

# Innehåll

<b>Missiv</b> .....	<b>7</b>
Försvar för en ny tid .....	7
<b>Inledning och sammanfattning</b> .....	<b>11</b>
<b>1 Säkerhetspolitiska utgångspunkter</b> .....	<b>31</b>
1.1 Utvecklingen av det internationella säkerhetspolitiska systemet .....	31
Multilateralism och unilateralism.....	32
1.2 Slutsatser för svensk säkerhetspolitik.....	37
<b>2 Konceptuell ram för en svensk säkerhetsstrategi</b> .....	<b>49</b>
2.1 Utgångspunkter för en svensk säkerhetsstrategi .....	49
2.2 Utvecklingen mot ett nytt koncept .....	52
2.2.1 Vad skall skyddas och vad hotar? .....	53
2.3 Mål, begrepp och principer.....	55
2.3.1 Mål.....	55
2.3.2 Principer och begrepp .....	57
2.3.3 Funktioner som skall skyddas .....	58
2.3.4 Resurser och lagstiftning.....	59
2.4 Försvarsberedningens syn på fortsatt arbete.....	60
<b>3 Utgångsläget inför nästa beslutsperiod</b> .....	<b>63</b>
3.1 Inledning.....	63

3.2	Läget i insatsorganisationen.....	64
3.3	Läget i grundorganisationen .....	66
<b>4</b>	<b>Användningen av Försvarsmakten .....</b>	<b>69</b>
4.1	Utgångspunkter.....	69
4.2	Förändrade krav på operativ förmåga .....	70
4.3	Ökad förmåga till internationella insatser .....	72
4.4	Försvarsmaktens roll vid skydd mot terrorism .....	74
4.5	Ramar för användning av militära resurser .....	75
4.6	Förutsättningar för beslut om insatser .....	76
<b>5</b>	<b>Den fortsatta utvecklingen av Försvarsmakten.....</b>	<b>79</b>
5.1	Insatsorganisationens utveckling .....	79
5.1.1	Inledning.....	79
5.1.2	Osäkerheter i försvarsbeslutsunderlaget .....	81
5.1.3	Särskilt om internationell förmåga.....	85
5.1.4	Utveckling av insatsorganisationen på längre sikt .....	88
5.2	Konsekvenser för grundorganisationen och sammanhängande frågor .....	90
5.2.1	Frågor inför kommande omstrukturering.....	90
5.2.2	Övnings- och utbildningsverksamhet m.m. ....	93
5.3	Personalfrågor .....	99
5.3.1	Inledning.....	99
5.3.2	Avvecklingsfrågor .....	101
5.3.3	Utvecklingsfrågor .....	104
5.3.4	Skyldighet för officerare att tjänstgöra i internationella insatser.....	111
5.3.5	Grundutbildning av soldater och sjömän .....	112
5.4	Materiel och industrifrågor.....	118
5.4.1	Inledning.....	118
5.4.2	Nuläge.....	121
5.4.3	Materielfrågorna under kommande år .....	123
5.4.4	Avveckling, drift och underhåll.....	126
5.4.5	Utvecklingen på lång sikt .....	127

5.5	Lednings- och förvaltningsfrågor .....	130
5.5.1	Inledning .....	130
5.5.2	Militärdistrikten.....	132
5.5.3	Försvarsmaktens centrala ledning .....	134
5.5.4	Relationen mellan Högkvarteret och Regeringskansliet.....	137
5.5.5	Försvarsförvaltningen och de totalförsvarsgemensamma myndigheterna.....	139
<b>6</b>	<b>Fortsatt utveckling av den samlade krisberedskapen ....</b>	<b>141</b>
6.1	Utgångspunkten för fortsatt utveckling av samhällets krisberedskap.....	141
6.2	Förändrade finansieringsprinciper .....	143
6.3	Civilt försvar, civil plikt och en bredare syn på frivillighet .....	145
<b>7</b>	<b>Ekonomiska utgångspunkter .....</b>	<b>149</b>
7.1	Ekonomiskt beslutsunderlag för höstens försvarsbeslut ....	149
7.2	Erfarenheter från innevarande försvarsbeslutsperiod.....	150
7.3	Försvarsberedningens slutsatser .....	153
<b>Bilaga 1</b>	.....	<b>159</b>
<b>Bilaga 2</b>	.....	<b>167</b>
<b>Bilaga 3</b>	.....	<b>177</b>
<b>Bilaga 4</b>	.....	<b>183</b>
<b>Bilaga 5</b>	.....	<b>184</b>



# Missiv

REGERINGSKANSLIET  
Försvarsdepartementet  
Försvarsberedningen

Statsrådet och chefen för  
Försvarsdepartementet  
Leni Björklund

## **Försvar för en ny tid**

### **Försvarspolitisk rapport från Försvarsberedningen**

Regeringen beslutade den 12 januari 1995 att Försvarsberedningen skulle svara för samråd mellan företrädare för regeringen och företrädare för riksdagspartierna inför det långsiktiga försvarsbeslutet år 1996.

Den 12 maj 1999 beslutade regeringen att Försvarsberedningen även i fortsättningen skulle svara för samråd mellan regeringen och riksdagspartierna om den långsiktiga inriktningen av försvars- och säkerhetspolitiken. Försvarsberedningen 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.

De närmare anvisningarna för Försvarsberedningens nu pågående arbete beslutades av chefen för Försvarsdepartementet den 17 december 2003. I enlighet med dessa anvisningar skall

Försvarsberedningen lämna en förnyad bedömning av det säkerhetspolitiska läget med slutsatser för svensk säkerhets- och försvarspolitik.

Denna rapport är Försvarsberedningen tredje rapport inför höstens beslut 2004 rörande försvarspolitik. Försvarsberedningen har tidigare redovisat en säkerhetspolitisk analys i rapporten *Säkrare grannskap – osäker värld* (Ds 2003:8) och en försvarspolitisk rapport *Vårt militära försvar – vilja och vägval* (Ds 2003:34). Båda dessa lämnades under våren 2003.

Försvarsberedningen kommer att i en rapport våren 2005 redovisa överväganden rörande samhällets säkerhet och den civila krishantering.

Arbetet har letts av riksdagsledamoten Håkan Juholt (s). Övriga ledamöter i Försvarsberedningen har varit riksdagsledamoten Tone Tingsgård (s), riksdagsledamoten Gunnar Hökmark (m), f.d. riksdagsledamoten Lennart Rohdin (fp), riksdagsledamoten Else-Marie Lindgren (kd), riksdagsledamoten Berit Jóhannesson (v), f.d. riksdagsledamoten Anders Svärd (c), och f.d. riksdagsledamoten Annika Nordgren Christensen (mp).

Utrikesrådet Anders Lidén, departementsrådet Claes Kring och kanslirådet Michael Koch har varit sakkunniga i beredningens arbete.

Generallöjtnanten Hans Berndtson, departementsrådet Katarina Engberg, kanslirådet Elinor Hammarskjöld och stabschefen Fredrik Hassel har varit experter.

Försvarsberedningens sekretariat har letts av departementsrådet Michael Mohr med ämnesrådet Ola Hedin som biträdande huvudsekreterare. Sekreterare har varit departementssekreterare Johan Lagerlöf och departementssekreterare Anja Stegen.

