta sammanhang bör också särskilt nämnas försöken att genom multilateralt samarbete finna vägar att komma till rätta med spridningen av NBC, missiler och missilteknologi, där Sverige nationellt och inom EU fortsatt bör driva en konsekvent och konstruktiv linje.

Från försvarspolitiska utgångspunkter ter det sig särskilt angeläget att söka motverka de hot som lättast skulle kunna realiseras mot Sverige. Enligt Försvarsberedningens mening är dessa i första hand de biologiska hoten, även om också de kemiska hoten behöver beaktas. Som tidigare nämnts är båda dessa kategorier av stridsmedel förbjudna i internationella avtal, men en rad stater står ännu utanför avtalsregimerna. Särskilt B-vapen har inte deklarerats korrekt av alla fördragsparter. Ansträngningarna att stärka konventionerna mot B- och C-vapen, påskynda den faktiska nedrustningen och försöka uppnå större transparens bör därför prioriteras.

Inom C-området finns mekanismerna i huvudsak på plats, men snabba framsteg hindras såväl av resursknapphet som av principiella betänkligheter hos många stater, särskilt i tredje världen. Den största utmaningen för den kemiska vapenkonventionen är dock Rysslands oförmåga att förstöra de 40 000 ton kemiska vapen som finns lagrade i landet, inom de tidsramar som konventionen stipulerar. Ryssland kommer förmodligen att begära uppskov med avslutad destruktion till år 2012, men även om detta skulle beviljas av övriga konventionsparter kommer Ryssland ha svårt att bli klart i tid. Hur man kommer att välja att handskas med detta problem kommer att bli en viktig fråga för konventionen och organisationen för ett förbud mot kemiska vapen (OPCW). Det stöd som Sverige tillhandahåller OPCW idag är främst FOI:s C-laboratorium som är ackrediterat till OPCW som ett verifikationslaboratorium, samt expertis inom Räddningsverket på s.k. "assistance", koordinering av räddnings- och biståndsinsatser, samt en keminsatsstyrka. Förutom att stärka OPCW och höja Sveriges profil inom organisationen ger även stödet erfarenheter som ytterligare kan höja svensk kompetens inom dessa områden, en kompetens som kan tas tillvara för samhällets beredskap.

För B- och toxinvapenkonventionen finns idag tyvärr ingen mekanism motsvarande den för kemiska vapen, något som måste be-tecknas som en stor svaghet. Förhandlingar har förts sedan mitten

av 1990-talet. Syftet är att skapa en kontroll och verifikationsregim av liknande slag som finns på C-området, som inkluderar deklARATIONER, olika typer av inspektioner, former för internationellt samarbete och en internationell organisation som skulle övervaka starternas implementering av denna regim. Målet var att hinna klart till den femte översynskonferensen för B- och toxinvapenkonventionen som äger rum i november-december 2001. Efter att USA i slutet av juli 2001 avvisade dels utkastet till protokoll och dels även själva konceptet med ett protokoll baserat på det hittillsvarande förhandlingsmaterialet verkar det mindre troligt att man kommer att kunna uppnå detta mål. Arbetet med att stärka B- och toxinvapenkonventionen kommer förhoppningsvis att fortsätta, men det är för närvarande oklart om vilken form detta arbete kommer att ta.

Om en regim ändock kan komma till stånd innebär det för Sveriges del, liksom för andra avtalsparter, ett antal nya, formellt fastställda förpliktelser, men dels också möjligheter till nya initiativ nationellt och internationellt. Även om ansvaret härvidlag främst åvilar Utrikesdepartementet förutser Förvarsberedningen att krav och önskemål kommer att ställas på medverkan från försvarets myndigheter

En fråga som kommer att behöva lösas, om man kommer överens om den nya kontrollregimen för B- och toxinvapenkonventionen (BTWC), är huruvida Sverige skall ha ambitionen att, på samma sätt som inom de nukleära och kemiska områdena, etablera ett internationellt ackrediterat laboratorium för kontroll och verifikation inom B-området. Ett förslag i denna riktning föreligger redan och medel har äskats från UD för ändamålet. Svensk B-skyddsforskning är av god internationell standard och ligger långt framme när det gäller utveckling av metoder för identifiering. Att uppnå status som ackrediterat laboratorium för FN och BTWC kräver emellertid omfattande förberedelser, som inte kan påbörjas utan ett föregående politiskt beslut. Förvarsberedningen anser det angeläget att villkor och kostnader för en sådan utbyggnad snarast klarläggs.

Antalet mikroorganismer som orsakar human-, djur- och växtsjukdomar och som kan användas som B-stridsmedel är mycket stort. Sannolikt kan inget enskilt laboratorium klara att identifiera alla dessa, utan samarbete mellan olika laboratorier blir nödvändigt. Om beslutet blir att en svensk ackreditering skall eftersträvas, bör Sverige därför också ta initiativ inom EU till att undersöka hur en europeisk samverkan i detta avseende skulle kunna byggas upp.

Sverige har satt upp ett s.k. "chemical support team", som kan kallas in av den internationella organisationen i Haag för övervakning av avtalet om förbud mot kemiska vapen då det föreligger misstankar om att C-stridsmedel använts. Det skulle vara möjligt att sätta upp en liknande enhet inom det biologiska området till stöd för den förhoppningsvis kommande kontrollregimen för BTWC. En sådan enhet kunde delvis sammanfalla med den fältepidemiologiska grupp som möjligen kommer att inrättas för insatser nationellt och internationellt. Enheten bör i så fall göras så flexibel att den kan sättas in även vid naturkatastrofer eller epidemier, d.v.s. inte enbart vara inriktad på biologiska stridsmedel, och dess verksamhet samordnas med de nationella beredskapsorganens.

I samband med uppbyggnaden av EU:s krishanteringsförmåga bör också en samordnad syn på NBC-skyddsfrågorna utvecklas. Nato har sedan maj 2000 ett centrum för massförstörelsevapen i Bryssel, med uppgift att koordinera alliansens aktiviteter på NBC-området och främja konsultationer i frågor rörande spridning, rustningskontroll och nedrustning. Det bör övervägas om en motsvarande grupp inom EU skall inrättas inom ramen för EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. En sådan grupp skulle också kunna befordra samverkan inom EU vad gäller NBC-skyddsforskningen och vidareutveckla EU:s gemensamma strategi för stöd till nedrustningsprocessen i Ryssland. Hittills har de ekonomiska bidragen från EU varit relativt blygsamma, och inga projekt finns inom det biologiska området förutom stödet till ISTC. Det vore önskvärt att beredskap för och förmåga till skydd mot NBC-terrorism betraktades som en del av EU:s civila krishantering. Skulle en terroristinsats av detta slag ske inom EU-området är sannolikheten stor för att den inte förblir en rent nationell angelägenhet; om inte annat så kan hjälp komma att behövas från andra medlemsstater. Sverige har exempelvis i sitt laboratorium vid SMI en resurs som är unik för Nordeuropa och som skulle kunna nyttjas gemensamt av de nordiska länderna vid en krissituation.

De konventioner som förbjuder B- och C-vapen binder endast stater. Om individer eller grupper av individer framställer eller tillgriper nukleära, biologiska eller kemiska stridsmedel kan detta bara beivras genom nationell lagstiftning. Man kan tänka sig att stärka rättsskyddet på detta område exempelvis genom ett internationellt avtal där parterna enas om lagtolkning och straffsatser i linje med rekommendationerna i FN:s resolution om nukleär terrorism. En annan väg, som möjligen är mer framkomlig och där ett visst förarbete redan gjorts, vore ett avtal som gör framställning eller använd-

ning av NBC-stridsmedel av individer eller grupper av individer till internationella brott. Därigenom skulle personer som gör sig skyldiga till sådana brott kunna ställas till svars enligt internationell rätt. Sverige skulle eventuellt kunna ta initiativ i denna riktning i FN eller via EU.

13.6 Praktiskt arbete för nedrustning och ickespridning av massförstörelsevapen

Förutom att arbeta inom de ramverk som tillhandahålls genom konventioner för icke-spridning och nedrustning av massförstörelsevapen, bör det ligga i Sveriges säkerhetspolitiska intresse att bidra till de internationella insatserna inom detta område av mer praktiskt slag. Dessa grundas oftast på bilaterala eller multilaterala avtal mellan den stat där insatsen ska genomföras, och den eller de stater som är villiga att bidra till arbetet. Insatserna kan bl.a. inriktas på att förstöra massförstörelsevapen, vapenmaterial eller den utrustning som kan användas t.ex. till produktion eller vapenleverans, att genomföra en omställning av tidigare verksamhet som var vapenrelaterad till att i stället ha en civil och fredlig inriktning, samt att försöka förhindra att forskare och tekniker ur tidigare vapenprogram rekryteras av stater som vill bygga upp offensiva program.

Det land som är av störst intresse för insatser av denna typ är Ryssland med dess arv från Sovjettidens vapenprogram, men även andra länder som tidigare ingick i Sovjetunionen bör kunna vara av intresse. Risken för spridning av kunskap och teknologi från de tidigare sovjetiska programmen för massförstörelsevapen får fortfarande anses relativt stor. Försvarsberedningen anser således att även insatser i regioner som ligger utanför Sveriges närområde kan positivt bidra till Sveriges säkerhet.

Sverige bör fortsatt stödja insatser för att främja säkerheten i f.d. Sovjetunionen vad gäller kärnvapenmaterial och kärnämnen. Detta arbete bör drivas bilateralt med Ryssland, Ukraina och andra stater, men också i internationellt samarbete. En särskild utmaning är att tillse att ryskt vapenplutonium i möjligaste mån oskadliggörs på ett säkert och miljövänligt sätt under internationellt kontroll, i enlighet med de ryska åtagandena på detta område.

Beträffande destruktion av ryska kemiska vapen har Sverige hittills varit aktivt med olika projekt vid lagret i Kambarka. Försvarsberedningen anser att Sverige framledes bör vara fortsatt aktivt och studera möjliga projekt vid lagren och destruktionsanläggningarna i

Kambarka, Gornyj och Sjtjutje. Dessa bör bedrivas i samarbete med Ryssland samt koordineras med de insatser som görs av EU och övriga medlemsstater i unionen. Sverige bör även verka för att den insats som EU gör på området ökar finansiellt. Det är även viktigt att i detta sammanhang ha en nära dialog med USA som är en stor finansiär för destruktionsprogrammet.

Nationellt och inom EU bör Sverige även fortsättningsvis aktivt delta i det internationella samarbetet inom ramen för International Science and Technology Centre (ISTC) och Science and Technology Centre of Ukraine (STCU). Försvarsberedningen noterar att ISTC och STCU för tillfället är det enda ramverk som möjliggör arbete för icke-spridning av kunskap som kan användas till biologiska vapen och därför har en särskild vikt. Om möjlighet ges för Sverige att bidra till arbete för omställning av tidigare B-anläggningar till civil forskning eller produktion bör detta aktivt övervägas.

Slutligen bör Sverige även allmänt välkomna och verka för en ökad dialog på dessa områden mellan främst Ryssland och givarstaterna. Detta kan dels ske genom besöksutbyten och seminarier för att identifiera frågor av gemensamt intresse. I samma syfte bör Sverige även vara fortsatt aktivt inom Non-proliferation and Disarmament Co-operation Initiative (NDCI) och andra multilaterala forum på detta område.

14 IT-säkerhet och skydd mot informationsoperationer

14.1 Säkerhet i informationssamhället

Försvarsberedningen har i den säkerhetspolitiska rapporten från i mars 2001 bl.a. beskrivit hot mot samhällsviktig infrastruktur som ökar i takt med att samhällsviktiga system och funktioner blir allt mer beroende av informationsteknik. Under senare år har sårbarheten i den tekniska infrastrukturen ökat. Med teknisk infrastruktur avses främst de övergripande tekniska system som hela samhället i större eller mindre grad är beroende av. De viktigaste är elförsörjningen, tele- och datakommunikationerna, radio, TV, samt den dominerande delen av betalningssystemet och värdepappershandeln. Logistiska system som transporter och varuförsörjning har också stor betydelse för att ett modernt samhälle skall fungera.

Utvecklingen medför att dessa tekniska system får en allt större betydelse för samhället samtidigt som de blir allt mer komplexa och ömsesidigt beroende. Det finns också en stark tendens till att människors acceptans för störningar och funktionsnedsättningar i de tekniska systemen minskar och att tidsaspekten blir allt mer kritisk i vissa situationer. Dessa omständigheter ökar samhällets totala sårbarhet och de integrerade datasystemen framstår allt tydligare som potentiella förstahandsmål vid ett eventuellt angrepp på samhället i allt fler konflikttyper. Skälet för detta är att en angripare därmed har möjlighet att uppnå en hög effekt till en låg kostnad med bibehållen anonymitet. Informationsoperationer inriktade mot infrastrukturen kommer att få växande konsekvenser för samhället om inte hoten möts med säkerhetsåtgärder.

Framsteg inom informationsteknik och hårdnande konkurrens framtvingar ökad effektivitet och produktivitet, ofta på bekostnad av säkerhetsaspekter. I takt med att dessa infrastrukturer i allt större omfattning automatiserats och sammankopplats har nya sårbar-

heter inför både fysiska angrepp och informationsangrepp skapats. För nationens väl måste varje manipulation av dessa kritiska funktioner eller varje avbrott som kan komma att uppstå vara begränsat, sällan förekommande, hanterbart, isolerat och i så liten utsträckning som möjligt skadligt.

Samhällsviktiga funktioner inom alla samhällssektorer - stat, kommun, landsting, privat näringsliv och andra organisationer - ska så långt möjligt skyddas från störningar och fungera störningsfritt såväl i fred som under svåra påfrestningar i samhället och i krig. Den offentliga sektorns möjligheter att styra detta är begränsade. El- och telemarknaderna är avreglerade och lever under marknads-ekonomiska villkor. Därtill är de internationellt beroende. Exempel på styrmöjligheter är särskilda avtal vid tillståndsgivning, offentlig tillsyn för att höja säkerheten och krishanteringsplaner. Vissa begränsade resurser för nödsituationer finns inom totalförsvaret.

Infrastrukturens säkerhet bygger på ett stort antal åtgärder för att hantera risker. För att minska beroendet av ett system eller en tjänst och därmed kunna minska sårbarheten har alternativa möjligheter avgörande betydelse.