Försvarsberedningens redovisning bygger på ett omfattande underlag från många olika källor. 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. Arbetet med att sammanställa det

säkerhetspolitiska underlaget har bedrivits i en arbetsgrupp med deltagande av personer från Försvarsdepartementet, Utrikesdepartementet, Justitiedepartementet, Försvarsmakten, Försvarshögskolan, Totalförsvarets forskningsinstitut, Krisberedskapsmyndigheten, Försvarets Materielverk och Försvarsberedningens sekretariat.

Bilaga 5 *Beskrivning av den internationella säkerhetspolitiska utvecklingen* har tillsammans med den bedömning av det säkerhetspolitiska läget som Försvarsberedningen redovisade 2003, utgjort underlag för Försvarsberedningens slutsatser i kapitel 1. Någon ställning till beskrivningen i bilagan har dock inte tagits.

Beredningen är enig om huvuddragen i rapporten. Inom vissa områden har dock ledamöterna Gunnar Hökmark, Lennart Rohdin, Berit Jóhannesson, Annika Nordgren Christensen anmält avvikande uppfattningar. Dessa bifogas rapporten.

Stockholm den 1 juni 2004

Håkan Juholt

Tone Tingsgård      Gunnar Hökmark      Lennart Rohdin

Else-Marie Lindgren      Berit Jóhannesson      Anders Svärd

Annika Nordgren Christensen

Michael Mohr

Ola Hedin      Johan Lagerlöf      Anja Stegen



# Inledning och sammanfattning

## Inledning

Beslut om säkerhets- och försvarspolitiken har under lång tid fattats i form av inriktningsbeslut på sikt, så kallade försvarsbeslut, och genom därefter följande årliga budgetbeslut. Ibland har korrigeringar behövt göras under en beslutsperiod på grund av förändringar i det säkerhetspolitiska läget, eller förändrade ekonomiska förutsättningar. Besluten har föregåtts av omfattande utredningsarbete. Strävan har varit att få väl underbyggda beslut om försvarets långsiktiga utveckling, men också att nå så hög grad av politisk enighet som möjligt. På senare år har säkerhetspolitiska kontrollstationer genomförts för att säkerställa en fortlöpande politisk prövning av det säkerhetspolitiska läget och dess konsekvenser för försvarets beredskap, omfattning, utveckling och förnyelse.

Försvarsberedningen konstaterade 1999 att den säkerhetspolitiska situationen, med sin i grunden gynnsamma utveckling, men också större politiska dynamik än tidigare, luckrat upp förutsättningarna för den långsiktighet och stabilitet i försvarspolitiken som de traditionella femåriga försvarsbesluten inneburit. Beredningen ansåg vidare att även den fortsatta internationella säkerhetspolitiska utvecklingen skulle komma att innebära förändringar av en sådan omfattning och i sådan takt att den svenska försvars- och säkerhetspolitikens inriktning skulle behöva prövas oftare än i anslutning till de då femåriga försvarsbesluten.

Försvarsberedningen föreslog därför att försvarsbeslutet 2001 skulle avse perioden 2002–2004, det vill säga en inriktning av verksamheten för en treårsperiod, men samtidigt också omfatta

ställningstagande till utvecklingen på ca tio års sikt. Avsikten var att skapa en brygga mellan verksamheten i närtid och säkerhets- och försvarspolitikens långsiktiga utveckling.

Försvarsberedningen konstaterar att de förhållanden som beskrevs 1999 i allt väsentligt fortfarande gäller. Försvarspolitikerna kan i dagens läge inte som tidigare fastställas eller regleras i detalj genom regelbundna försvarsbeslut för längre perioder. Dynamiken i den internationella utvecklingen innebär exempelvis att ambitionsnivån avseende det svenska bidraget till internationella insatser rimligen fortlöpande måste kunna omprövas. Samtidigt är det nödvändigt att arbeta med långa tidshorisonter för att strukturella förändringar skall kunna genomföras på ett övervägt sätt. Försvarsberedningen anser att sådana mer långsiktiga beslut bör fattas när riksdag och regering finner det nödvändigt. Därtill finns behov av beslut inom särskilda områden, där beslutstidpunkten inte nödvändigtvis är kopplad till de långsiktiga besluten. Försvarsplaneringen i övrigt kan behandlas enligt normala rutiner i budgetprocessen. Begreppet försvarsbeslut i sin hittillsvarande betydelse saknar därmed enligt Försvarsberedningen relevans.

Försvarets uppgifter har genom de senaste årens beslut ändrats i grunden. De förslag som Försvarsberedningen lämnar i denna rapport innebär en modifierad inriktning av den redan beslutade reformeringen av försvaret. Förslagen rör bl.a. förändrade krav på operativ förmåga, nya principer för personal- och materielförsörjning, ledning och förvaltning. De komplexa sambanden och sammanhangen innebär att när dessa principer omprövas måste överblick och ordning i förändringsprocessen säkerställas. Detta ställer krav på en stegvis process. I vissa frågor bedömer beredningen dock att beslut om konkreta åtgärder kan fattas relativt omgående så genomförandet kan påbörjas från och med år 2005.

\* \* \*

### **Säkerhetspolitiska utgångspunkter**

Den internationella säkerhetspolitiska utvecklingen bekräftar och befäster Försvarsberedningens tidigare slutsatser. Sveriges säkerhet har på ett avgörande sätt stärkts i och med den ökande europeiska

integrationen, i synnerhet genom Estlands, Lettlands, Litauens och Polens medlemskap i Nato och EU. Samtidigt med denna positiva utveckling finns allvarliga, gränsöverskridande hot mot vår säkerhet. Dessa hot måste bedömas i ett vidare perspektiv än det nationella, och kan bäst mötas genom internationell samverkan och multilaterala lösningar.

Ett militärt väpnat angrepp enskilt mot Sverige är fortsatt osannolikt under överskådlig tid. Däremot kan militära incidenter inte uteslutas, inte heller att ett militärt hot mot Sveriges frihet och självständighet skulle kunna uppstå i framtiden. Försvarsberedningen anser därför att Sverige även fortsättningsvis behöver upprätthålla en grundläggande försvarsförmåga och kompetens att möta olika typer av militära hot. Det militära försvaret dimensioneras inte enbart av kraven på att hävda vår integritet och bidra till internationell fred och säkerhet, utan också av vår vilja att upprätthålla en grundläggande försvarsförmåga och kompetens. Det är därför nödvändigt att behålla, utbilda och kompetensutveckla en större volym förband än vad den direkta militära hotbilden mot Sverige kräver. Samtidigt som dessa resurser gör att en grundläggande försvarsförmåga och kompetens kan upprätthållas, kan de också till betydande del användas för insatser.

Sveriges internationella insatser bidrar till att främja internationell fred och säkerhet, men också vår egen säkerhet. Dagens hotbild och konfliktmönster har gjort detta samband allt tydligare. Det är också ett väsentligt säkerhetspolitiskt intresse att Sverige agerar gemensamt med andra stater för att främja fred och säkerhet. Deltagande i internationella insatser stärker dessutom vår nationella försvarsförmåga.

Utvecklingen av den europeiska säkerhets- och försvarspolitikerna förändrar förutsättningarna för svensk säkerhets- och försvarspolitik. Särskild betydelse har utvecklingen av samarbetet inom EU, manifesterat bland annat genom den gemensamma säkerhetsstrategin och uppbyggnaden av EU:s krishanteringsförmåga. Det finns förutsättningar att stärka EU som aktör och en växande roll för EU inom militär och civil krishantering kan förutses.

Solidariteten mellan medlemsländerna framhävs i förslaget till nytt EU-fördrag. Om ett EU-land skulle utsättas för terrorangrepp eller

naturkatastrof skall de andra medlemsländerna kunna bistå med humanitärt bistånd, civila räddningsinsatser och, om nödvändigt, med militära resurser. Solidaritetsklausulen speglar den solidaritet som finns i den politiska allians som unionen utgör och kan betraktas som en manifestation av det samarbete som tidigare de facto funnits mellan EU-länderna. En förutsättning är dock att det alltid är medlemsstaterna som avgör deltagandet genom nationella beslut. Den fortsatta utformningen av Försvarsmakten måste ge Sverige större möjligheter att aktivt bidra till utvecklingen av EU:s krishanteringsförmåga och den gemensamma säkerheten.

### **Ramar för användning av militära resurser**

Det ligger i svenskt intresse att de europeiska och euroatlantiska strukturernas förmåga till krishantering stärks. Det finns inget motsatsförhållande i uppbyggnaden av gemensam krishanteringsförmåga och Sveriges militära alliansfrihet. Svenska militära resurser är ett säkerhetspolitiskt instrument som i internationell samverkan skall kunna sättas in för att möta hot mot europeiska, och därmed svenska, säkerhetsintressen. En utgångspunkt bör vara att Sverige vid ett försämrat omvärldsläge – under liknande premisser som i dag – fortsätter att samarbeta med andra länder bilateralt och inom ramen för EU och andra säkerhetsstrukturer.

### **Användningen av det militära försvaret**

Försvarsberedningen anser att utvecklingen ställer delvis förändrade krav på Försvarsmaktens operativa förmåga. Under överskådlig tid är de allvarliga hot som kan riktas mot vår säkerhet också gemensamma hot. Hot mot den gemensamma säkerheten kan därmed också innebära hot mot Sverige. Ambitionen att bidra till att förebygga och hantera kriser i omvärlden genom att medverka i fredsfrämjande insatser, och kraven att kunna hantera händelseutvecklingar och möta hot som kan uppstå till följd av en kris eller konflikt i omvärlden, bör därför ses i ett sammanhang.

Försvarsmakten skall kunna genomföra fredsfrämjande insatser, inklusive bidrag till EU:s snabbinsatsförmåga. Beredskaps- och

rotationssystem skall vara så uppbyggt att förstärkningsresurser, i form av förband under utbildning för insatser och förband som nyligen genomfört insatser, kan utnyttjas vid en uppkommen kris. För att förstärka dessa förband skall även resurser som utgör kompetensbas för långsiktig utveckling kunna användas.

### **Ökad förmåga till internationella insatser**

Försvarsberedningen anser att det är av stor vikt att Sverige medverkar i uppbyggnaden av EU:s krishanteringsförmåga inklusive förmågan till snabba insatser. Strävan bör vara att en sådan snabbinsatsförmåga utvecklas i samarbete med andra länder. I arbetet med att höja ambitionen för Försvarmaktens förmåga till internationella insatser bör det svenska bidraget till utvecklingen av en europeisk snabbinsatsförmåga, på kort sikt, ses som det enskilt viktigaste inslaget. Uppbyggnaden av insatsförband med hög tillgänglighet förstärker också en viktig kvalitativ aspekt av utvecklingen av insatsorganisationen och förmågan till väpnad strid. Utvecklingen av snabbinsatsförmåga måste kombineras med en fortsatt förmåga att bidra till uthålliga fredsfrämjande insatser. Anslagsposten för fredsfrämjande truppinsatser bör därför öka från och med 2005.

### **Förutsättningar för beslut om insatser**

Ett svenskt bidrag till en snabbinsatsstyrka inom ramen för EU:s krishanteringsförmåga kommer att sättas i beredskap under begränsade tidsperioder. Försvarsberedningen anser att när ett svenskt förband sätts i beredskap för snabbinsatser för EU:s räkning, bör de politiska och ekonomiska förutsättningarna för en insats vara brett förankrade. Utgångspunkten är som tidigare att det är riksdagen som har att slutligt ta ställning när en svensk väpnad styrka skall ställas till förfogande för insatser med fredsframtvängande inslag.

### **Försvarmaktens roll vid skydd mot terrorism**

Försvarsberedningen anser att det även fortsättningsvis är en uppgift för de brottsbekämpande myndigheterna, främst svensk polis, att ingripa mot brott och därmed också mot hot och våld av

terrorkaraktär. Det kan dock finnas situationer där polisens kompetens och resurser behöver kompletteras. Försvarsmaktens roll vid skydd mot terrorism handlar i första hand om stöd till andra myndigheter i form av bland annat underrättelse- och säkerhetstjänst, NBC-resurser och logistik. Reglerna för detta har dock begränsningar, bland annat när det gäller befogenheter för Försvarsmaktens personal att använda våld eller tvång. Det fortsatta utredningsarbetet måste därför genomföras skyndsamt och bör också behandla befogenheter, ledning, kompetens och utbildningsbehov. Ambitionen bör vara att ett ställningstagande skall kunna ske under 2005. Frågan har såväl en nationell som internationell dimension genom antagandet av EU:s säkerhetsstrategi och förslaget till solidaritetsklausul.

### Läget i insats- och grundorganisationen

Försvarsmakten har de senaste åren rapporterat att många insatsförband har allvarliga brister i användbarhet och tillgänglighet. Andra symptom på brister och tillkortakommanden utgörs av svårigheterna med, samt de kostnader som tillkommer för att sätta upp förband för internationella insatser. Huvudsakliga förklaringar till dessa problem är otydligt formulerade mål samtidigt som medlen för verksamheten ofta reglerats i detalj. Ansvaret för detta delas av riksdagen, regeringen och myndigheten. Vidare har en kvantitativt stor krigs-/insatsorganisation under många år ackumulerat omfattande brister. Avsaknaden av ekonomiska styr- och uppföljningssystem för insatsförbanden har gjort att kostnaderna för förbanden underskattats eller felbedömts. Onödigt högt ställda mål och bristande differentiering av insatsförbanden har medfört att alla förband rapporterats ha ungefär samma förmåga. Detta går emot idén om differentierad beredskap och försvårar beslut om internationella insatser. Parallellt med utvecklingen av insatsförsvaret pågår vidare en omfattande avveckling av personal och materiel som riskerar att dominera verksamheten.

Det förra försvarsbeslutet var till stor del ett grundorganisatoriskt beslut. Trots den omfattande omstrukturering som ägt rum har kostnaden för förbandsverksamheten under de senaste fyra åren ökat, om än marginellt. Utbildnings- och övningsverksamheten har inte kunnat bedrivas så att insatsförbanden utvecklats på det sätt

och i den takt som förutsattes. Soldatutbildningen och samträningen på låga förbandsnivåer tycks fungera, men samtidigt finns brister i samövning av högre förband. Förvarsberedningen konstaterar att nedläggningar av regementen, omlokaliseringar m.m. ger begränsade nettobesparingar på kort- och medellång sikt. Nyinvesteringar och flytt av verksamhet mellan olika garnisonsorter har bidragit till att kostnaderna inte minskat. Personalkostnaderna har ökat som andel av förbandsanslaget och antalet anställda i Förvarsmakten är större än vad som förutsattes. Utöver detta tillkommer kostnader för personalavveckling, vilka tenderar att permanentas. För innevarande period har personalavvecklingskostnaderna varierat mellan ca 1-1,5 miljard per år. Vidare har den differentierade beredskapen, som beslutades 2003, inte fått genomslag i utbildnings- och övningsverksamheten, officersutbildningen eller i materielanskaffningen. Besparingar i underhålls- och stödverksamheten har också varit begränsade.