I hela infrastrukturen måste det vidtas åtgärder som omfattar alla delar i den generella säkerhetskedjan enligt den s.k. SUR-modellen (skydda – upptäcka – reagera). Det innebär att varje del innehåller ett visst mått av medvetet risktagande. Skydd kan inte längre byggas upp infrastrukturellt utifrån en föreställning om att det är absolut säkert, d.v.s. ett statistiskt skyddstänkande. Istället bör ett dynamiskt skyddstänkande råda. I detta ligger föreställningen om att skyddet skall vara så pass bra att det medger upptäckt vid försök till intrång samtidigt som det ger tillräckligt med tid för att hindra eller begränsa intrånget. För att lyckas med det sistnämnda måste väl avvägda responsmöjligheter tilldelas de skyddsansvariga.

Skyddande eller proaktiva åtgärder innebär förebyggande säkerhetsarbete såsom lagstiftning och regelverk, utbildning, kompetensutveckling och spridning av information angående nya säkerhetsbrister och säkerhetsuppdateringar av programvara. Proaktiva åtgärder omfattar även konsekvensanalys, katastrofplanering, säkerhetskopiering och aktiv IT-kontroll. Av särskild betydelse är att göra användarna medvetna om sitt ansvar och att göra regelbundna risk- och säkerhetsanalyser samt att upprätta konkreta handlingsplaner i syfte att öka säkerhetsnivån.

Upptäckande åtgärder omfattar aktiva åtgärder som vaksamhet, upptäckt av avvikelser, varning och akut incidenthantering (innebär exempelvis metoder för att avbryta en attack samt begränsa verk-

ningar av en attack). Upptäckande åtgärder omfattar vidare ständigt pågående säkerhetsutveckling till följd av förändrad teknik och förändrade tillämpningar, förändrad hotbild och uppkommande incidenter. Upptäckande åtgärder omfattar även metoder för att uppnå spårbarhet (exempelvis säkra bevis genom loggar).

Reaktiva åtgärder omfattar rutiner för hur den drabbade gör polisanmälan vid misstanke om brott samt hur polismyndigheten arbetar för att lösa ärendet. Här kan det bli aktuellt med spårning i syfte att identifiera eventuella förövare. I andra fall kan det handla om att i lämpliga fora delge information kring händelsen så att andra parter kan vidta förebyggande åtgärder. Reaktiva åtgärder omfattar slutligen rutiner för hur driften återtas och hur informationen återställs.

I informationsåldern transformeras samhället från sektorer till nätverk. Det ställer allt större krav på att samhällsviktiga system och funktioner i samhället betraktas som delar av en helhet. Säkerhetsarbetet blir gränslöst när gränserna mellan olika system suddas ut. De tekniska systemen blir mer och mer databeroende. Många kan fjärrstyras. System som styr system utvecklas. En annan tendens är att systemen blir inbördes mer beroende av varandra. Man brukar säga att de konvergerar. Som exempel kan nämnas att det fasta telenätet är starkt elberoende för löpande drift av system och anläggningar. Samtidigt är elförsörjningen beroende av det fasta telenätet för att start och reparationer skall kunna genomföras efter långvariga elavbrott. Alla tekniska system är beroende av ett fungerande IT-stöd.

Myndigheter, företag och organisationer bör tillsammans sträva efter att höja informationssystemens säkerhetsnivå för att bättre kunna motstå verkan av samordnade angrepp på en eller flera viktiga delar av samhället. Informationssäkerheten bör ha en tvärsektorieell förankring eftersom angreppsmålen kan finnas inom de flesta samhällsrelaterade sektorerna. Vidare måste den svenska delen av Internet vara tillräckligt robust och redundant för att undvika allvarliga spridningseffekter i händelse av omfattande angrepp mot kritisk infrastruktur.

Samhällets IT-funktioner är sammankopplade i komplexa nätverk och i långa kedjor. För dessa sammankopplade system bör strävan vara att i första hand uppnå en jämn säkerhetsnivå för att åstadkomma ett hållbart system. Därefter bör strävan vara att höja denna säkerhetsnivå. Försummelser att beakta detta kan leda till allvarliga storskaliga effekter. Kritiska delar av infrastrukturen har

starka inbördes beroenden och kan uppvisa dynamiska störningseffekter genom successiv spridning av påverkan.

I detta sammanhang vill Försvarsberedningen särskilt påpeka att ett väl avvägt säkerhetsmedvetande är av grundläggande betydelse för informationssamhället. Säkerhetsfrågorna bör således beaktas redan från början som en naturlig och grundläggande komponent vid all utveckling inom IT-området. Särskilt viktigt är detta vid utveckling av samhällsviktiga system och funktioner. Säkerhetsfunktioner som måste tillföras i efterhand innebär problem och ökade kostnader.

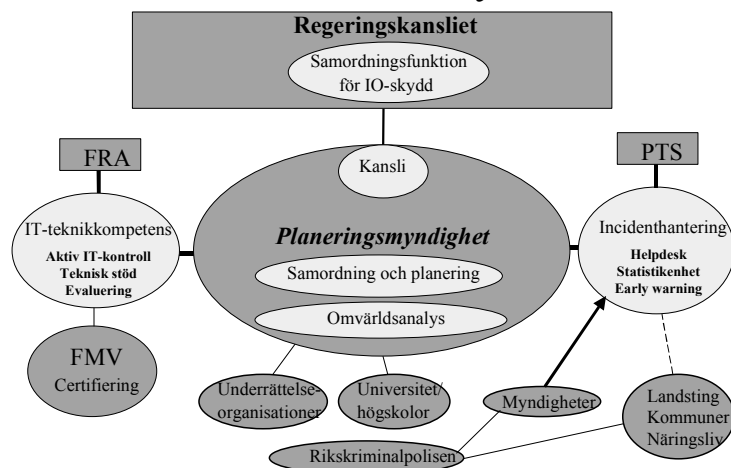
Utbyggnad och förändring av infrastrukturen för information förutsätter en ständig vaksamhet, översyn och vidareutveckling av säkerheten i informationssystem. Härigenom kan förtroendet för säkerheten ökas.

För att uppnå tillfredsställande samhällelig säkerhet måste komponenterna kompetens, regler, teknik, IT-processer och organisation bestå av harmoniserade och avvägda säkerhetsnivåer. Det hjälper inte att exempelvis den tekniska säkerheten är hög om något av de andra områdena har förbisetts.

14.2 En övergripande strategi för samhällets hantering av IT-säkerhet och skydd mot informationsoperationer

Försvarsberedningen anser att säkerheten i informationssamhället kräver en övergripande strategi för samhällets hantering av IT-säkerhet och skydd mot informationsoperationer. Tidigare studier, rapporter och utredningar inom området, genomförda bl.a. av regeringens arbetsgrupp för skydd mot informationskrigföring (AgIW), Statskontoret, Totalförsvarets forskningsinstitut, konsultföretaget Mandator Sverige AB, Post- och Telestyrelsen och nu senast Sårbarhets- och säkerhetsutredningen (SOU 2001:41), pekar alla på behov av åtgärder och att ansvars- och rollfördelning skyndsamt måste fastställs. För att uppnå en tvärsektoriell samordning på nationell nivå behövs bl.a. ett antal funktioner: övergripande omvärldsanalys, IT-incidenthantering, teknikkompetens och förebyggande verksamhetsstöd. De organisatoriska och funktionella förslag som Försvarsberedningen lämnar kan åskådliggöras i följande bild:

IT-säkerhet och skydd mot IO



Vidare är det viktigt att lagar och regler ses över, att Sverige deltar aktivt i det internationella samarbetet och att forskningsinstitut bedriver forskning på området.

14.2.1 Tvärsektoriell samordning på nationell nivå

Omvandlingen från ett sektorsuppdelat samhälle till ett nätverks-samhälle får konsekvenser för allt arbete och alla organisationer. Informationssamhället utvecklas och förändras ständigt och nya frågor om exempelvis informationssäkerhet uppstår. Flera av de aktuella frågeställningarna avseende samhällsviktiga system och funktioner berör till sin natur hela samhället. Det övergripande arbetet med detta måste ledas och samordnas. En sådan ledning och samordning rörande IT-säkerhet kan även utgöra en del av den ledning och samordning som behövs för skydd mot informationsoperationer.

Angrepp på nationens IT-infrastruktur kan skära tvärs genom hela samhället. I takt med att osäkerheten om var och hur hot och störningar kan uppstå ökar behovet av en samordnande instans; denna instans skall ha förmåga till överblick och ha relevant kunskap om hur incidenter hanteras. Instansen bör ha mandat för att vidta förebyggande åtgärder. Den nationella ledningen och sam-

ordningen bör också ha gemensam överblick och förmåga att med stor snabbhet hantera dynamiska skeenden inte minst med anledning av den hastighet och de spridningseffekter som IT-angrepp uppvisar.

Samhällets omvandling från sektorer till nätverk behöver återspeglas i den organisatoriska hanteringen av IT-säkerhet, som i sin tur beror av människor, regler, teknik och organisation. På liknande sätt som det skapas gemensamma tvärsektoriella grunder för människors kompetens, regelverk och teknik behövs ett gemensamt tvärsektoriellt organisatoriskt plan att verka på.

Samhällsviktiga system förekommer inom stat, kommuner, landsting och näringsliv. Alla delar av samhället behöver kunna representeras på hög nivå för att en bred samverkan mellan privat och offentlig sektor skall kunna åstadkommas. Ett tvärsektoriellt samordningsorgan för IT-säkerhet och skydd mot informationsoperationer bör således inrättas i Regeringskansliet. Detta organ bör få i uppgift att ansvara för sektorsövergripande frågor, såsom resursavvägningar och befogenheter mellan sektorer varunder viktiga verksamheter inom samhällets informationsinfrastruktur sorterar. Detta organ bör utgöra ett viktigt stöd till Regeringskansliet för att åstadkomma en snabb implementering av angelägna förslag.

Samordningsuppgifterna avser bedömning av sårbarhets- och hotbildsförändringar och förslag till förebyggande åtgärder i samhället för att kunna möta hoten. Hotbilderna sammansätts av underlag från incidentanalyser, omvärldsanalyser och underrättelser. Incidentanalyser bygger i sin tur på underlag från central statistik över incidenter och på aktuella incidentsituationer som behandlas av akuta IT-incidentstödfunktioner.

I ett sådant tvärsektoriellt samordningsorgan ingår att tillse att sårbarheten och hotbilden direkt och löpande kan omsättas i planeringstermer för skyddet av berörda samhällssektorer. Organet bör härvidlag kunna stödja och ge Regeringskansliet råd avseende utformning av organisation och fördelning av resurser. För att kunna göra balanserade resursavvägningar mellan olika skyddsbehov inom skilda sektorer och mellan funktionsansvariga myndigheter bör organet ges ett starkt sektorsövergripande mandat, särskilt planeringsmässigt men även operativt, för omständigheter som kräver omedelbara beslut och åtgärder. I samordningsuppgifterna bör även ingå att se till att förslagen till åtgärder som utformas resulterar i ett för samhället förebyggande verksamhetsstöd i form av råd och rekommendationer inom informationssäkerhetsområdet.

Ett exempel på denna typ av önskade centrumbildande är den tvärssektoriella enhet för FoU, utredningar och studier kring informationsoperationer och skydd av kritisk infrastruktur – med både statsvetenskaplig, teknisk, folkrättslig, juridisk/polisiär och militär kompetens – som år 1998 etablerades vid Försvarshögskolan.

14.2.2 Övergripande omvärldsanalys

Det är nödvändigt att med ett helhetsperspektiv kunna planera för ett säkrare informationssamhälle i en övergripande och föränderlig hotutveckling. Påverkan eller risk för påverkan på IT-funktioner, information och infrastruktur kan ytterst visa sig vara av så allvarlig natur att den utgör ett hot mot väsentliga nationella intressen. Det bör således finnas en nationell beredskap för sådana situationer. Utvecklingen måste kunna följas med hjälp av omvärldsanalyser som får stöd av civila och militära underrättelse- och säkerhetsfunktioner. Omvärldsanalysen med syfte att öka IT-säkerhet bör även ur ett helhetsperspektiv uppmärksamma besläktad utveckling inom IT-relaterade medier som kan rubriceras som desinformation, informationskrig och psykologiska operationer.

Omvärldsanalyserna bör sammansättas med incidentanalyser för att utröna aktörer, metodik och motiv för intrång. Hotbilder bör tas fram som t.ex. anger tänkbara angripares karaktäristika och avsikter, tekniker, metoder och förmågor.

Hotbilderna bör tillsammans med kunskapen om samhällets sårbarhet mot IT-angrepp möjliggöra en kvalificerad bedömning av sannolikheten för ett angrepp och bedömda konsekvenser av ett sådant angrepp. Strategier för informationssäkerhet bör kunna omprövas till nytta både inom det civila och det militära området.

Försvarsberedningen delar Sårbarhets- och säkerhetsutredningens förslag att ge den föreslagna planeringsmyndigheten ett sammanhållande myndighetsansvar för samhällets IT-säkerhet och den övergripande omvärldsanalysen. I detta bör ansvar bör såväl analys som bearbetning ingå. Planeringsmyndigheten bör vidare fungera som kansli åt samordningsorganet inom Regeringskansliet.

14.2.3 En funktion för IT-incidenthantering

Syftet med IT-incidenthantering är att i realtid eller nära realtid kunna spåra ursprunget till ett dataangrepp, tillse att attacker mot

datasystem avstys och upphör, samt stödja återställande av systemen vid större attacker. Säkerhetsproblem som oklara fel, större avvikelser och akuta incidenter som inte klaras ut av enskilda systemägare bör kunna bearbetas av centrala stödfunktioner för driftövervakning, incidentberedskap och respons. En IT-incidenthanteringsfunktion skall ha översikt och kunskaper om IT-hot och IT-säkerhet i ett helhetsperspektiv. Kvalificerad rådgivning i realtid ("help desk") bör kunna lämnas vid fel eller större avvikelser, återstart av system och reaktion på angrepp.

Statsförvaltningen bör ha tillgång till ett centralt stöd för IT-incidenthantering. Av särskild vikt för en sådan funktion är förmågan att kunna skilja löst organiserade intrångsförsök från kvalificerade och systematiska angrepp. En IT-incidenthanteringsfunktion bör ha tillgång till statistik över intrång som skall medverka till att bygga upp en bild över typer av intrång samt deras inverkan på sårbarhet och betydelse för säkerheten. En bra nationell kontroll, kartläggning och överblick skapar goda förutsättningar för samarbete med andra stater. Ett sådant samarbete bedöms ha stor betydelse med hänsyn till den globala karaktären på dataangrepp. Ett internationellt samarbete med utländska motsvarigheter till IT-incidenthanteringsfunktionen skulle aktivt bidra till att kompetensen inom IT-incidenthantering, som sammansätts av teoretiska kunskaper, praktiska erfarenheter och förmåga, snabbare byggs upp. Vidare bör ett samarbete mellan IT-incidenthanteringsfunktionen och privata IT-incidenthanteringsfunktioner inom landet eftersträvas för att möjliggöra tidig varning och öka hela samhällets kompetens inom IT-säkerhetsområdet.

Angrepp som syftar till att, öppet eller dolt, påverka IT-systemens funktionalitet kan härstamma från en kriminell aktör, någon individ eller organisation med politiska motiv eller en statlig eller statligt understödd aktör. Vid en akut situation är källan på förhand inte given och tidsaspekten kan visa sig synnerligen kritisk för att minimera och lindra skadorna i samhället. Det är då nödvändigt för den angripne att snabbt kunna få stöd om dennes resurser visar sig vara otillräckliga. Ansvaret kvarstår dock ytterst alltid hos systemägaren. Forsvarsberedningen delar Sårbarhets- och säkerhetsutredningens förslag rörande en funktion för IT-incidenthantering och att den inrättas i högskolemiljö som en egen myndighet med PTS som chefsmyndighet. En utvärdering av IT-incidenthanteringsfunktionen och en förutsättningslös prövning av huvudmannaskapet bör genomföras efter en tvåårsperiod.

Central statistik över incidenter – en uppgift för IT-incidenthanteringsfunktionen

För att skapa underlag till en helhetsbild gällande hot, aktörer, tillvägagångssätt och teknik bör det finnas en central funktion för bearbetning av statistik över incidenter. Detta ställer krav på en samordnad insamling, uppföljning och utvärdering av de statliga myndigheternas IT-säkerhetsarbete. Till en sådan statistikfunktion bör statliga verksamheter åläggas att rapportera alla definierade IT-incidenter. Föreskrifter för att reglera myndigheternas incidentrapportering till central funktion bör tas fram. Incidentrapporter bör efter den centrala bearbetningen återremitteras till systemägaren för att kunna utgöra underlag för skyddsåtgärder. Syftet med rapporteringsplikten är att reducera mörkertalet för incidenter och att driva på skyddsåtgärder så att svagheter inte kvarstår.

Kommuner, landsting och privata företag bör genom avtal kunna ansluta sig till den centrala funktionen. För myndigheter bör en plikt gälla. Rapporteringsplikten bör på sikt även gälla privata företag. En förutsättning för att så sker är att den centrala funktionen bygger upp ett grundmurat förtroende i samhället och som på sikt leder till partnerskap mellan de offentliga och privata sektorerna. En viktig förutsättning bedöms vara att olika aktörer kan ge den centrala funktionen information på ett sådant sätt att aktörens svagheter inte blottställs och att förtroendet och affärsverksamheten inte missgynnas. I takt med att förtroendet byggs upp torde benägenheten att ge ifrån sig statistiskt underlag till den centrala funktionen öka. Som en följd härav kan också bättre kunskap om IT-incidenter i ett helhetsperspektiv och bättre IT-säkerhet spridas i hela samhället.

Redovisningarna från statistikenheten skall kunna bilda underlag till revidering av handlingsplaner, riktlinjer och strategier på IT-säkerhetsområdet. Statistikenheten bör också kunna fungera som en varningsfunktion, där extraordinära mönster av incidenter kan upptäckas. Enheten kan då, utöver den kontinuerliga statistikrapporteringen, slå larm till berörda myndigheter.

Incidentanalys – ytterligare en uppgift för IT-incidenthanteringsfunktionen

Funktionen incidentanalys hämtar sina uppgifter från det akuta incidentstödet och från statistik över incidenter. Analyserna bör

utgöras av djupgående tekniska undersökningar av exempelvis loggar, bakhörrar och svagheter i datasystemen. Hot och risker skall kunna identifieras beträffande hårdvaror, mjukvaror och nätverkssystem. En angripare kan planera och genomföra allvarligare angrepp i flera steg och vid olika tidpunkter. Angriparen kan försöka skaffa sig information om det system som ska angripas, om det blir reaktioner vid angrepp samt om det går att försöka avleda misstankar och skyddsresurser i händelse av upptäckt. Vid en analys kan det därför vara av intresse att studera flera på varandra följande angrepp i datanäten.

Varningar skall kunna utfärdas till bl.a. de trafikförmedlande operatörerna i händelse av överhängande hot. Den samordnade värderingen av tillgänglig information skall kunna resultera i såväl prognoser som i allmänna varningar, s.k. "early warnings". Även i detta hänseende och särskilt om näringslivet medverkar är det viktigt att känslig information om företagsspecifika förhållanden inte sprids. Analyserna kan beskrivas som en förädling av nationell IT-incidentstatistik men har också som ingångsvärde information från samverkan med internationella organisationer som producerar varningar - FIRST, CERT-CC, CIAC, ISAC, ASSIST m.fl. Denna förädling skapar ett avsevärt mervärde för myndigheterna i deras arbete med att rapportera inträffade incidenter med påföljande åtgärdsprogram. Analyserna bör av flera skäl leda till att bättre rekommendationer kan ges beträffande skyddsåtgärder.

14.2.4 Aktiv IT-kontroll – en uppgift för Teknikkompetensfunktionen

I enlighet med komponenterna i den generella säkerhetskedjan, skydda - upptäcka - reagera, är användningen av aktiv IT-kontroll en av de centrala aktiviteterna inom området skydda. Aktiv IT-kontroll syftar till att genom verkliga intrångstester finna säkerhetsbrister och svaga punkter i kontrollerade IT-system. Det är av stor vikt att de svaga punkter som identifierats under kontrollen analyseras och att analysresultatet ligger till grund för konkreta förslag till skyddsåtgärder. Detta är ett viktigt led för att förbättra IT-säkerheten. Den kanske viktigaste aspekten av aktiv IT-kontroll är att den utgör en väckarklocka för systemägaren.

Erfarenhet visar att aktiv IT-kontroll bör utövas i en teknikkompetensfunktion som innehar hög teknisk kompetens för att undvika skador. Teknikkompetensfunktionen bör kunna utföra

kontrollverksamhet inom hela statsförvaltningen och mot delar av totalförsvaret i övrigt enligt en övergripande inriktning. Kravet på kvalificerade IT-säkerhetsexperter understryker behovet av att personalutveckling och utbildning kan sammanhållas på ett lämpligt sätt inom totalförsvaret och att samarbete kan ske över sektorsgränser. Eftersom organisationen eller myndigheten exponerar sig i samband med den aktiva IT-kontrollen är det nödvändigt att den som kontrolleras har fullständigt förtroende för tjänsten. Det gäller även kompletterande tjänster såsom installation av IT-säkerhetsprodukter, virussanering och rådgivning om skyddsåtgärder.

Försvarsberedningen delar Sårbarhets- och säkerhetsutredningens förslag att inrätta en funktion för teknikkompetens inom IT-säkerhet, vilken med fördel kan inrättas i FRA-miljö som en egen myndighet med FRA som chefsmyndighet.

14.2.5 Förebyggande verksamhetsstöd (råd, rekommendationer, kompetensutveckling, certifiering)

I förebyggande syfte bör sammanhållna råd och rekommendationer om verksamhet inom IT-säkerhetsområdet snabbt kunna spridas till myndigheter och näringsliv och utgöra ett stöd för det distribuerade ansvaret bland samhällets IT-användare. Det skall medverka till att göra den offentliga förvaltningen till en effektiv och säker användare och föregångare inom informationsteknikområdet.

För att skapa ett säkert informationssamhälle för alla bör medvetande om betydelsen av IT-säkerhet och goda kunskaper inom området finnas och tillämpas inom all IT-användning. Detta gäller även utanför de samhällsviktiga funktionerna och de kritiska infrastrukturerna. Behovet av kunskap inom IT-säkerhetsområdet ställer krav på program för utbildning och ständig vidareutveckling inom området. Det är i detta avseende av stor vikt att myndigheternas ledningar tar ett särskilt ansvar för att deras anställda ges lämplig utbildning i informationssäkerhet. Sammanhållna råd och rekommendationer om utbildningsvägar och utbildningskrav bör kunna vara vägledande.

Utbildning och teknikstöd kan bl.a. omfatta metodiken i den tidigare omnämnda generella säkerhetskedjan skydda – upptäcka – reagera. Proaktivt stöd skall göra att systemägaren har organiserat incidentberedskap och egen förmåga till respons, alarmering och återställning.

Alla myndigheter, som är ansvariga för system eller information av samhällsviktigt slag bör göra risk- och säkerhetsanalyser. Dessa bör i sin tur utgöra en del av revisionen. Därigenom blir informationssäkerhetsfrågorna samtidigt ledningsfrågor för exekutiv ledning och styrelse utan att något omfattande regelverk behöver tillskapas.

Särskilda stödinsatser behövs även för att myndigheterna på ett säkert och effektivt sätt skall kunna använda informationsteknik med bibehållna krav på insyn i myndigheternas verksamhet, på sekretess och säkerhet och på skydd av enskildas personliga integritet.

Samhället i stort och totalförsvaret i synnerhet behöver ha en uppfattning om vilken säkerhetsnivå olika IT-produkter har. Därför behövs ett system för evaluering och certifiering av produkter. Forsvarsberedningen delar Sårbarhets- och säkerhetsutredningens förslag att ge FMV i uppgift att bygga upp ett svenskt system för evaluering och certifiering. Forsvarsberedningen anser även att det är angeläget att Sverige skyndsamt överväger att under år 2001 underteckna ett avtal om samarbete med ömsesidigt erkännande av certifikatet, Common Criteria Recognition Arrangement (CCRA).

Beträffande ledningsansvar och årlig revision kan den metodik som utvecklades i samband med 2000-säkringen kunna tjäna som utgångspunkt för det vidare arbetet med IT-säkerheten.

14.2.6 Forskning, utveckling och högskoleutbildning

IT-säkerhetskunskapen måste hålla hög kvalitet och vara aktuell i det snabbt föränderliga informationssamhället. En grundläggande förutsättning för att Sverige skall bli ledande på området är att universitet och högskolor intar en ledande ställning inom forskning, utveckling och utbildning. Kombination av teoretiska kunskaper och aktuella praktiska erfarenheter och förmåga att utnyttja dem har en avgörande betydelse i framtiden. Detta kräver också att universitet och högskolor får ett nära och fruktbart samarbete med näringslivet och med myndigheter som har uppgifter inom området. Det gäller inte minst grupper som upptäcker incidenter och grupper som genomför omvärlds- och incidentanalyser med anknytning till informationsteknik.

14.2.7 Lagar och regler

Krav på åtgärder för informationssäkerhet och för att säkerställa informationsförsörjning kan förordnas genom stöd i lag eller där så är mer lämpligt i form av samverkan och frivillighet.

Den snabba utvecklingen inom informationsteknik ställer krav på att regelverk och lagstiftning hålls aktuella. Lagstiftningen behöver därför ses över för att denna skall medge införandet av aktiv IT-kontroll och etablering av en IT-incidenthanteringsfunktion. Lagstiftning som är aktuell i dessa sammanhang är bl.a. telelagen, sekretesslagen och personuppgiftslagen.

Regler behövs som medger snabba åtgärder som t.ex. spårning av misstänkta angripare i nätverk. För att genomföra spårning behövs uppgifter om väg i nätverk via operatörer. Andra frågor kan gälla avstängning av viss del av nät eller användare via operatör och samarbete över landgränser.

Försvarsberedningen anser att det är mycket viktigt att ett harmoniserat regelverk och samlat ramverk skyndsamt upprättas för att säkerställa överblick och samordning av olika regler och skapa ett sammanhållet och entydigt regelkomplex avseende informationssäkerhet.

14.3 Internationellt samarbete

Informationssamhället är gränslöst och fordrar internationellt samordnade och samverkande organ för att motverka skilda angrepp. Svenska internationella åtaganden och multilaterala överenskommelser har därför stor betydelse och bör utvecklas. Sverige bör verka för att internationella skyddssystem kan etableras och drivas.

Sverige bör aktivt stödja internationella avtal och regler för spårning av obehörig verksamhet inom data- och informationsområdet. Spårning bör kunna ske över nationsgränser utan tidsfördröjning.

Tydliga riktlinjer bör framtas som kan styra den svenska hållningen i strategiskt viktiga frågor avseende det internationella säkerhetsarbetet. Sverige bör aktivt stödja internationella avtal och regler för att främja IT-säkerhet. Sverige bör, grundat på våra principer inom specifika områden, aktivt medverka i sammanhang där frågor om gemensamma normer för säkerhet, informationsförsörjning och IT-struktur behandlas.

Vidare bör Sverige aktivt stödja internationella avtal och regler för att öka skyddet mot informationsoperationer. IT-säkerhet har stor betydelse för hantering av informationsoperationer. Frågorna som har en plats inom FN, OSSE, EU och Europarådets arbete kan leda till konventioner. Det är också viktigt för Sverige, i samarbetet inom Europa och med andra länder, att kunna skapa en gemensam principiell grund för skydd mot informationsoperationer.

Informationsoperationer påverkar många politikområden och ställer därför krav på att studera, följa och informera om den internationella och nationella utvecklingen inom området utgående från ett nationellt säkerhetsperspektiv och ett tvärsektoriellt synsätt. Både defensivt och offensivt engageras samhället på tvären i bred samverkan. Området har en betydande säkerhetspolitisk dimension. Informationsoperationer skulle kunna utnyttjas i preventivt syfte för att motverka att konflikter övergår i fysiskt våld.