### Utvecklingen av insatsorganisationen

Det konkreta målet för Förvarsmaktens verksamhet på kort och medellång sikt, är att skapa användbara och tillgängliga insatsförband. Ett sådant mål är också möjligt att närmare inrikta, styra och följa upp. Förändringar bör kunna göras jämfört med den insatsorganisation som är beslutad för innevarande försvarsbeslutsperiod. Detta gäller såväl antalet förband, som typer av förband.

Förvarsmakten har redovisat de åtgärder myndigheten vidtagit med anledning av den differentierade beredskap som beslutats gälla för innevarande försvarsbeslutsperiod. Av redovisningen framgår dock att beslutet inte vunnit genomslag för 2004. Trots de kraftiga kvantitativa reduktioner som Förvarsmakten föreslår, avskaffas inga förbandstyper i sin helhet bortsett från de nationella skyddsstyrkorna. Därmed försvåras också reduktioner i skolverksamhet, materielförsörjning, forskning- och utveckling, samt förvaltning. Eftersom dessa verksamheter är knutna till en viss förbandstyp, tenderar de att bibehållas oavsett förbandens antal. Förvarsberedningen anser det vara rimligt att förbandstyper som ursprungligen tagits fram utifrån invasionsförsvarets behov, måste kunna prövas utifrån militär ändamålsenlighet i ett ekonomiskt läge som uppenbarligen kräver kraftiga prioriteringar.

Förmågan att göra insatser, främst internationellt, är på kort och medellång sikt den enskilda faktor som mest kommer att påverka Försvarmaktens verksamhet. I förhållande till de resurser som satsas på det militära försvaret i dag, är insatsförmågan enligt beredningens mening låg. Användning i höga konfliktnivåer och hög beredskap kräver anställd och tjänstgörande personal i samövade förband, och bör enligt beredningen ingå i insatsorganisationen i betydligt högre utsträckning än idag. Sådana förband kommer på många sätt att bli de mest kvalificerade i insatsorganisationen, både personellt och materiellt, och kan hållas samman eller i varierande grad reorganiseras efter en genomförd insats. Den del av den fredsfrämjande internationella verksamheten som inte kräver en hög beredskap eller hög grad av samövning, kan troligen även fortsättningsvis bedrivas med personal som rekryteras när behov uppstår och där förbandet blir tillfälligt sammansatt för varje insatsperiod.

Utvecklingen av ett nätverksbaserat försvarskoncept (NBF) är ett viktigt medel för att åstadkomma en förbättrad omvärldsuppfattning, ledning och beslutsstöd samt en effektiv, graderad verkan. NBF syftar till att öka insatsförbandens förmåga, något som skall kunna mätas i högre taktisk tillgänglighet, större allsidighet, högre stridseffekt och längre uthållighet. De förband som skall ha högst beredskap skall prioriteras även i detta avseende. Utvecklingen måste gå i takt med den internationella utvecklingen inom området och svenska särlösningar som minskar vår interoperabilitet måste undvikas. Likaså är det viktigt att de militära systemen möjliggör samverkan med civila samhällsfunktioner och samutnyttjande av resurser.

### **Utgångspunkter för Försvarmaktens personalpolitik**

Personalpolitiken måste utgå från utformningen av en ny försvarsmakt och de krav detta ställer. Sveriges ambition rörande internationella insatser måste vara den viktigaste styrande parametern för personalpolitiken på kort och medellång sikt. Försvarmakten blir kvantitativt mycket mindre jämfört med för bara fem till tio år sedan, men i gengäld mer tekniskt kvalificerad. Utvecklingen i sig, och hur denna hanteras, är viktiga frågor som både kommer att kräva mycket energi under den närmaste tiden,



samt vara kostsam. Det är därför viktigt att minimera statens kostnader i detta arbete, och undvika att Försvarsmakten drar på sig permanenta avvecklingskostnader. Detta betyder att avvecklingen därför måste hanteras på ett bättre sätt än vad som hittills varit fallet.

Den framtida försvarsmakten kräver en ändamålsstyrd och ekonomiskt robust personalpolitik där officerare först och främst tjänstgör i befattningar som kräver det yrkeskunnande som är unikt för militär personal. Officerarnas kompetens och förmåga skall främst relateras till insatsorganisationens behov. Betydligt färre officerare än i dag behövs i den framtida stabsorganisationen och i högre officersgrader. Detta innebär att antalet stabs- och förvaltningsbefattningar som kräver militär officerskompetens är begränsat, och även dessa befattningar skall i första hand vara motiverade utifrån insatsorganisationens behov. Det bör systematiskt prövas om officersbefattningarna kan utgå eller ersättas med civil personal. I linje med detta bör därför utbildningen till högre officersbefattningar reduceras. Militär fackutbildning på denna nivå bör också kunna samordnas med andra länder eller inhämtas utomlands. En relevant civil universitets- och högskoleutbildning bör vara ett viktigt grundelement i förberedelserna för att nå högre officersgrader.

Försvarsberedningen har flera gånger understrukt vikten av att öka antalet kvinnor i försvarsmakten. Detta kan ske genom att fler kvinnor genomgår grundutbildning, att civila ersätter officersbefattningar samt att rekryteringen till officersyrket inte direkt eller indirekt försvårar för kvinnor att bli antagna. I den framtida Försvarsmakten bör det därför, enligt Försvarsberedningen, finnas fler rekryteringsvägar än genom traditionell grundutbildning.

En ny syn på rekrytering krävs för att i tillräcklig omfattning få rätt personal, i synnerhet till de internationella uppdragen. Principerna för uttagning till grundutbildning bör vara grundad på lämplighet, villighet och intresse för internationell tjänstgöring. Detta bör kombineras med tidsbegränsade kontrakt för vissa förband. Även alternativa rekryteringsformer bör främjas, vilket är av särskild vikt också för att skapa bättre förutsättningar för att kunna höja andelen kvinnor inom Försvarsmakten.

Försvarsberedningen bedömer att två faktorer är centrala för den framtida Försvarsmaktens personalförsörjning. Dels att den militära personalen inriktas på att först och främst tjänstgöra i verksamhet som är direkt kopplad till insatsorganisationens utbildning, övning och insatser, dels att Försvarsmakten inte skall ha permanenta avvecklingskostnader för militär personal som passerat ett visst åldersläge. För att undvika dessa höga avvecklingskostnader bör Försvarsmakten pröva ett system med tidsbegränsade anställningar för militär personal. Ökad fokus kan då också läggas på officerarnas uppgifter i insatsorganisationen och i trupputbildning, samtidigt som ett för stort antal officerare i högre grader motverkas. Det är också väsentligt att utnyttja tillgängliga officerare inom Försvarsmakten utifrån de speciella förhållanden som fullmaktsanställningarna medför, att frigöra officerare från förvaltning till operativ verksamhet, samt att minimera kostnaderna för avveckling, nu och i framtiden.