Den svenska inriktningen inom ramen för det internationella samarbetet bör vara att resurser i första hand riktas mot följande områden:

- Utveckling av en internationell regim mot cyberbrott, som medger effektiv brottsbekämpning, särskilt spårning i nära realtid. Denna regim bör vara global eller i varje fall i tillräcklig omfattning binda alla relevanta stater.
- Utveckling av en global regim för terroristbekämpning. Det kan vara en särskild regim, om så är nödvändigt, men det kan också röra sig om samma regim som omfattar cyberbrott, om det är tekniskt och politiskt möjligt. I sammanhanget är det angeläget att påpeka svårigheten att utröna om ett angrepp härrör från cyberbrottslighet eller terrorism.
- Arbeta för att informationsoperationer används i verksamhet sanktionerad av FN eller av andra organisationer med fredsfrämjande funktion, dels som sanktion i enlighet med folkrätten, dels i fredsfrämjande uppdrag. Sådan tillämpning torde kunna verkställas av enskilda stater på mandat från relevant organisation.
- Arbeta för att det skapas en internationell konsensus om förhållandet mellan informationsoperationer och FN-stadgans våldsförbud och interventionsförbud.
- Arbeta för att det skapas en internationell konsensus om hur informationsoperationer förhåller sig till humanitär rätt och mänskliga rättigheter.

För dessa åtgärder, och kanske särskilt för de tre sistnämnda, krävs en noggrann nationell analys av såväl svenska intressen som politiska och juridiska förutsättningar för att målen skall kunna uppnås.

15 Underrättelseverksamhet

15.1 Förändringsperspektiv för underrättelsetjänsten

Sverige behöver en väl fungerande och effektiv underrättelseverksamhet. Den ändrade säkerhetspolitiska situationen har medfört att vi idag måste möta ett bredare spektrum av hot, risker och påfrestringar mot samhället. Detta ställer nya krav på underrättelsetjänsten.

Anpassningsprincipen, som syftar till att anpassa totalförsvarets resurser efter omvärldsläget, kräver i såväl ett kortare som ett längre perspektiv operativa och taktiska militära underrättelser. Dessutom krävs i högre grad strategiska underrättelser för en bredare säkerhetspolitisk analys.

Försvarsunderrättelseverksamheten i fred syftar till att tillgodose behovet av tidig förvarning om hot mot landet så att beredskapshöjande åtgärder hinner vidtas, att tillgodose det behov som uppstår av Sveriges internationella verksamhet samt att tillgodose det långsiktiga säkerhetsskyddet inom Försvarsmakten.

Kraven på en ökad flexibilitet ställer nya krav på en förmåga till samverkan och delgivning mellan olika myndigheter inom underrättelseverksamheterna. Samordningen inom Regeringskansliet och gentemot myndigheter inom området bör intensifieras. Särskild vikt bör läggas vid samordning, analys och inriktning av myndigheterna samt delgivning av dess rapportering.

I det följande redovisas den förskjutning av underrättelsetjänsten från mer traditionell verksamhet mot nya hot och mot internationell säkerhetsfrämjande verksamhet, som nu sker.

15.2 Det vidgade säkerhetsbegreppets konsekvenser för underrättelsetjänsten

Den nya säkerhetspolitiska situationen har medfört att samhället behöver möta ett bredare spektrum av hot, risker och påfrestningar. Som försvarsberedningen har betonat i sin säkerhetspolitiska rapport skall en vidgad syn på säkerheten präglade svensk säkerhetspolitik. Nationellt skall vi kunna möta militära och andra hot som direkt berör Sverige. Vi skall också förebygga och kunna hantera situationer som utan att direkt hota Sveriges fred och självständighet ändå skulle kunna innebära snabba och allvarliga försämringar av samhällets normala funktioner.

Det kan gälla bl.a. gränsöverskridande brottslighet och terrorism, ekonomiska och finansiella kriser, försörjningskriser, ekologiska hot, etniska och religiösa konflikter samt den sårbarhet som den tekniska utvecklingen och informationsteknologin innebär. De hot mot säkerheten som avses måste dock ha en viss dignitet och beröra samhällsliga funktioner. Däremot bör inte försämringar i levnadsstandard och livsvillkor som kan förknippas med långsiktiga förändringar betraktas som säkerhetspolitiska hot i sig.

Försvarsberedningen har framhållit att det krävs en utvecklad struktur för samordning och gemensam hantering av tvärsektoriella hot. Även underrättelsetjänsten har en uppgift att stärka samhället vid svåra påfrestningar i fred. Detta får konsekvenser för såväl civil som militär underrättelsetjänst.

Underrättelsetjänsten har t.ex. uppgiften att inhämta underrättelser om efterlevnaden av internationella avtal på nedrustnings- och rustningskontrollsområdet samt mot spridning av massförstörelsevapen och utvecklingen av andra teknologiska hot.

Den vidgade synen på vad som innefattas i hot mot landets säkerhet gör att den militära underrättelsetjänstens kontaktyta med andra myndigheter, inte minst de polisiära, ökar. Underrättelsetjänsten skall kunna samverka med andra myndigheter. Den militära underrättelsetjänsten får dock inte utöva verksamhet som ligger inom ramen för polisens och andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande arbete.

15.3 Anpassningsprincipens konsekvenser för underrättelsetjänsten

Anpassningsprincipen kräver en god förmåga att kunna uppfatta och rätt tolka signalerna om viktigare säkerhetspolitiska förändringar.

I det kortare perspektivet ställer detta fortsatt mycket höga krav på en kontinuerlig uppföljning och grundberedskap inom underrättelsetjänsten. Därutöver har underrättelsetjänsten att förvarna om sådana förändringar i omvärldsläget, som bör föranleda beslut om anpassning i ett längre tidsperspektiv.

Det ställs stora krav på en bred säkerhetspolitisk analysförmåga för att ett sådant beslutsunderlag skall skapas. En rad faktorer måste beaktas som inte faller under ett rent militärt perspektiv, såsom politiska förhållanden, ekonomisk tillväxt, teknologisk kompetens, infrastruktur, handelsmönster, kriminalitet och allmänna sociala förhållanden. En varierad mångfald av underrättelseinformation och organ framstår därvid som viktig för att öka sannolikheten för upptäckt av indikationer, som kan föranleda ett anpassningsbeslut.

Försvarsberedningen har framhållit att anpassningsförmågan skall förbättras. Det bör bl.a. ske genom att underrättelsetjänsten utvecklas för att tidigt kunna lämna relevant underlag för anpassningsbeslut. Osäkerheten om vår framtida säkerhetspolitiska miljö ställer nya krav på underrättelsetjänsten.

Även anpassningsprincipen ställer ökade krav vad det gäller underrättelsetjänsten. Underrättelsetjänsten som syftar till tidig förvarning om behov av anpassningsåtgärder kräver ett mycket långsiktigt och metodiskt arbete. Att nå en bra balans vad avser resurser är en förutsättning för kvalitét i underrättelseprocessen i sin helhet (inhämtning, bearbetning/analys och delgivning).

Ett samspel bör finnas mellan beskrivningen av möjliga utvecklingar, inriktning av underrättelsetjänsternas inhämtning och planering av anpassningsåtgärder. En riskbedömning av möjliga förändringar kan också ge underlag för ändring av underrättelsebehoven. Tidig förvarning syftar till att ge impulser till beslut om anpassningsåtgärder.

Tyngdpunkten i underrättelsefunktionen när det gäller anpassningsprocessen har därmed anknytning till såväl den militära underrättelsetjänstens traditionella uppgifter som till en allsidigt inriktad underrättelsefunktion. Det är därför viktigt med en ökad

Samverkan mellan försvarsunderrättelseverksamheten och myndigheter utanför försvarsunderrättelsesfären, som t.ex. SÄPO, kriminalunderrättelsetjänsten och Tullverkets underrättelsetjänst. Resultatet av analyser och annan information bör i ökad utsträckning delges relevanta myndigheter och departement för att kunna utnyttjas som beslutsunderlag.

En sammanvägning av militär respektive politisk, ekonomisk och annan civil information måste ske för att det skall föreligga ett så fullständigt säkerhetspolitiskt underlag som möjligt för ett anpassningsbeslut på politisk nivå. Här finns viktiga uppgifter för både militär och civil underrättelseverksamhet. Samverkan mellan olika aktörer som ingår i underrättelsesfären måste utvecklas.

15.4 Försvarsunderrättelseverksamhetens uppgifter rörande yttre militära hot

Försvarsunderrättelseverksamheten skall stödja svensk utrikes- och säkerhetspolitik. Detta förutsätter en verksamhet för att kartlägga yttre militära hot mot landet. En god kunskap om andra staters militära förmåga och beredskap och andra yttre hot är av grundläggande betydelse för landets säkerhet.

I fredstid är det en primär uppgift för underrättelsetjänsten att, på grundval av i första hand militära och politiska indikationer, i tid kunna ge statsmakterna och försvarsledningen en förvarning om krigshot. Trots den förändrade militära hotbilden och den minskade risken på kort och medellång sikt för militära angrepp mot landet, kvarstår den militära underrättelsetjänstens grundläggande uppgift att förvarna om militära angreppsförberedelser.

Den militära underrättelsetjänstens verksamhet i fred utgör grunden för hur tjänsten skall bedrivas i en kris- eller krigssituation. Ett krigsfall kräver tillväxt av den operativa och taktiska nivån av underrättelsetjänsten. I krig lämnar underrättelsetjänsten statsmakterna ett avsevärt mer omfattande underrättelseunderlag som stöd för beslut om agerande. Samtidigt har man en omedelbar uppgift att med information stödja de militära förbanden med underlag för beslut om militära operationer.

Även i fredstid måste ett kunnande upprätthållas vad avser analys och inhämtningsmetoder och förutsättningarna för dessa vidmakthållas och utvecklas. Det är av stor vikt att kontinuitet upprätthålls i verksamheten. Frånvaron av ett invasionshot inom överskådlig tid har varit ett element i översynen av frågan om underrättelsetjänst-

tens uppgifter (SOU 1999:37). En av utgångspunkterna har varit att underrättelsetjänsten fortsättningsvis även i det kortare perspektivet skall fullgöra centrala uppgifter inom ramen för den grundberedskap, som Försvarsmakten skall upprätthålla för försvaret mot väpnat angrepp och för att hävda svensk territoriell integritet.

Underrättelsetjänsten måste därvid upprätthålla en tillräckligt hög grundberedskap för att ha förmåga att upptäcka och analysera de tänkbara hoten främst i vårt närområde mot vårt land, såsom hot om väpnade angrepp i form av begränsade insatser med i första hand fjärrstridsmedel, avsiktliga intrång på vårt territorium samt kränkningar av territoriet.

15.5 Det internationella säkerhetssamarbetets konsekvenser för underrättelsetjänsten

Sveriges allt bredare medverkan i det internationella säkerhetssamarbetet kräver att statsmakterna genom underrättelsetjänsten får erforderlig information att lägga till grund för konfliktförebyggande åtgärder, krishantering, planering och beslut om insats. Vårt deltagande i den europeiska gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP) har också medfört ökade krav på underrättelsetjänsten än tidigare.

Krav ställs på att underrättelsetjänsten skall kunna inhämta och bearbeta material samt delge bedömningar om säkerhetspolitiska och militära förhållanden i ett vidare geografiskt sammanhang än tidigare. Vidare krävs att information kan lämnas som stöd för insatsstyrkornas säkerhet och operationer i operationsområdet. Underrättelsefunktionen är en förutsättning för styrkornas säkerhet, för deras förmåga att lösa sina uppgifter, för kontroll över bevakningsområdet och för att kunna leda lokala förhandlingar. Det ligger emellertid i sakens natur att den svenska underrättelsetjänstens bevakning i dessa sammanhang inte kan vara heltäckande, utan tjänsten måste kunna förlita sig på en samverkan med andra deltagande länders underrättelsetjänster.

Erfarenheterna från det svenska samarbetet med Nato- och partnerländer inom ramen för SFOR och KFOR har visat att en väl fungerande underrättelsetjänst förbättrar såväl säkerheten för förbanden och för civil personal som förmågan att lösa uppgiften. Underrättelsetjänsten bör ytterligare utveckla formerna för sam-

verkan med andra länder inom ramen för fredsfrämjande verksamhet.

Fredsfrämjande och humanitära insatser ställer ökade krav på den militära underrättelsetjänstens förutsättningar för såväl inhämtning av information, som förmåga till taktisk, operativ och strategisk analys. I detta sammanhang bör samarbetet mellan den militära underrättelsefunktionen och den civila sfären, i synnerhet Regeringskansliet förstärkas. De svenska insatserna i framförallt Bosnien och Kosovo har bidragit till att höja kvalitén på samverkan mellan Regeringskansliet och underrättelsetjänsten.

I krislägen då internationella insatser övervägs krävs snabba konsultationer mellan alla de stater och organisationer som överväger att delta. Det är då av särskild vikt att svenska representanter kan delta i överläggningar med stöd av en självständig nationell analys som bygger på egen inhämtning. Sveriges vilja att effektivt delta i internationell krishantering ställer i vissa avseenden högre krav på egen underrättelseförmåga och högre krav på snabbhet och räckvidd än tidigare.

Både de vidgade säkerhetspolitiska hoten och det ökade internationella säkerhetssamarbetet medför ett ökat behov av underrättelseutbyte med andra stater. Samarbete med andra länder och internationella organisationer är en naturlig del av underrättelseverksamhet. Ett utbyte är nödvändigt för att vi skall kunna få del av information som vi behöver, men som kräver resurser för inhämtning som vi saknar.

Sveriges engagemang för en stärkt krishanteringsförmåga inom EU innebär också en allmän strävan att förbättra underrättelseförmågan vid internationella insatser. En stärkt underrättelsetjänst inför och under en operation bidrar till förbättrad beslutsförmåga också för svensk del vid internationella krishanteringssuppgifter.

En särskild uppgift inom ramen för stärkande av EU:s krishanteringsförmåga gäller bidrag till en gemensam europeisk förmåga på strategisk nivå inom underrättelsetjänst och ett stärkt europeiskt underrättelsesamarbete.

Vid Europeiska Rådets möte i Helsingfors i december 1999 beslutade medlemsstaterna att fastställa kollektiva resursmål, bl.a. vad gäller underrättelsetjänst i samband med krishantering, som skall vara uppfyllda till år 2003. Beträffande underrättelsetjänst erbjöd medlemsstaterna vid rådets möte i Nice december 2000 ett antal resurser som kan bidra till unionens förmåga till analys och lägesuppföljning. Medlemsstaterna har dock konstaterat att det krävs

stora ansträngningar för att man i framtiden skall förfoga över bättre strategiska underrättelser.

15.6 Samordning och inriktning

Försvarsberedningen konstaterar att den bredare hotbilden, anpassningsprincipen och internationellt säkerhetsarbete har skapat ett behov av att statsmakterna stärker samordningen inom underrättelsetjänsten. Tidskraven har skärpts vilket ställer ökade krav på snabbhet och bred delgivning. Nära kontakter mellan användare och producenter är samtidigt en förutsättning för relevans i underrättelseverksamheten.

En samordnande funktion har inrättats i Regeringskansliet för kontinuerlig inriktning av försvarsunderrättelseverksamheten genom etablerandet av en styrgrupp för säkerhetspolitiska underrättelsefrågor. Styrgruppen har en departementsöverskridande sammansättning av representanter på statssekreterarnivå samt cheferna för myndigheter inom underrättelseverksamhet. Styrgruppen stöds av ett sekretariat inom Regeringskansliet.

Enligt Regeringskansliets föreskrifter med arbetsordning för Försvarsdepartementet har samordningssekretariatet till uppgift att löpande följa underrättelseverksamheten, att bedöma underrättelseunderlaget samt att bidra till en sammanvägd syn på hot mot landets yttre säkerhet och intressen. Sekretariatet skall verka för att ett regelbundet samråd äger rum mellan underrättelsetjänsterna och Regeringskansliet och att en adekvat delgivning av material sker. Sekretariatet medverkar till den kontinuerliga inriktningen av försvarsunderrättelseverksamheten och därtill knutna myndigheter.

Ytterligare processer för sammanvägning och beredning av såväl militär som civil underrättelseinformation krävs för att det skall föreligga ett mer fullständigt säkerhetspolitiskt beslutsunderlag.

Det är av avgörande betydelse för att nå ett gott resultat i underrättelseverksamheten, att regeringens underrättelsebehov kan ges en detaljerad utformning i ett samråd med samtliga underrättelseorgan. En fortlöpande dialog behöver upprätthållas mellan militära och civila underrättelseorgan för att ge bästa möjliga underlag för bedömning av den bredare hotbild som har skisserats.

Bilaga 1

Förteckning över förkortningar

ABM	Anti-Ballistic Missile
BTWC	Biological and Toxin Weapons Convention (Biologiska- och toxinvapenkonventionen)
CCRA	Common Criteria Recognition Arrangement
EAPR	Euro-atlantiska partnerskapsrådet - Euro-Atlantic Partnership Council (EAPC)
ESDP	European Security and Defence Policy (EU)
EU	Europeiska Unionen
FN	Förenta Nationerna - United Nations (UN)
FOI	Totalförsvarets Forskningsinstitut
FoT	Forskning och Teknikutveckling
FoU	Forskning och Utveckling
FRJ	Förbundsrepubliken Jugoslavien

FYROM	Former Yugoslav Republic of Macedonia
G 8	Group of Eight (Kanada, Frankrike, Tyskland, Italien Japan, Storbritannien, USA, Ryssland)
GUSP	Gemensamma Utrikes- och Säkerhetspolitiken (EU)
HFC	Helsinki Force Catalogue
HHC	Helsinki Headline Catalogue
HPC	Helsinki Progress Catalogue
INF	Intermediate-range nuclear forces
IO	Informationsoperationer (Information Operations)
ISTC	International Science and Technology Centre
IW	Information Warfare (Informationskrigföring)
KFOR	Kosovo Force
Kusp	Kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (EU)
MD	Missile Defense
NAC	North Atlantic Council
Nato	North Atlantic Treaty Organization
NBC	Nuclear, Biological, Chemical (weapons)
NDCI	Non-proliferation and Disarmament Cooperation Initiative

Nordcaps	Nordic Coordinated Arrangement for Military Peace Support
NPT	Non-Proliferation Treaty (Icke spridningsfördraget)
OPCW	Organisation for the Prohibition of Chemical Weapons
OSS	Oberoende Staters Samvälde - Commonwealth of Independent States (CIS)
OSSE	Organisationen för Säkerhet och Samarbete i Europa - Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE)
PARP	Planning and Review Process (PFF-ländernas försvarsplaneringsprocess för krishantering)
PFF	Partnerskap För Fred - Partnership for Peace (Pfp)
PTS	Post- och Telestyrelsen
RMA	Revolution in Military Affairs
RRV	Riksrevisionsverket
SFOR	Stabilization Force (f.d. Jugoslavien)
Shirbrig	Standing High Readiness Brigade
SMI	Statens smittskyddsinstitut
START	Strategic Arms Reduction Treaty
STCU	Science and Technology Centre of Ukraine
SUR	Skydda - Upptäcka - Reagera
TMD	Theatre missile defence

VEU	Västeuropeiska unionen - Western European Union (WEU)
WTO	World Trade Organization - Världshandelsorganisationen

Bilaga 2

Krav på Försvarmaktens operativa förmåga

(Enligt prop. 1999/2000:30, bet. 1999/2000:FöU2)

Vad avser uppgiften försvara Sverige mot väpnat angrepp skall Försvarmakten

- ha förmåga att upptäcka, analysera och möta begränsade insatser mot Sverige som sker med i första hand fjärrstridsmedel, eller hot om sådana insatser,
- ha förmåga att minska verkningarna vid en insats med NBC-stridsmedel,
- ha förmåga att i samverkan med övriga delar av totalförsvaret vidta skyddsåtgärder vid begränsade insatser mot civila och militära mål,
- ha förmåga att hantera informationskrigföring och bidra till samhällets totala motståndsförmåga mot informationsoperationer och
- ha förmåga att möta intrång på vårt territorium.

Försvarmakten skall ha beredskap för att på kort sikt (högst ett år) kunna utveckla förmåga

- till skyddsåtgärder som medför att samhället kan motstå bekämpning av samhällsfunktioner och infrastruktur och
- att möta insatser av fjärrstridsmedel och begränsade luftrörliga insatsstyrkor

Försvarsmakten skall vidare på medellång sikt (inom fem år), efter beslut om anpassningsåtgärder kunna utveckla förmåga att möta mer omfattande militära operationer

Försvarsmaktens skall vidare skapa en grund för att på lång sikt (mer än tio år) kunna utveckla förmåga mot flera olika typer av väpnade angrepp.

Vad avser uppgiften att hävda vår territoriella integritet skall Försvarsmakten

- kunna upptäcka och ingripa mot kränkningar av territoriet, varvid förmågan, särskilt i Östersjöområdet, snabbt skall kunna ökas i anslutning till akuta kriser och
- kunna upptäcka och avvisa säkerhetshot i samverkan med andra myndigheter.

Vad avser uppgiften att bidra till fred och säkerhet i omvärlden skall Försvarsmakten

- ha förmåga att i samverkan med andra länder planera och genomföra fredsbevarande operationer som inledningsvis främst skall kunna ske med markförband, landminröjnings- och sjöminröjningskapacitet, transportresurser och andra specialenheter, företrädesvis i Europa och dess närhet, men även globalt,
- ha förmåga att i samverkan med andra länder planera och genomföra fredsframtvingande operationer som främst skall kunna ske med markförband i Europa och dess närhet,
- kunna lämna stöd till fredsfrämjande och humanitär verksamhet som främst skall omfatta land- och sjöminröjningskapacitet, transportresurser och andra specialenheter, främst i Europa och dess närhet och
- ha förmåga att i samverkan med andra länder planera, genomföra och delta i övningsverksamhet som skall omfatta såväl mark- som sjö- och flygstridskrafter inom ramen för det säkerhetsfrämjande samarbetet, främst i närområdet.

På medellång sikt skall Försvarsmakten även

- kunna delta i begränsade fredsframtvingande operationer med markförband globalt och
- kunna delta i fredsbevarande operationer med sjö- och flygstridskrafter i vårt närområde.

Beträffande uppgiften att stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred skall Försvarsmakten ha förmåga att samverka med civila myndigheter och ha förmåga att ställa resurser till förfogande.

Försvarsmakten skall vidare ha förmågan att ställa resurser till förfogande vid räddningstjänst och därutöver kunna lämna stöd till andra myndigheter.

Kraven på förmåga att stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred skall inte utgöra en utgångspunkt för Försvarsmaktens utformning och omfattning men skall beaktas i den operativa och territoriella planeringen, vid planering av övningsverksamhet samt när det gäller tillgänglighet till vissa materielslag och förnödenheter, m.m.

Bilaga 3

Avvikande uppfattning av Berit Jóhannesson (v)

Försvarsberedningens rapport har nu tagit steget från att analysera behov till att konkret föreslå åtgärder i syfte att åstadkomma en heltäckande krishantering och IT-säkerhetsfunktion. Vänsterpartiet anser att detta arbete utgör grunden för den fortsatta demokratiska processen. De grunder utifrån vilka försvaret får stödja det civila samhället har klart redovisats. Detta är bra.

De avvikande uppfattningar jag framställde i samband med försvarsberedningens förra rapport "Gränsöverskridande sårbarhet - gemensam säkerhet" inom områden europeisk militär krishantering och försvarsindustrisamarbetet, militärt stöd till Baltikum, synen på Nato, USA, FN samt PFF är väl kända och upprepas därför inte. Jag kommenterar endast skrivningar inom de områden som denna rapport omfattar.

Krishantering

Vänsterpartiets grundinställning vad gäller den militära delen av EU:s krishantering är som sagt känd. Beredningens uppfattning är att regeringen skall få besluta om att ställa en fredsbevarande styrka till förfogande på uppmaning av EU. Därmed uppgraderas EU till samma legitima nivå som FN och OSSE. Vänsterpartiet ställer sig inte bakom detta förslag till förändring.

Vid Europeiska rådets möte i Göteborg antogs ett program för konfliktförebyggande. Detta är ett välkommet steg i rätt riktning. Konfliktförebyggande åtgärder är den enda typ av krishantering som förhindrar att konflikter utmynnar i våld. Satsning på ensidig

militär krishantering riskerar att undergräva det konfliktförebyggande arbete, genom att resurser används till militära ändamål och vapen, istället för att stärka den demokratiska, ekonomiska, sociala och politiska utvecklingen.

Vikten av att samordna konfliktförebyggande insatser, civila och militära konflikthanteringsinsatser är vital. Det ligger i kris- och konflikthanterings natur att militära fredsbevarande eller fredsframtvingande åtgärder inte behöver sättas in om den konfliktförebyggande insatsen varit tillräcklig.

Bygg inte fast försvaret

Under avsnittet 7.5 redogör beredningen för behovet av stridskrafter för försvar mot väpnat angrepp och hävdandet av territoriell integritet. En viktig fråga i detta sammanhang är att försvarsmakten inte byggs fast i tunga vapensystem som försvårar en anpassning för reducering i framtiden.

Kvinnorna i försvaret

Det är mycket klokt och framtidssyftande att försvarsberedningen trycker på att samtliga skeden i försvarsmaktens arbete inom de fyra huvuduppgifterna skall präglas av ett jämställdhetsperspektiv. Men försvarsberedningen uttalar sin oro för det låga antalet kvinnliga officerare och anser att försvarsmakten och regeringen bör analysera orsakerna till denna brist.

Vänsterpartiet förespråkar allmän värnplikt. I dag råder det plikt för män och frivillighet för kvinnor. En allmän värnplikt förutsätter att båda könen mönstrar och de bäst lämpade tas ut till värnplikts-tjänstgöring. Allmän värnplikt tar bort den sista delen i grundlagen som diskriminerar kvinnor och är i samklang med de officiella målen och riktlinjerna vad gäller jämställdhet i samhället.

Sveriges nya försvar skall, förutom att försvara landet och hävda vår territoriella integritet, också i större utsträckning än tidigare bidra till fred och säkerhet i omvärlden och stärka samhället vid svåra påfrestningar i fred. Därför är det högst aktuellt att införa allmän värnplikt även av försvarspolitiska skäl.

Materieförsörjning

I kapitlet om försvarets materieförsörjning redovisas det pågående samarbetet mellan stater inom EU och USA. I samband med förra rapporten redovisade jag Vänsterpartiets syn i dessa frågor. Sedan dess har riksdagen beslutat att godkänna ramavtalet om materiel-samarbete mellan sex europeiska länder där Sverige är det enda landet som inte tillhör Nato. Dessutom har USA beslutat att lyfta upp Sverige på Natostatusnivån när det gäller försvarsindustrisamarbete.

Försvarsberedningen skriver "Anslagen för materielanskaffning, forskning och utveckling har minskat, vilket har bidragit till den överkapacitet och minskade lönsamhet som idag finns i försvarsindustrin." Vidare står det att "Den industriella konsolideringen har gått snabbare i USA och den europeiska försvarsindustrin tappade i konkurrenskraft under 1990-talet." Vänsterpartiets menar att en omställning från försvarsindustrins militära produktion till civil produktion är nödvändig.

Beredningen skriver vidare att "Ett ökat europeiskt samarbete behövs för att bevara en konkurrenskraftig försvarsindustri inom Europa". Försvarsberedningen har inte problematiserat vare sig den snabba utvecklingen av det försvarsindustriella samarbetet eller de risker detta för med sig. Beredningens inriktning är odelat positiv till det pågående samarbete. Vänsterpartiet anser att Sveriges omfattande samarbetet med Natos medlemsstater innebär att Sverige knyts närmare Nato. Sveriges bindning till Nato hotar inte bara trovärdigheten för vår alliansfrihet utan också vårt lands självständighet.

De försvarsindustriella avtalen förutsätts rymmas inom ramen för det svenska regelverket för vapenexport som internationellt sett är relativt restriktivt. Vänsterpartiet har vid ett flertal tillfällen påtalat riskerna för att de svenska riktlinjerna för krigsmaterielexport i praktiken kommer att urvattnas i takt med det ökade samarbetet. Försvarsindustrins starka exportintresse och andra staters mer tillåtande regler kan komma i konflikt med våra relativt restriktiva regler. I praktiken innebär detta alltså att stater som idag inte är godkända importörer av svenska vapen kan komma att bli det.