Försvarsberedningen har sedan tidigare understrukit vikten av att internationell tjänstgöring skall vara ett obligatorium för officerare. Det är enligt beredningens mening orimligt att officerare skall kunna välja om de skall delta i en av de viktigaste uppgifterna. Att ingen av de tidigare anställda har fått internationell tjänstgöringsplikt inskrivet i sina avtal visar, enligt Försvarsberedningen, på Försvarsmaktens svårigheter att anpassa myndigheten till de krav som insatsförsvaret kräver. Det bör därför, enligt beredningens mening, vara ett villkor för befordran att ha ett anställningsavtal som inkluderar tjänstgöringsskyldighet vid internationella insatser. Om inte Försvarsmakten inom en snar framtid kan lösa frågor om internationell tjänstgöringsskyldighet och andra anställnings- och tjänstgöringsfrågor inom ramen för myndighetens arbetsgivaransvar, bör statsmakterna enligt beredningens mening överväga nödvändig författningsreglering eller andra åtgärder.

En viktig aspekt rörande tjänstgöring vid internationella insatser är att det finns fullständiga avtal, så att inga oklarheter om försäkringsskydd föreligger, vare sig för den enskilde eller dennes anhöriga. Både statsmakterna och Försvarsmakten måste likaså vara väl förberedda att hantera situationer som kan uppstå om svenska förband hamnar i strid och åsamkas förluster.

Möjligheten att inrätta en separat avvecklingsorganisation dit övertalig personal kan hänföras och ges möjligheter till ny sysselsättning utanför Försvarsmakten, bör enligt Försvarsberedningen prövas. Att i samma organisation både utveckla försvaret och samtidigt avveckla betydande delar förefaller svårt att kombinera. Genom att skapa en separat avvecklingsorganisation kan därmed avvecklingsbehovet tydliggöras. Det är dock viktigt att myndigheten har det övergripande ansvaret för både utveckling och avveckling.

### **Konsekvenser för grundorganisationen och sammanhängande frågor**

Färre förband i insatsorganisationen kommer att innebära färre etablissemang i grundorganisationen. Det är inte längre möjligt, och heller inte av militärt operativa skäl nödvändigt, med en territoriell täckning som tidigare.

Det räcker inte med att ha en utbildnings- och övningsverksamhet som lär ut soldatfärdigheter och uppträdande på de lägsta förbandsnivåerna. Förmåga att uppträda i förband på lägst bataljonsnivå med tillräcklig personell kvalitet, måste vara högt prioriterat för de fåtal förbandsenheter som skall ha sådan beredskap. Stridskraftsgemensamt uppträdande, samt officerarnas kompetens att leda förband, måste därför prioriteras i högre utsträckning. Det är viktigt med praktiskt erfarenhet för att få kunskap om vad som verksamhetsmässigt och ekonomiskt krävs för att få fullt fungerande förband.

I marinen och flygvapnet överensstämmer insatsorganisationen och grundorganisationen till stora delar p.g.a. de senaste årens professionalisering. I armén och vid amfibieförbanden är det dock fortfarande till stor del en "utbildningsfabrik". Dagens begränsade behov av soldater och sjömän ger dock möjligheter att även inom dessa delar av Försvarsmakten satsa på eftersatta och nödvändiga delar som exempelvis utveckling av befälens förmåga att leda förband på olika nivåer samt taktikutveckling. Större och stridskraftsgemensamma förbandsenheter bör övas regelbundet, då även kontrakterad och färdigutbildad värnpliktig personal kan kallas in (nya former av repetitionsövningar).

Kvarvarande delar av grundorganisationen måste vara lokaliserade så att goda övnings- och utbildningsförutsättningar kan skapas. I dag utbildas inte en hel bataljon på någon plats i arméstridskrafterna, och stridskraftsgemensamma övningar, exempelvis mellan flyg och arméförband, sker i liten eller ingen omfattning. Detta måste enligt Försvarsberedningen betraktas som ett systemfel.

### Lednings och förvaltningsfrågor

Betydande rationaliseringar och besparingar bör göras inom ledning och försvarsförvaltning. I Försvarsmaktens underlag är 30 procents personalreduktion vid Försvarsmaktens centrala ledning en förutsättning i alla ekonomiska nivåer. Enligt Försvarsberedningens uppfattning bör dock nivån för reduktionen vara högre än så. De personalreduceringar som Försvarsmakten aviserar i Högkvarteret bör ses som ett incitament för rationaliseringar, samt en effektivare och stabilare organisation.

Försvarsmakten har också lämnat förslag som innebär att militärdistriktsstaberna och militärdistriktsgrupperna reduceras eller läggs ned. Försvarsberedningen delar synen att militärdistriktsorganisationen behöver förändras, och anser att huvudalternativet vid de fortsatta övervägandena bör vara att lägga ner hela militärdistriktsorganisationen och överföra återstående uppgifter till andra delar av Försvarsmakten, såsom utbildningsförbanden i grundorganisationen och operativa insatsledningen. Den regionala territoriella verksamheten och försvarsplaneringen bör i reducerad omfattning överföras till andra delar av Försvarsmakten, liksom utbildningsverksamhet för hemvärnet och stödet till frivilligorganisationerna. Samverkan med civila myndigheter bör kunna lösas av utbildningsförbanden i grundorganisationen och om behov finns, kan en samverkansofficer placeras i större län samt i vissa befolkningstäta eller geografiskt stora kommuner.

Kostnaderna för den gemensamma förvaltningen utgör en betydande del av den totala försvarsbudgeten. Mot bakgrund av att den insatsorganisation som i framtiden skall övas och utbildas, personal- och materielförsörjas m.m. blir avsevärt mindre, bör det ske en anpassning av de samlade resurserna för förvaltningen.

Betydande besparingar och rationaliseringar bör kunna ske. En måttstock kan vara att ansätta samma totala reduceringsmål vid de gemensamma myndigheterna som i Försvarmaktens centrala ledning.

Vissa verksamheter bör, helt eller delvis, kunna övervägas för integration med Försvarmakten. Det gäller verksamheter som är beroende av de volymer av förband som Försvarmakten skall sätta upp, exempelvis utbildning, fastighetsförvaltning och materieladministration. Dessutom kan ambitionsminskningar och en mer restriktiv prioritering av verksamhet behöva övervägas, t.ex. inom forskning och teknikutveckling.

### **Materiel och industrifrågor**

I internationell jämförelse tar anskaffning av försvarsmateriel, underhåll, modifiering, och forsknings- och utvecklingsverksamhet en relativt stor andel av den svenska försvarsbudgeten. Även den beloppsmässiga nivån är relativt hög i jämförelse med andra mindre länder, t.ex. de nordiska.

Materielanskaffningen, och i tillämpliga delar utvecklingen, måste vara direkt spårbar till insatsorganisationens identifierade och prioriterade behov. Huvudalternativet bör vara anskaffning och fördelning av materiel förbandsvis, efter den prioritet insatsförbandet har inom ramen för en differentierad beredskap. Detta kommer att förstärka den trend som inletts att anskaffa materiel i korta serier. Dessa krav, och behovet att minska kostnaderna för materielanskaffningen, måste leda till en fokusering och prioritering av utvecklingsinsatserna, ett ökat internationellt samarbete, samt ett större inslag av direktanskaffning av ny eller begagnad materiel.

Fram till åren 2007-2008 är huvuddelen av materielplaneringen intecknad av leveranser som beslutats under tidigare år, huvudsakligen och ursprungligen utifrån invasionsförsvarets behov. Handlingsfriheten på kort sikt i materielplanen är fortsatt starkt begränsad. Kritiska granskningar måste därför göras kontinuerligt. Ingångna avtal som betingats av tidigare försvarsmaktsstrukturer måste, så långt möjligt, anpassas till de förbandsvolymer och de behov som Försvarmakten kommer att ha framgent. Det finns

såväl en medvetenhet om behovet av, som ett intresse för, sådana lösningar från industrins sida.