Beredningen menar att "Aktiva exportstödjande åtgärder från regering och myndigheter bör genomföras för att förbättra industrins förutsättningar att marknadsföra och sälja materiel." Väns-

terpartiet delar inte denna syn. Försvarsindustrin är intresserad av att sälja sina produkter och välkomnar ovan nämnda avtal då de ger möjlighet att förbättra sina konkurrensförutsättningar på marknaden. Att regeringen och myndigheter dessutom bidrar med exportstödjande åtgärder innebär en kollision med den svenska traditionen av nedrustning och solidarisk biståndspolitik. När Sveriges regering och myndigheter aktivt arbetar för en ökad krigsmaterielexport undergrävs trovärdigheten för svenskt arbete för fred, nedrustning, för biståndsfrågor och konfliktförebyggande.

Underrättelseverksamhet

Försvarsberedningen skriver angående underrättelseverksamhet att "Underrättelsetjänsten skall kunna samverka med andra myndigheter". Den militära underrättelsetjänsten får dock inte utöva verksamhet som ligger inom ramen för polisens och andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande arbete.

Jag tillstyrker detta uttalande, men vill starkt understryka vikten av att gränsdragningen och det demokratiska inflytandet över detta föreskrivs i lag. Den gräns som idag existerar mellan den militära och civila delen av underrättelsetjänsten får inte överskridas.

Bilaga 4

Avvikande uppfattning av Åke Carnerö (kd)

Inledning

Det förändrade säkerhetspolitiska läget från det stora angreppshotet till mer svårtolkade och svårförutsägbara kriser utifrån det vidgade säkerhetsbegreppet nu får genomslag genom den beredskap för hantering av kriser utmed hela hotskalan som föreslås. Detta innebär inte att samhället går ifrån planläggning mot väpnat angrepp eller invasion till krisplanering i fred utan att Sveriges försvarsplanering får en bredare utgångspunkt.

Som ett grundelement i svensk säkerhetspolitik ingår att kunna möta militära och andra hot samt förebygga och hantera situationer som utan att direkt hota Sveriges fred och självständighet ändå skulle kunna innebära snabba och allvarliga försämringar av samhällets normala funktioner. Det krävs därför en utvecklad struktur för samordning och gemensam hantering av tvärsektoriella hot. Det förslag till ledningssystem för krishantering i samhället utgående från områdesansvaret hos kommun, länsstyrelse och regering som nu presenteras, kommer att öka samhällets säkerhet och beredskap.

En fördjupad samverkan mellan olika sektorer i vårt sårbara samhälle leder till ett säkrare och tryggare samhälle med större motståndskraft mot svåra påfrestningar. I ett särskilt kapitel presenteras en tydlig strategi för samhällets hantering av IT-säkerhet och skydd mot informationsoperationer. Samhällets resurser för hantering av olika kriser utnyttjas på ett rationellt sätt genom en konsekvent tillämpad helhetssyn på samhällets hantering av olika hot och risker.

Försvarsberedningen markerar nu att svenska bidrag till internationella fredsfrämjande insatser bör omfatta alla stridskrafter i högre grad än tidigare och att en stor bredd av uppgifter bör kunna utföras. Detta framgår i de förslag till omformuleringar vad gäller kraven på Försvarsmaktens operativa förmåga som framförs.

Internationell utveckling (kapitel 1)

Utvecklingen i Sveriges närområde (avsnitt 1.3)

Av geografiska skäl är det naturligt att närområdet och Östersjöregionen är de områden där Sverige kan bidra mest och ta ett större ansvar för en fortsatt fredlig utveckling. Att ytterligare förstärka samarbetet med de nordiska och baltiska länderna, liksom att utveckla förtroendefulla relationer till Ryssland är av största säkerhetspolitiska betydelse.

Utvecklingen i närområdet spelar en central roll för den svenska säkerhetspolitiken. Demokratiseringen och en ökad respekt för mänskliga rättigheter förbättrar närområdets säkerhet och verkar konfliktförebyggande. Stärkandet av det regionala samarbetet och att inlemma Östersjöområdet i en alleuropeisk och transatlantisk säkerhetsordning, bör därför vara en hörnsten i Sveriges säkerhetspolitik. Här spelar EU och östutvidgningen en viktig roll, liksom det säkerhetsskapande PFF-samarbetet, där bland annat Natos och Förenta staternas engagemang bidrar till att stärka den fredliga utvecklingen och säkerheten.

Att verka för att alla länder i Östersjöregionen skall kunna finna en långsiktig säkerhetslösning är en fråga av hög prioritet för Sverige. Det är en fördel att de baltiska länderna efter Natos toppmöte i Washington 1999 beskrivs på samma sätt som övriga ansökarländer till Nato. De baltiska ländernas integration i EU och Nato är ett svenskt säkerhetspolitiskt intresse och bör vara till gagn för hela regionens säkerhet, liksom att Polens medlemskap i Nato bör ha gett en ökad säkerhet i regionen. Ett fördjupat stöd till de baltiska länders uppbyggnad av totalförsvaret och andra säkerhetsfunktioner har stor betydelse för att stärka deras suveränitet och fortsatta integration i de euro-atlantiska säkerhetsstrukturerna.

Utvecklingen i Ryssland (avsnitt 1.8)

Trots vissa positiva tendenser utgör Ryssland alltjämt en osäkerhetsfaktor i det svenska närområdet, inte minst avseende NBC-stridsmedel, där Rysslands innehav utgör de enda permanent stationerade i närområdet. Även om man i den ryska kärnvapendoktrinen inte kan utläsa en utökad rysk aggressivitet med kärnvapen är den stora mängden taktiska kärnvapen fortfarande ett orosmoment i vårt närområde.

Barentsregionens omfattande miljöproblem, Rysslands unions-samarbete med Vitryssland och Kaliningradområdets ekonomiska och sociala problem måste beaktas.

Osäkerheten om Rysslands säkerhetspolitiska strategi och framtida utveckling måste därför räknas in i den svenska säkerhetspolitiska bedömningen.

Konsekvenser för svensk säkerhetspolitik (kapitel 2)*Grundelement i Sveriges säkerhetspolitik (avsnitt 2.2)*

Den förändrade säkerhetspolitiska situationen gör att den svenska traditionella säkerhetspolitiken har spelat ut sin roll. Det övergripande målet ska vara att säkra Sveriges och medborgarnas fred, frihet och säkerhet, samt att som liten nation i det internationella samarbetet arbeta för demokrati, mänskliga rättigheter och fred. I en allt mer globaliserad värld krävs att nationer i framtiden är beredda att ta ett större ansvar för utsatta medmänniskor.

Vi måste därför finna de bästa lösningarna för att behålla fred och frihet och för att kunna möta morgondagens utmaningar utan gårdagens lösningar. Den nya situationen ger möjligheter att bygga upp en bättre gemensam europeisk säkerhetsordning där grundläggande säkerhetsbehov tillfredsställs utan att nya skiljelinjer skapas.

Medlemskapet i EU innebär att Sverige tillhör en ekonomisk allians byggd på gemensamma värderingar, som även medför mer kollektivt säkerhetspolitiskt ansvar. Vi har därför politiska och moraliska förpliktelser att ställa upp solidariskt i konflikter för att bevara den kollektiva säkerheten inom FN-samarbetet liksom inom ramen för EU:s krishantering. Det internationella säkerhetspolitiska samarbetet i Östersjöregionen främjar den säkerhetspolitiska utvecklingen i närområdet.

Säkerheten i Europa bör främst lösas med en gemensam säkerhets- och försvarspolitik inom ett utvidgat EU. Sverige bör fortsatt ta en aktiv del i EU:s arbete med krishantering, samt förstärka OSSE:s och Europarådets viktiga konfliktförebyggande arbete. Vi har därmed en historisk möjlighet att delta i skapandet av ett enat Europa präglat av integration, samarbete och gemensam säkerhet.

Vi måste därför ha handlingsfrihet att i takt med förändringar i omvärlden ta konsekvenserna av den djupa samverkan och värdegemenskap som vi har med andra fredsbevarande krafter i Europa så att vi är med där besluten ska fattas.

Konsekvenser för totalförsvaret (avsnitt 2.3)

Försvarsberedningens majoritet framför att "avvecklingen och nedprioriteringen av de verksamheter som direkt inriktas mot att förbereda landet för att motstå ett brett upplagt invasionsföretag kan därmed fortsätta".

Den grundläggande försvarsförmåga som enligt Försvarsberedningens bedömning motverkar ett invasionshot under överskådlig tid, har de senaste åren urholkats genom den ekonomiska situationen. Följdverkningarna av ovanstående skrivning kan därför få negativa konsekvenser på försvarsplanering, mobiliseringsförberedelser och utbildning av förband och enskilda. Försvarsmaktens viktigaste uppgift är samordnad väpnad strid i alla konflikt nivåer. I modern krigföring är det allt mer väsentligt att kunna uppträda integrerat och samordnat med utnyttjande av alla stridskrafter. Denna förmåga krävs för att vi skall ha beredskap att kunna möta angrepp i samband med kriser som kan utvecklas ur nuvarande omvärldsläge och för att vi skall kunna vidta rimliga och tidsanpassade anpassningsåtgärder i ett längre tidsperspektiv.

Avveckling och nedprioritering är därför olyckliga uttryck eftersom hela det militära försvaret och stora delar av frivilligförsvaret måste ha väpnad strid som bakgrund för att kunna bedriva en trovärdig operativ och taktisk planering liksom utbildning och övning för krigssituationer dvs förmåga att kunna försvara Sverige.

För att kunna vidmakthålla en trovärdig anpassnings- och tillväxtförmåga är det nödvändigt att mycket noggrant analysera vilka kompetenser som bör behållas. Kunskap och färdighet som ingen eller få har eller har haft omöjliggör en långsiktig anpassning. Den nu rådande situationen med en Försvarsmakt med låg verksamhetsnivå som får allt modernare materiel men där officerare och

värnpliktiga får allt sämre möjligheter att lära sig använda ny materiel är ohållbar.

Ekonomiska utgångspunkter (kapitel 3)

Finansiering av fredsfrämjande truppinsatser (avsnitt 3.4)

Regeringen anmälde i 2001 års vårproposition (prop. 00/01:100, sidan 121) sin avsikt att i budgetpropositionen för år 2002 föreslå att de nuvarande anslagen 6:1 Förbandsverksamhet och beredskap m.m. och 6:2 Fredsfrämjande truppinsatser inom Utgiftsområde 6 Totalförsvaret slås samman. Syftet är att skapa större flexibilitet i planeringen och användningen av resurserna när avvägningar mellan internationella insatser och förbandsverksamhet skall göras.

Även om fördelningen inom det sammanslagna anslaget kommer att redovisas på ett tydligt sätt kan det leda till onödig konkurrens mellan reguljär förbandsverksamhet och fredsfrämjande truppinsatser. Kristdemokraterna har därför avslagit förslaget till en sammanslagning av de båda anslagen.

För att kunna vidmakthålla de krav på grundläggande försvarsförmåga som beslutats krävs en stabilitet i förbandsverksamheten. Deltagandet i internationella fredsfrämjande insatser får inte urholka det nationella totalförsvaret. Kostnaden för den svenska ambitionsnivån att uthålligt personalförsörja förband vid internationella insatser på ca 1500 personer och under kortare perioder ca 2000 personer kan uppskattas till mellan 1,5 – 2,0 miljarder kronor. Denna summa för fredsfrämjande insatser bör därför på sikt finnas tillgänglig.

Sårbarhet och säkerhet – en förbättrad helhetssyn (kapitel 4)

Medborgerligt engagemang i sårbarhets- och säkerhetsfrågor (avsnitt 4.5)

Frivilligförsvarets medverkan är en viktig resurs för att stärka samhällets skydd, beredskap och förmåga till krishantering. Det är därför viktigt att klargöra vilken roll som frivilliga skall ha i framtidens totalförsvaret. Frivilligverksamhetens inriktning måste anpassas till de förändringar som sker i totalförsvaret.

För att öka det allmänna säkerhetsmedvetandet i vårt samhälle måste den enskilda människans möjlighet att agera på rätt sätt vid olyckor, katastrofer och störningar i samhällsviktiga infrastruktur-system förbättras. Här har bl a de frivilliga organisationerna en viktig uppgift. Det är därför angeläget att målmedvetet stimulera och stödja de frivilliga försvarsorganisationerna men också att dra nytta av dessa i samhällsarbetet.

Tillströmningen av ungdomar till olika frivilliga försvarsorganisationer skulle sannolikt öka väsentligt om de fick klart för sig vilka viktiga insatser de skulle kunna göra vid de olika störningar i samhället som det här kan bli frågan om. Det finns också ett stort behov av förebyggande och förberedande insatser som bidrar till att minska såväl sårbarheten i samhället som skadetillfällena och deras omfattning. Säkert skulle allmänheten också på ett mer påtagligt sätt få upp ögonen för de olika organisationerna och deras verksamhet om dessa ges utrymme att visa prov på sin förmåga inom berörda områden. Det är därför nödvändigt att beredskapsansvariga instanser noga prövar möjligheterna att ta frivilliga i anspråk vid svåra påfrestningar på samhället.

Med denna inriktning uppnås också en förmåga hos de frivilliga organisationerna att kunna medverka i samhällets grundberedskap när det gäller att möta andra, plötsligt inträffade, fredstida händelser i form av större olyckor, kriser och katastrofer.

Samhällets krishantering – en samlad syn på ledning (kapitel 5)

Ledning av det militära försvaret (avsnitt 5.4.1)

En viktig uppgift är att säkerställa att ledningssystemet för situationer i fred och som inte faller under totalförsvarets verksamhet uppfyller de krav som föranleds av att den vidgade säkerhetssynen täcker ett helt spektrum av hot både i fred och krig.

Den militära ledningsstrukturen måste utformas mot bakgrund av att totalförsvarsuppgifterna breddas. Att lämna stöd till samhället vid svåra påfrestningar innebär stora krav på samordning civilt - militärt särskilt på den lokala och regionala nivån. Den nuvarande myndigheten Försvarsmakten och överbefälhavarens olika roller som operativ chef och förbandsproducent är en viktig fråga i det perspektivet. Det behövs en operativ ledning som ska svara för den ena uppgiften. Den ska ha förmåga att ställa uppgifter, avdela resurser och följa utvecklingen så att varje försvarsoperation får bästa möjliga förutsättningar att bli framgångsrik. Det gäller både nationella insatser och deltagande i internationella operationer.

Det militära försvarets ledningssystem bör därför på sikt förändras så att det skapas en operativt ansvarig chef direkt under regeringen som operativt leder skarpa insatser med militära insatsstyrkor och där militärledningen blir en rådgivningsfunktion till regeringen.

Ledning inom Försvarsmakten (avsnitt 5.4.2)

Riksdagen har lagt fast grundläggande utgångspunkter för den framtida ledningsorganisationen (99/00:FöU2). Härav framgår bl a att ledningsbehovet skall utgå från det militära försvarets fyra huvuduppgifter med hänsyn till det vidgade säkerhetsbegreppet och utformas så att det möjliggör en effektiv samverkan mellan totalförsvarets olika delar. Fred, krigsfara och krig skall ledningsmässigt inte längre ses som tydligt åtskilda tillstånd. De principer och mönster som utvecklas i fred för samverkan och samordning skall också bilda grunden för motsvarande verksamheter under höjd beredskap.

En av den regionala nivåns uppgifter ska vara ledning av insatser med beredskapsförband och nationella skyddsstyrkor. Dimensioneringen av ledningsbehoven måste utgå från de nationella skyddsstyrkornas utformning och antal, vilket ännu ej är klarlagt. Inriktningen är att Hemvärnet blir en integrerad och väsentlig del av de nationella skyddsstyrkorna.

Kristdemokraterna anser därför att reella ledningsresurser måste tillföras och militärdistriktens ledningsansvar måste förtydligas och ha sin grund i hela hotskalan. Försvarsberedningen borde därför tydligare ha klargjort militärdistriktens ledningsansvar och ledningsresurser.

Geografiskt och befolkningsmässigt är uppdelningen i de fyra militärdistrikten olycklig. De södra länen har ingen naturlig samarbetspartner i nuvarande uppdelning. Det vore därför bättre att skapa en uppdelning i de fyra väderstrecken dvs. Syd, Väst, Ost och Nord.

Utveckling inom det militära försvaret – nätverksförsvaret (kapitel 7)

Försvarsberedningen anser att den grund- och insatsorganisation som nu utformas utgör en god grund för Försvarsmaktens framtida utveckling. Jag vill betona att Kristdemokraternas förslag till en bredare bas för grundorganisationen med en dubblering av truppslagen (artilleri, ingenjör, luftvärn, träng) bättre hade tillgodosett den tillgång på kompetens som är nödvändig för att Försvarsmakten ska kunna ha en god förmåga att hantera morgondagens krav.

Behov av stridskrafter för försvar mot väpnat angrepp och hävdande av territoriell integritet (avsnitt 7.5)

Nationella skyddsstyrkor

Fördröjningen av de nationella skyddsstyrkornas utformning riskerar att få en hämmande effekt på rekrytering och utbildning. Kristdemokraterna har vid flera tillfällen bl.a. pekat på vikten av att kartlägga behovet av bevakning och skydd av samhällets vitala infrastruktur. Jag beklagar att frågan om hur vårt territorialförsvaret ska utformas för att utgöra en vital resurs över ytan ej kan behandlas i samband med höstens försvarsbeslut.

Civilt försvar – grundläggande försvarsförmåga och anpassning (kapitel 8)

På flera ställen i föreliggande rapport betonas att samhällets åtgärder för höjd beredskap inom civilt försvar kan begränsas till att i allt väsentligt utgöra en planeringsfunktion. Detta kan leda till att resurserna för den civil-militära samverkan i fredstid försämrar möjligheterna för Försvarsmakten att bibehålla förmåga att säkerställa stöd för militära operationer.

Ett av målen för det civila försvaret och för utformningen av resurserna är att "bidra till Försvarsmaktens förmåga vid väpnat angrepp och krig i vår omvärld". Denna uppgift får inte urholkas utan måste övas i fredstid så att inte all kunskap och kompetens skjuts till en beredskapshöjning och/eller tillväxtsituation. Försvarsplaneringen måste utgå från detta i fredstid för att de fastställda kraven på grundläggande försvarsförmåga och grundberedskap skall kunna upprätthållas.

Totalförsvarets beredskap och förmåga till anpassning (kapitel 9)

Anpassning är det sätt på vilket vi hanterar de osäkerheter som finns om den fortsatta utvecklingen. En effektiv anpassningsförmåga grundas bl.a. på hög personell kompetens, god materiell kvalitet, tillräcklig produktionskapacitet i grundorganisationen samt resurser för materielförsörjning och en levande inhemsk försvarsindustri.

Diskussionerna om vårt försvar är ofta dagslägefixerade, dvs. de rör sig om nuvarande förhållanden. Liten tid upptas av svagheter med anpassningsproblematiken. En hög, inbyggd anpassningsförmåga är givetvis av avgörande betydelse. En kedja bestående av uttydning och tolkning av förvarningssignaler, nödvändiga politiska beslut, planering, igångsättning och resursuppbyggnad får inte brista för att en tillväxt skall kunna säkerställas. För sent, för lite och i otakt med den säkerhetspolitiska utvecklingen har nog snarare varit regel än undantag.

Vår anpassningsförmåga ligger bl.a. i övningsverksamheten som är helt nödvändig för att behålla och inspirera kvalificerad personal. Kristdemokraterna vill därför betona betydelsen av en grundläggande och kontinuerlig verksamhet som vidmakthåller och utveck-

lar den grundläggande försvarsförmågan, grundberedskapen och anpassningsförmågan.

Bilaga 5

Avvikande uppfattning av Lennart Rohdin (fp)

Försvarsberedningen avlämnade i mars i år sin säkerhetspolitiska rapport "Gränsöverskridande sårbarhet – gemensam säkerhet". I denna analyserades den säkerhetspolitiska utvecklingen sedan sommaren 1999 och dess konsekvenser för svensk säkerhetspolitik. I nu föreliggande betänkande, som i huvudsak ägnas samhällets sårbarhet och krishantering, totalförsvarets förmåga till anpassning m m, gör beredningen bara en framskrivning av sin bedömning av den internationella utvecklingen det senaste halvåret. Vad gäller denna samt konsekvenserna för svensk säkerhetspolitik sammanfaller min bedömning i stort med den jag gjorde i min avvikande uppfattning i mars 2001.

Alliansfriheten och den svenska säkerhetspolitiken

Den svenska säkerhetspolitiska doktrinen "Sveriges militära alliansfrihet, syftande till att vårt land skall kunna vara neutralt i händelse av krig i vårt närområde", har spelat ut sin roll. Med vårt medlemskap i EU lämnade vi uttryckligen den traditionella neutralitetspolitiken bakom oss. Som medlem i EU kan Sverige aldrig stå neutralt inför en extern aggression mot en annan medlem i EU. Som medlem av de fria demokratiska staternas gemenskap skulle Sverige inte heller kunna stå neutralt vid en extern aggression mot någon av våra tre baltiska systemation. En sådan aggression skulle innebära en åtminstone indirekt men av alla händelser mycket kraftig inskränkning i Sveriges säkerhetspolitiska förutsättningar.

Trots att den militära alliansfriheten idag bara är ett faktiskt uttryck för att Sverige inte är med i någon bindande försvarsallians,

ser sig regeringen fortsatt tvungen att förklara varför olika svenska internationella bidrag till att förverkliga en alleuropeisk fredsordning inte står i strid med alliansfriheten. Detta medför onödiga läsningar och bidrar felaktigt till att ge intryck av att alliansfrihet fortfarande skulle vara ett övergripande mål i sig för svensk säkerhetspolitik.

Vår framtida säkerhet skapar vi tillsammans med andra fria och demokratiska stater. Det är en följd av att vi tillsammans slår vakt om grundläggande gemensamma värden. Det förutsätter ett aktivt svenskt deltagande i alla fora som erbjuds såväl i byggande av den framtida europeiska säkerhetsstrukturen som i kris- och konflikthantering.

De europeiska demokratiernas säkerhet har under årtionden garanterats av Nato. Detta samarbete mellan USA och Europa är viktigt också i framtiden. En ny svensk säkerhetspolitisk doktrin bör utgå från att Sverige aktivt ska bidra till att skapa en alleuropeisk fredsordning. Sverige ska därför, i likhet med de tre baltiska staterna, omgående söka medlemskap i Nato. I vårt eget närområde skulle det vara av stor betydelse om Sverige, de tre baltiska staterna och Finland – vilket självfallet förutsätter att det finska folket så önskar – blev medlemmar av Nato i nästa utvidgningsomgång.

Neutraliteten/alliansfriheten valdes av Sverige i syfte att hålla vårt land utanför stormaktskonflikter i Europa och särskilt i Östersjöområdet. Med det kalla krigets slut, Sovjetunionens upplösning, Rysslands gradvisa normalisering som en europeisk demokrati och utbyggnaden av de europeiska samarbetsorganen föreligger inte längre det konfliktmönster som vår traditionella säkerhetspolitik var avsedd för. Denna mycket positiva och välkomna utveckling av Ryssland och dess framtida roll i det europeiska samarbetet underlättas inte av att vare sig Sverige, Nato-länder eller Ryssland självt fortsätter att framställa Ryssland som en motpol och ett särfall i Europa. Det vore en djupt olycklig demonisering av Ryssland.

Huvudsyftet att kunna vara neutralt vid en konflikt i vårt eget närområde förefaller inte heller vara annat än en rent teoretisk konstruktion. Med vårt eget medlemskap i EU och övriga Östersjöstater som fullvärdiga medlemmar av EU föreligger ingen reell neutralitetsoption. Vår egen säkerhet förutsätter tvärtom solidaritet inom den europeiska gemenskapen. Sådillvida är det i praktiken ingen skillnad mellan de förpliktelser ett EU-medlemskap innebär och de som ett Nato-medlemskap skulle innebära. Det rör sig i båda fallen om ömsesidig solidaritet mellan Europas demokratier. Regeringen hävdar att våra förpliktelser inom EU – formella och reella – inte

försvagat Sveriges möjligheter att driva traditionella svenska ståndpunkter i det internationella samarbetet. Det finns ingen anledning att utgå från att det skulle vara annorlunda vid ett svenskt medlemskap av Nato. Det är ytterst avhängigt viljan och förmågan hos den svenska regeringen.

Sverige har givetvis inflytande över gemensamma operationer med Nato-länder där Sverige också deltar. Vid politiskt mer komplicerade omständigheter talar emellertid allt för att fullvärdiga medlemmar av Nato får större inflytande än samarbetspartner utanför Nato. Och när det gäller Natos fortsatta utveckling från att enbart vara en försvarsallians till att vara en av huvudpelarna i europeisk krishantering är det givetvis främst en fråga för Natos medlemmar. Den viktiga fortsatta utvecklingen av Nato ställer vi oss utanför utan ett fullt medlemskap.

Det är i det perspektivet en klar motsättning i den svenska regeringens budskap att vi bör hålla oss utanför Nato p.g.a. att det är en försvarsallians med kärnvapendoktrin och å andra sidan framhålla vikten av Natos roll i byggandet av den framtida europeiska säkerhetsstrukturen och särskilt USAs fortsatta fysiska närvaro i vårt eget säkerhetspolitiska närområde. Den retoriska kullerbyttan syftar enbart till att legitimera traditionell svensk benägenhet att kunna ställa sig vid sidan av, när det bränner till i vårt eget närområde.

Beredningen lämnade i mars ett bidrag till de överläggningar som regeringen inbjudit riksdagspartierna till om Sveriges säkerhetspolitiska doktrin. Regeringen valde inledningsvis att ställa folkpartiet liberalerna utanför samtalen, med hänvisning till att vi inte längre slår vakt om alliansfriheten. I stället valde regeringen att söka uppnå enighet om formuleringen av Sveriges säkerhetspolitiska doktrin med de partier, som ställer sig avvisande till huvuddragen i den säkerhetspolitik regeringen sedan flera år aktivt för inom ramen för den Europeiska Unionen samt i nära samverkan med Nato. Dessa partier förordar en fortsatt, av den svenska regeringen redan övergiven, svensk neutralitetspolitik, vilket också framgår tydligt av denna rapport från försvarsberedningen. Överläggningarna, som nu pågått i ett halvår, har därför inte oväntat förblivit resultatlösa.

Den internationella utvecklingen

Nato-utvidgningen

EU och Natos successiva utvidgningar till att omfatta allt fler av Europas demokratier är viktiga bidrag till att stärka de institutionaliserade strukturer som främst främjar fred och säkerhet i Europa. Det bidrar kraftfullt till att förebygga, möta och hantera konflikter såväl inom som mellan stater i Europa. Institutionaliserade säkerhetsstrukturer av denna art bidrar till att öka transparens och förutsägbarhet. Den fortsatta utvidgningen bygger på att nya medlemmar uppfyller de kriterier som de båda organisationerna förutsätter. Däremot bör ingen bortre gräns vare sig geografiskt eller tidsmässigt ställas upp för denna utvidgning. Det innebär t ex att också Ryssland, som naturligen hör hemma i det nya Europa som nu växer fram, kan kvalificera sig för medlemskap om och när det så önskar.

Estland, Lettland och Litauen har valt att söka medlemskap i både EU och Nato. Det utomordentligt gynnsamma säkerhetspolitiska läget i Östersjöområdet skulle ytterligare befastas med medlemskap i de båda organisationerna. Det skulle skapa både stabilitet och förutsägbarhet också i denna del av Europa. Att stödja Estlands, Lettlands och Litauens ansökningar om medlemskap i såväl EU som Nato gagnar således den säkerhetspolitiska utvecklingen i vårt eget närområde. Det bör därför uttryckligen stödjas av Sverige.

Alltmer talar nu för att Nato vid sitt toppmöte i Prag i november 2002 kommer att fatta beslut om inbjudningar till en fortsatt utvidgning – denna gång att omfatta också svenska grannar i Baltikum. Finland beskriver numera sitt säkerhetspolitiska vägval som alliansfrihet ”under rådande förhållanden”. Efter Natos toppmöte i Prag kan diskrepansen mellan svensk säkerhetspolitik i inhemska doktrinsamtal och praktisk politik därför mycket snabbt bli avgrundslig. I Europa är det bara Sverige och Vitryssland som för egen del uttryckligen utesluter medlemskap i Nato.

Kärnvapenutvecklingen och missilförsvar

Det är fortsatt mycket angeläget att Sverige medverkar i internationella ansträngningar för rustningskontroll och rustningsbegränsningar inom kärnvapenområdet. De åtaganden som kärnvapenmakterna äntligen gjorde i anslutning till icke-spridningsavtalets (NPT) granskningskonferens är därför mycket välkomna.