Viktiga inslag i materieförsörjningen är ökat europeiskt och transatlantiskt samarbete, samt kraven på interoperabilitet. Samarbeten i gemensamma projekt, standardisering och arbetsfördelning mellan nationer eller regioner kommer sannolikt att ske via de strukturer som nu etableras i Europa. Det är angeläget att svensk försvarsindustri positioneras så att den kan finna en plats i dessa gemensamma ansträngningar.

Vid avveckling av materiel samt drift och underhåll av befintliga materielssystem måste Försvarsmakten söka lösningar som medför största möjliga kostnadseffektivitet för staten, t.ex. genom överföring av materiel till andra myndigheter. Ansvaret för materielen under en livscykel bör i högre grad än i dag övertas av industrin i stället för att Försvarsmakten själv svarar för detta. Försvarsberedningen anser att rationaliseringar inom detta område inte har tillvaratagits i tillräcklig utsträckning, i synnerhet kopplat till strävanden att minska kostnaderna för logistik- och stödverksamheten inom Försvarsmakten.

De informations- och kommunikationslösningar som utvecklas inom ramen för ett nätverksbaserat försvar, måste också kunna användas av de myndigheter som ansvarar för olika delar av den civila säkerheten. Dagens hot ställer krav på en bredd av åtgärder som i sin tur förutsätter samarbete mellan, och koordination av, ett flertal aktörer. Med stor sannolikhet kommer civila myndigheter, i ett första skede polis, räddningstjänst, kustbevakning, tull och sjöräddning, men i senare skeden sannolikt även övriga miljöövervakande myndigheter, att behöva och kräva samordnad och samutnyttjad nätverkskommunikation. Detta bör också påverka utvecklingen inom området.

### **Civil krishantering**

Den säkerhetspolitiska utvecklingen innebär att endast en mindre del av beredskapsåtgärderna är nödvändiga att genomföra specifikt med kriget som hotbild. Utvecklingen innebär samtidigt att Sverige bör intensifiera ansträngningarna att utveckla förmågan inom krishanteringsområdet, såväl nationell som internationell civil

krishantering. Genom att bygga upp allsidiga krishanteringsstrukturer tillsammans med andra länder för att möta olika typer av hot och risker läggs grunden för en gemensam säkerhet. Den nationella civila krisberedskapen bör därför, enligt Försvarsberedningen, få en tydligare koppling till internationell verksamhet. Detta gäller även förebyggande verksamhet, där bland annat transnationella beroenden måste beaktas.

Dagens hot kräver i större utsträckning omedelbart tillgängliga resurser. Det är därför väsentligt att redan i ett beslut 2004 revidera de nuvarande finansieringsprinciperna för att skapa en förstärkt fredstida förmåga. Inriktningen för revideringen av finansieringsprinciperna bör vara att de särskilt avsatta medlen skall stärka, bibehålla och förbättra samhällets förmåga att hantera svåra påfrestningar på samhället i fred.

### **Civil plikt och frivilliga försvarsorganisationer**

Den kunskap som har byggts upp inom ramen för utbildning av civilpliktiga behöver inte vidmakthållas i nuvarande omfattning, och det finns i dagens säkerhetspolitiska situation inte något behov av civilpliktig personal för det civila försvaret. Det behöver därför, enligt Försvarsberedningen, inte genomföras någon inskrivning till grundutbildning med civilplikt de kommande åren.

Behovet av förstärkningspersonal inom framför allt polis, räddningstjänst och akutsjukvård, samt reparationsfunktioner vid svåra fredstida påfrestningar är stort. De höga krav som måste ställas på kompetens och professionalism inom dessa verksamheter, samt kravet på tillgänglighet, begränsar möjligheterna att använda civilpliktiga, eller personer inom de befintliga frivilliga försvarsorganisationerna. Det är därför viktigt att ytterligare klarlägga behovet av förstärkningspersonal. Det är också enligt Försvarsberedningen väsentligt att inte begränsa frågan om frivillig medverkan vid svåra påfrestningar till personal från de frivilliga försvarsorganisationerna, utan även övrigt föreningsliv bör kunna komma ifråga. Det är också väsentligt att skapa förutsättningar för individuell frivillig medverkan genom att aktivt bidra till utvecklingen av kompetens och förmåga.

## Ekonomiska utgångspunkter

Styrningen av det militära försvaret bör förskjutas från resursstyrning till resultatstyrning. Istället för att styra genom hur och med vilka instrument verksamheten skall genomföras, bör fokus vara vad försvaret skall åstadkomma inom en given ekonomisk ram. Detta innebär att kopplingen mellan statsmakternas krav och tilldelade resurser måste tydliggöras. Planeringen måste kunna visa på att resursförbrukningen är relaterad till de verksamhetsmål som angivits av statsmakterna. En sådan spårbarhet är av stor betydelse för uppföljningen av det kommande beslutet, samt en förutsättning för att löpande kunna göra nödvändiga omprioriteringar och avvägningar. För att möjliggöra detta måste Försvarsmakten utveckla nödvändiga ekonomistyrssystem där planering och uppföljning sker mot Försvarsmaktens slutprodukter.

Riksdagen bör, enligt Försvarsberedningen, primärt ta ställning till vad försvaret på ett övergripande plan skall åstadkomma vid en given ekonomisk nivå, dvs. tillståndet i insatsorganisationen och eftersträvd operativ förmåga. Den ekonomiska nivån bör anges gälla tills vidare. Budgetbesluten bör fokusera på vad som relativt de övergripande målen skall gälla för respektive år. Detta ger förutsättningar för riksdagen att kontinuerligt följa upp beslutet och vidta nödvändiga omprioriteringar och avvägningar.

Försvarsberedningen beskriver i föreliggande rapport den politiska ambition och inriktning som bör utgöra grunden för fortsatt underlagsarbete inför regeringens proposition och riksdagens slutgiltiga ställningstagande. Försvarsberedningen har valt att peka ut de områden som bör vara föremål för såväl ökade som minskade ambitioner. Besparingarna inriktas främst mot materielanskaffning och -utveckling, försvarssektorns ledning och förvaltning, stödverksamhet och militärdistriktsorganisationen. I det fortsatta arbetet krävs närmare beräkningar och konkretiseringar inom angivna områden.

Försvarsberedningen anser att den ekonomiska nivån för utgiftsområdet bör minska. Riktade besparingskrav med tillhörande ambitionsminskningar bör omfatta:



1. En omstrukturering och reducering av verksamheten vid de totalförsvargemensamma myndigheterna.
2. En reducering av Försvarsmaktens centrala ledning
3. En reduktion av den regionala territoriella verksamheten, försvarsplaneringen och hemvärnsutbildning m.m.

Ovanstående riktade besparingar uppgår till 2 mdkr. En ytterligare nettobesparing om 1 mdkr skall omfatta Försvarsmakten. Kostnads- och ambitionshöjningar skall balanseras mot besparingar och ambitionssänkningar. Detta skall också medge att den internationella insatsförmågan ökar, med tillhörande krav på användbarhet och tillgänglighet för de insatsförband som prioriteras för snabbinsatsförmåga. Förmågan att uthålligt bedriva fredsfrämjande insatser skall upprätthållas. Den totala ekonomiska ramen för myndigheten skall även inkludera driftskostnader för insatta förband, och bör vid utgången av 2007 kunna inrymma internationella insatser inom en budgeterad ram om 2 mdkr årligen.