Tyvärr finns det anledning att misstänka att den främsta orsaken härtill ligger i de indiska och pakistanska provsprängningarna 1999, som för de fem kärnvapenmakterna visade på de betydande spridningsriskerna med en fortsatt ovilja att komma de icke-kärnvapeninnehavande staterna till mötes. Indien hörde under en lång rad av år till de pådrivande, när det gällde att utkräva åtaganden från kärnvapenmakterna. När dessa uteblev och den kinesiska kärnvapenupprustningen fortsatte, till icke ringa del riktad mot Indien, såg detta land ytterligare skäl att beträda den nu inslagna vägen. Det är djupt beklagligt att kärnvapenmakternas långa förhållning av egna rustningsbegränsande åtaganden nu lett till ytterligare kärnvapeninnehavare.

Riskerna med de amerikanska planerna inom NMD/TMD-området - om de trots allt skulle förverkligas i öppen konfrontation, vilket måste bedömas som mindre sannolikt - är betydande inte minst i förhållande till ingångna avtal och då främst ABM-avtalet. Å andra sidan bör riskerna med pågående kärnvapenrustning i Ostasien och då främst Kina på allvar uppmärksammas. Det kinesiska kärnvapenprogrammet är ett växande hot mot en rad länder i Asien, som är eller till nyligen valt att inte skaffa egna kärnvapen. Till detta kommer de allt större riskerna för spridning av såväl kärnvapen som missiler med lång räckvidd till s.k. "rough states" eller till rena terrorgrupper. De amerikanska planerna på NMD/TMD är därför inte tagna ur luften utan ett sätt, om än riskfyllt, att svara på en allt allvarligare utveckling.

Det går inte att förneka att ABM-avtalet avser en helt annan geopolitisk och vapenteknologisk verklighet än dagens. ABM-avtalet slöts 1972 mellan USA och Sovjetunionen - de enda stater som då bedömdes vara berörda. ABM-avtalet avsåg exklusivt dessa två staters kärnvapenhot mot varandra. Idag torde vare sig USA eller Ryssland (som Sovjetunionens efterföljare) utgöra eller se varandra som ett hot i detta avseende. USA:s främsta ambition är där-

för att i samverkan med sina allierade i Europa och med Ryssland nå en lösning på frågan om missilförsvarsfrågorna. Mycket talar allt mer för att det finns gemensamma amerikanska och ryska intressen att hitta en lösning, som tillgodoser båda parter. Detta kommer säkerligen att vara ett inslag i den amerikansk-ryska dialogen om bl a en fortsatt Nato-utvidgning. Även mellan Kina och USA förs en dialog om de amerikanska missilförsvarsplanerna, som får ses som en del av de framtida amerikansk-kinesiska relationerna.

Först med Bush-administrationens tillträde i början av året har de amerikanska missilförsvarsplanerna på allvar börjat utvecklas. Successivt har under året den nya administrationen i Washington påbörjat en seriös dialog med sina allierade i Europa och i Stilla-havs-Asien liksom med Ryssland och med Kina kring dessa frågor. Det förefaller som alltfler nu riktar in sig på fortsatt dialog i stället för konfrontation. En svensk "Alleingang", där den amerikanska politiken beskrivs i ordalag som är mer ryska eller kinesiska än dessas upphovsmän, kan förvisso ge internationell uppmärksamhet men riskerar att ställa Sverige helt offside.

Mellersta Östern

I beredningens betänkande beskrivs den långa historiska bakgrunden till konflikten/konflikterna i Mellersta Östern mycket summariskt. Länge rörde det sig om de arabiska staternas uttalade ovilja att acceptera den av FN utropade israeliska statens existens. Detta skedde helt över huvudet på den palestinska befolkningen, som tvärtom ofta drabbades mycket brutalare av regimerna i de arabiska stater, de tagit sin tillflykt i efter 1948 och de följande krigen mellan arabstater och Israel.

En avgörande pusselbit i en varaktig fredsuppgörelse förutom att tillgodose palestinernas rättmätiga krav bl a på en egen statsbildning är mot bakgrunden av den mer än femtioåriga konflikten, att Israel kan få godtagbara garantier för sin säkerhet och sin existens. Detta förutsätter säkerligen också att det palestinska folket ges möjlighet till en demokratisk utveckling med ett i verklig mening demokratiskt ledarskap inom ramen för stabila demokratiska institutioner.

Den fredsprocess som engagerat flera israeliska regeringar och den palestinska ledningen under Arafats ledning har hela tiden motarbetats av palestinska vägrargrupper av politisk och/eller islamsk karaktär. Detta motstånd har präglats av ständigt återkom-

mande terrorattacker mot främst civila mål i Israel, vilket ständigt tycks resultera i en upptrappning av konflikten – dvs. det som varit avsikten med terrorverksamheten. Här spelar också de israeliska bosättarna på palestinskt område och flera israeliska regeringars bosättningspolitik dem i händerna som inte vill ha fred. De återkommande utbrotten av den palestinska intifadan är uttryck för de förhållanden som många palestinier levt i under mycket lång tid, vilket exploateras av palestinska vägrargrupper för att provocera fram israeliska överreaktioner.

Ekonomiska utgångspunkter

Riksdagens beslut våren 1999 om de ekonomiska ramarna för försvaret under 2002-2004 gav enligt folkpartiet liberalerna inte tillfredsställande utrymme för vare sig nödvändig materiell förnyelse eller för internationella insatser. Vi föreslog därför att omställningsbidraget skulle ha varit sammanlagt 3 miljarder högre. Denna bedömning har tyvärr visat sig befogad. De brister i försvarets ekonomirutiner – tekniska såväl som attitydmässiga – som återigen kommit i dagen är emellertid huvudorsak till de befarade budgetöverdragen under 2001. Panikbromsningarna understryker såväl riskerna för att materialanslagen naggas i kanten som att fortfarande för många värnpliktiga kallas in i förhållande till behoven.

Beredningens förslag vad gäller finansieringen av åtgärder för anpassning bygger på en, kanske befogad, oro för att de normala politiska beslutsprocesser som anpassningsdoktrinen bygger på, ändå inte kommer att fungera. En mycket snabb omvärldsförsämring, som kräver påtagliga och oplanerade ekonomiska resurstillskott till försvaret, är snarast uttryck för att de system som ska uppfatta/förmedla signaler om omvärldsförändringar liksom förmågan/viljan att omsätta dessa signaler i politiska beslut saknats eller underskattats. Skulle så ändå vara fallet kan man förutsätta att regering och riksdag kan bli överens om nödvändiga beslut.

Svårigheterna att tillräckligt snabbt få svenska krishanteringsinsatser på plats som t.ex. i Kosovo är framför allt ett uttryck för politiska svagheter i regeringskansli och gentemot försvarsmakten. Anslaget för internationella insatser ska, vilket länge förespråkats av folkpartiet liberalerna, vara i den storleksordning som krävs normalt. Att nästan varje år tvingas till nya finansieringsbeslut understryker att anslaget dimensionerats fel i grunden. Så ska endast ske i undantagsfall. Att anslaget vissa år inte utnyttjas fullt ut vore

däremot inte onormalt. Jag avvisar däremot förslaget om ett samlat anslag för både fredsfrämjande truppinsatser samt förbandsverksamhet och beredskap. Det riskerar att i för hög utsträckning suddas ut gränserna mellan dessa båda verksamheter inom totalförsvansområdet.

Ett nytt personalförsörjningssystem

Beredningen förordar att ansträngningar görs för att rekrytera fler kvinnor som officerare och till andra befattningar inom försvaret, vilket jag ställer mig bakom. Däremot förbigår beredningen med tystnad Pliktutredningens (SOU 2000:21) förslag om en könsneutral värnplikt, vilket är mycket beklagligt. En könsneutral värnpliktsuttagning torde, förutom att vara den principiellt mest riktiga tillämpningen av pliktuttagning för totalförsvaret, vara den utan jämförelse lämpligaste vägen att främja fler kvinnor i försvaret i befattningar på olika nivåer. Fler kvinnor också i plikttjänstgöring är det mest effektiva sättet att förändra attityder och klimat som motverkar trakasserier och diskriminerande handlingar inom försvaret.

Under flera år har det tydligt visats att fler värnpliktiga kallas in till utbildning än vad som krävs för att besätta krigsorganisationen. Det sker fortfarande för att upprätthålla en fiktion om att allmän värnplikt som uttagningsprincip måste innebära en viss volym av värnpliktiga. De värnpliktiga som även i år tvingas delta i en utbildning, som det saknas ekonomiska förutsättningar för att göra meningsfull, eller som tvingas avbryta utbildningen av samma skäl, utsätts för en oacceptabel kränkning av sin personliga frihet och integritet – ofta dessutom med olyckliga följder för planering av studier och yrkesliv.

För att kunna säkerställa en tillräcklig volym av personal för internationella insatser krävs att såväl utbildning som rekryteringsförhållanden förändras. Det gäller också frågor rörande ersättning, försäkringsskydd och meritvärdering i samband med internationell tjänst. Jag menar att det är hög tid att pröva ett system med visstidsanställning på kontrakt av personer som fullgjort sin värnpliktsutbildning. Detta bör klargöras redan i samband med mönstring och under värnpliktsutbildningen gång.

Bilaga 6

Avvikande uppfattning av Annika Nordgren (mp)

Samverkan mellan polis och militär

Beredningen slår i enighet fast principen om att militärt våld eller tvång inte skall brukas mot civila och att militära resurser inte skall nyttjas i situationer där det kan uppfattas som att man gör avsteg från denna princip. Det är bra. Samtidigt menar majoriteten att utrymmet för stöd och samverkan mellan civila och militära myndigheter är stort och att militära system bör möjliggöra en effektiv kommunikation med andra myndigheter som polis och kustbevakning, t.ex. vid eftersök av försvunna personer. Det är naturligtvis omöjligt att vara emot att alla samhällets resurser skall kunna utnyttjas för att hitta ett bortsprunget barn (för att ta beredningens eget exempel), men samma resurser skulle kunna utnyttjas i situationer som inte är lika självklara. Jag tycker att beredningen, för tydlighetens skull, borde ha resonerat kring situationer som kan uppfattas vara i gråzonen och inte bara exemplifierat med självklara fall.

Det vidgade säkerhetsbegreppet

Beredningens majoritet vidhåller att säkerhetspolitiken skall avgränsas så att denna primärt avser sådana hot mot säkerheten som kan innebära snabba och allvarliga försämringar av samhällets normala funktion. Beredningen menar att hoten måste avse samhället eller många människor snarare än enskilda verksamheter och indi-

vider, samt att försämringar i levnadsstandard och livsvillkor som kan förknippas med långsiktiga förändringar av t.ex. sociala förhållanden, miljöförstöring och klimatförändringar inte bör betraktas som säkerhetspolitiska hot i sig.

När det gäller klimatförändringar vill jag, med hänvisning till Sårbarhets- och säkerhetsutredningen (SOU 2001:41), framhålla att beredningens konstruerade avgränsning kan ställas mot forskningsresultat inom området där man bl.a. talar om brytpunkter, dvs. situationer där linjärt förutsägbar utveckling övergår till ett kaotiskt, oförutsägbart förlopp. Beredningens konstruerade avgränsning av säkerhetspolitiken bygger enligt min mening på ovilja att ta konsekvenserna av en vidgad analys, snarare än argument underbyggda i sak.

EU

Beredningen undviker även i denna rapport att problematisera EU:s försvars- och säkerhetspolitiska utveckling och dess konsekvenser t.ex. i ett globalt perspektiv och i relation till FN och OSSE. Enligt min mening reducerar detta värdet av rapporten. Beredningens beskrivning av EU är inte trovärdig utan kan och bör läsas som en partsinlaga snarare än som en objektiv och analyserande beskrivning av utvecklingen inom området.

Krigsmaterielsamarbete och vapenexport

Beredningen menar att aktiva exportstödjande åtgärder från regering och myndigheter bör genomföras för att förbättra industrins förutsättningar att marknadsföra och sälja materiel. Beredningen föreslår ingen förändring i regelverket kring svensk krigsmateriel-export, men hela avsnittet om materielförsörjningen är i fullständig avsaknad av den vidare syn på vapenexport och krigsmaterielsamarbete som i andra sammanhang framhålls, t.ex. vad gäller rustningsspiraler, fattigdomsbekämpning och konfliktförebyggande åtgärder. Den vidgade säkerhetspolitiska synen, som i andra sammanhang har fått genomslag i beredningen, borde tillämpas även på detta område.

Personalförsörjningssystemet

Beredningens förslag till personalförsörjningssystem uppvisar en rad brister, varav den allvarligaste är att man inte kan visa hur man säkerställer rekryteringen till internationella insatser med den föreslagna modellen. Detta minskar trovärdigheten och realismen när det gäller att omsätta den uttalade ambitionsnivån på det internationella området till praktisk handling. Vidare menar beredningen att personalförsörjningssystemet även fortsättningsvis bör bygga på totalförsvarsplikten. Jag anser istället att en frivillig mönstring för kvinnor och män bör införas.

Beslut om deltagande i internationella insatser

Beredningens majoritet upprepar tidigare krav på lagändring så att regeringen utan riksdagsbeslut skall kunna ställa en väpnad styrka till förfogande för fredsbevarande verksamhet utomlands efter beslut av EU. I denna rapport har majoriteten formulerat om det till att ”lagen om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands vidgas så att den ger regeringen möjlighet att ställa en väpnad styrka till förfogande för fredsbevarande verksamhet utomlands även efter beslut av EU”, möjligen därför att man vill undvika att beskriva vad förändringen verkligen innebär – nämligen just att riksdagen kringgås. Jag delar inte majoritetens uppfattning utan ser ett stort värde i att riksdagen får säga sin mening i dessa frågor, både i ett demokrati- och ett ansvarsperspektiv.

Stridshelikoptrar

Beredningens majoritet menar att kompetens för att uppträda med stridshelikopterförband bör utvecklas och att insatser med stridshelikoptrar hör till modern markstrid. Jag anser att anskaffning av ett nytt vapensystem i det rådande säkerhetspolitiska läget är en direkt felinvestering. Jag tycker att beredningen tydligt borde uttalat detta för att undvika att processer startas inom industri, departement och myndighet, som förr eller senare närmast automatiskt brukar leda till anskaffning.