Försvarsmakten bör få i uppdrag att utreda hur besparingarna skall fördelas, med följande ingångvärden:

- Reduktioner i antalet insatsförband skall ske för att möjliggöra prioritering. Insatsorganisationens utformning och beredskap skall differentieras utgående från kraven på operativ förmåga.
- Avveckling av insatsförband som inte skall bibehållas skall ske omedelbart (2005) och volymer av officerare, civil personal och värnpliktiga baseras på detta. Förnyade överväganden om avveckling av hela förbandstyper skall genomföras och förslag lämnas av myndigheten.
- Utbildningsförbanden i grundorganisationen skall reduceras och kopplas till kraven på insatsförmåga
- De förändringar inom personalområdet med tillhörande avveckling som Försvarsberedningen angivit skall genomföras. Strävan skall vara att de sammanlagda personalkostnadernas andel av förbandsverksamheten skall minska.

- De förändringar inom materielområdet med tillhörande avveckling som Förvarsberedningen angivit skall genomföras. Inriktningen skall vara att kostnaderna för materielanskaffningen samt sammanhängande kostnader för materielutvecklingen successivt sänks och används för att finansiera ökningen av kostnaderna för de internationella insatserna .
- Rationaliseringar och besparingar inom logistik- och stödverksamheten med tillhörande avveckling av förnödenheter (FMLOG m.m.).

Om det skulle visa sig att de ovan angivna besparingarna inte kan infrias måste en förnyad bedömning göras av hur de totala besparingarna inom Förvarsmakten skall uppnås. Förvarsberedningen vill dessutom peka på den generella rationaliseringspotentialen hos Förvarsmakten och övriga myndigheter inom utgiftsområdet. Därmed bedömer Förvarsberedningen att det finns en marginal för osäkerheter i ovan angivna besparingar.

Vidare bör omfattningen av verksamheten inom det civila försvaret minska och finansieringsprinciperna ses över. Dessutom bör de medel inom anslaget som inte avser civilt försvar, med bibehållen nivå, flyttas till politikområdet svåra påfrestningar.

Förvarsberedningen anser sammanfattningsvis att det är möjligt, realistiskt och ansvarsfullt att dessa besparings- och rationaliseringsåtgärder genomförs, att ambitionen ökas inom angivna områden, och att det sammantaget sker en sänkning av nivån för hela utgiftsområde 6 *Försvaret samt beredskap mot sårbarhet* med 3 mdkr. Reduceringen bör ske stegvis från 2005 men med ett substantiellt nettoutfall redan 2006. Nivån bör vara fullt intagen vid utgången av 2007. Förvarsberedningen har också, självfallet beroende av omvärldsutveckling och politiska ambitioner, att ytterligare rationaliseringar och besparingar är möjliga efterhand som Förvarsmaktens omställning fortlöper.

### **Konceptuell ram för en svensk säkerhetsstrategi**

Förvarsberedningen har i denna rapport tagit ett första steg i arbetet med att formulera en svensk säkerhetsstrategi. En sådan

strategi bör utifrån nuvarande hotbild skapa bättre förutsättningar för samhället att hantera kriser över ett brett spektrum. Trots att åtgärder vidtagits, särskilt inom krishanteringsområdet, återstår det enligt Försvarsberedningen fortfarande steg för att kunna tala om en förmåga som väl tar tillvara de nationella och internationella, civila och militära dimensionerna ur ett integrerat perspektiv, över en bred hotskala.

I den rapport som beredningen avser att lämna till regeringen under våren 2005, kommer krishanteringsfrågorna att hanteras i ett bredare perspektiv. Ambitionen är då att skapa en länk och en helhet i synen på vad som hotar, och vilka de tillgängliga resurserna är, samt skapa förutsättningar för att dessa resurser verkligen kan komma till användning för att värna samhällets säkerhet. För detta krävs bland annat att de legala aspekterna belyses, samt att begrepp och principer definieras och förtydligas. Likaså är det väsentligt att resonera kring hur Sverige bäst kan möta hot och utmaningar – hur nationella åtgärder och nationellt agerande skall kombineras med gemensamt agerande och åtaganden i internationella organisationer. Utöver detta krävs en fördjupad diskussion rörande konsekvenserna av EU:s säkerhetsstrategi, solidaritetsklausulen samt EU:s interna säkerhets- och beredskapsarbete. Försvarsberedningen avser att återkomma till samtliga dessa frågor i sin nästa rapport våren 2005.



# 1 Säkerhetspolitiska utgångspunkter

## 1.1 Utvecklingen av det internationella säkerhetspolitiska systemet

Försvarsberedningen har i tidigare rapporter (Ds 2001:14 och Ds 2003:8) beskrivit hur globaliseringen och internationaliseringen ökat det ömsesidiga beroendet mellan folk och länder. Det ömsesidiga beroendet grundat på gemensamma värdegrunder, handel och teknikutveckling är i grunden positivt för fred och stabilitet, men rymmer också en gemensam sårbarhet. I detta inledande avsnitt belyses de övergripande tendenserna i omvärldsutvecklingen, inte minst i ljuset av kriget i Irak.

I bilaga 1 redovisas den beskrivning av aktuella frågor i den internationella säkerhetspolitiska utvecklingen som utgjort underlag för Försvarsberedningens slutsatser.

Försvarsberedningen har i tidigare rapporter belyst de komplexa och oförutsägbara orsakssambanden bakom inom- och mellanstatliga konflikter i världen och hur dessa kan spridas och få återverkningar på lokal, regional och global nivå. Hotet från terrorismen och andra gränsöverskridande hot har i många länder hamnat högt på dagordningen i den säkerhetspolitiska debatten. Ett fenomen som framhållits som särskilt oroande är att samhället och civilbefolkning i allt större omfattning utgör både arena och mål för våldsamma konflikter. Terrorådnen i Madrid i mars 2004 bekräftade att detta även gäller EU:s medlemsstater.

Till följd av det ömsesidiga beroendet blir samhället mer sårbart och känsligt för störningar. I linje med detta tar allt fler länders säkerhetspolitik sin utgångspunkt i en bred syn på säkerhet.

Säkerhetsbegreppet omfattar inte bara staters, utan även individers säkerhet samt andra hot än de militära. Skyddet och respekten för mänskliga rättigheter har blivit centralt även i ett säkerhetspolitiskt perspektiv.

Det internationella samfundet har en rad instrument för att undanröja hot mot säkerheten, som sträcker sig från det långsiktiga arbetet med att bekämpa fattigdom, stärka respekten för mänskliga rättigheter, främja demokratisk omvandling, bekämpa organiserad brottslighet och på andra sätt stärka god samhällsstyrning, till att aktivt ingripa i konflikthärddar med civila och militära krishanteringsinstrument.

En kontroversiell fråga är möjligheten att på folkrättslig grund tillåta insatser med militära medel för att hindra humanitära katastrofer. Det finns en perspektivförskjutning från stater till mänsklig säkerhet och det hävdas att suveräniteten inte får utgöra en sköld bakom vilken en stat kan begå grova kränkningar av de mänskliga rättigheterna.

I Europa har utvidgningarna av Nato och EU befäst den på gemensamma värderingar grundade europeiska säkerhetsgemenskapen. Medlemskap i EU respektive Nato har förutsatt demokrati, respekt för mänskliga rättigheter, fredliga lösningar av interna och mellanstatliga konflikter, liksom ett gott styrelseskick.

### **Multilateralism och unilateralism**

Det internationella säkerhetspolitiska systemet kan beskrivas i termer av att staters intressen, ambitioner och prioriteringar förändras i takt med aktuella inrikes- och utrikespolitiska strömningar. Samarbetet i organisationerna FN, EU, OSSE och Nato har sin egen dynamik och återspeglar samtidigt medlemmarnas engagemang, sammanhållning och gemensamma nämnare. Relationerna inom Europa, mellan EU och USA, EU och Nato samt mellan EU och FN, är dynamiska och påverkar enskilda staters agerande och förhållning gentemot sin omvärld. Varje stats politik innehåller element av dels agerande inom ramen för multilateralt samarbete och dels enskilt unilateralt agerande. Likaså innehåller staters politik samtidigt dimensioner av både

internationell solidaritet och egenintresse. I takt med att internationaliseringen och det ömsesidiga beroendet ökar, blir det dessutom svårare att särskilja inrikes- och utrikespolitik och därmed inre och yttre säkerhet. Enskilda staters agerande utifrån nationella intressen påverkar och får i vissa fall stor inverkan på det internationella säkerhetssystemets utveckling.

Förenta Nationerna skall hantera globala kriser och är den organisation som både har legitimitet och institutioner för att hantera kriser i det internationella politiska systemet. FN är också det enda organ som kan ge internationell legitimitet åt våldsanvändning, där möjligheten till beslut av säkerhetsrådet under stadgans kapitel VII speglar organisationens särställning. FN:s roll blev omdiskuterad i samband med Irakkriget, bland annat beroende på medlemsstaternas varierande tilltro till FN:s förmåga att hantera denna kris. Mot bakgrund av detta har FN:s generalsekreterare tagit initiativ för att stärka det kollektiva säkerhetssystemet.

Våren 2004 utvidgades EU och Nato med nya medlemmar, vilket manifesterar en i grunden förändrad och förbättrad säkerhetspolitisk situation i Europa. EU är i sammanhanget unik i sin roll som politisk allians, med en roll som global utrikes- och säkerhetspolitisk aktör. EU-länderna strävar efter att fördjupa samarbetet inom säkerhets- och försvarspolitiken, vilket manifesterats genom EU:s säkerhetsstrategi, där medlemsstaterna gemensamt formulerat en säkerhetsrelaterad syn på omvärlden, enats om strategiska målsättningar samt givit en inriktning till hur EU:s utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik (ESFP) bör utformas. Samtidigt anser många europeiska länder att Nato har en särställning som central säkerhetspolitisk organisationen för militär krishantering och territoriellt försvar.

USA är, i egenskap av den enda supermakten i såväl ekonomiska som militära termer, en dominerande aktör i det internationella säkerhetspolitiska systemet. USA:s vikt som aktör innebär att den amerikanska synen på unilateralt kontra multilateralt agerande har stor betydelse. USA har generellt sett en instrumentell och pragmatisk inställning till internationellt samarbete. Samarbetet har inte något uttalat egenvärde, utan är ett medel bland andra för att främja USA:s intressen. USA väljer att agera multilateralt, genom

exempelvis FN, Nato eller G 8<sup>1</sup>, när det anses ändamålsenligt, och bilateralt eller i koalition när det bättre möter det avsedda syftet. Ibland, som på Balkan, väljer USA att agera både på bilateral basis och genom multilaterala organ. De kanaler som väljs på amerikansk sida och graden av samordning med andra aktörer, får i sin tur återverkningar på det internationella säkerhetspolitiska systemet, såväl för internationella organisationer som för andra enskilda länders agerande. I USA förefaller det finnas en samsyn i det politiska etablissemanget om att de viktigaste hoten efter kalla kriget utgörs av terrorism och så kallade "skurkstater" i kombination med massförstörelsevapen. Den amerikanska administrationen kan förväntas fortsätta att kräva att det internationella systemet stärker sin förmåga att möta dessa hot. Händelseutvecklingen kring Irakfrågan ger en bild av USA:s instrumentella syn på FN. USA och dess allierade valde att agera och angripa Irak utan mandat från FN:s säkerhetsråd. Både före och efter kriget valde dock USA att verka inom ramen för FN och lyckades därvid bland annat uppnå att säkerhetsrådet antog flera viktiga resolutioner med enhällighet.

Relationen till USA har en central roll för utvecklingen av den europeiska säkerhetspolitiken. Två övergripande trender kan förväntas dominera i de euroatlantiska relationerna. Mot bakgrund av de motsättningar som kom i dagen i samband med Irakkriget torde – för det första – USA och europeiska länder söka ökad enighet och samsyn i de viktigaste säkerhetspolitiska frågorna. Till detta bidrar de europeiska ländernas strävan mot en mer samlad säkerhetspolitik och en amerikansk önskan om mer aktivt europeiskt deltagande i nationsbyggandet i Afghanistan och Irak. En gemensam insikt om att det saknas alternativ till olika former av nära säkerhetspolitiskt samarbete över Atlanten, inte minst i kampen mot terrorism, kan förmodas vinna ökat genomslag. För det andra präglar ett ökat samarbete mellan EU och Nato internationell krishantering. Överenskommelserna under 2003, i vilka man från såväl EU:s som Nato:s sida återigen understrukt vikten av samarbete, utgör grund för en ömsesidigt förstärkande samverkan. Terrorordåden i Madrid har föranlett såväl EU som Nato att göra genomlysningar av de åtgärder som respektive organisation vidtagit för att bekämpa terrorism. EU intensifierar terroristbekämpningen genom att stärka samarbetet mellan

---

<sup>1</sup> *Group of Eight* (Kanada, Frankrike, Tyskland, Italien, Japan, Storbritannien, USA, Ryssland)



medlemsstaternas myndigheter på mellanstatlig grund. En samordnare inrättas för detta ändamål i Rådssekretariatet. ESFP bidrar till ansträngningarna att förebygga och lösa regionala konflikter som skulle kunna utgöra en grogrund för terrorism. Andra aspekter som berör ESFP är skydd av trupp i EU-ledda fredsfrämjande insatser, samt frågan om möjlig användning av militära resurser, till stöd för civila insatser, för att skydda civilbefolkningen avseende effekterna av en terroristattack.

Efterdyningarna till kriget i Irak har präglat utvecklingen i Mellanöstern. I Irak är en förbättrad säkerhetssituation en förutsättning för att det internationella samfundet på ett effektivt sätt skall kunna bidra till återuppbyggnaden av landet. På kort sikt är det avgörande för utvecklingen att ockupationsmakten under sommaren 2004 kan överlämna makten till en irakisk förvaltarregering. Konflikten mellan israeler och palestinier bidrar inte minst som symbolfråga fortsatt till spänningarna i regionen och globalt. Genom sin strategiska betydelse påverkar den senare konflikten det säkerhetspolitiska läget i Mellanöstern som helhet. För det internationella samfundet är Mellanöstern högt prioriterat. Kampen mot terrorismen och förhindrandet av spridning av massförstörelsevapen, och relaterade teknologier, koncentreras mot grupper och stater i detta område, liksom stöd för demokratisträvanden.

EU har, som ett led i implementeringen av säkerhetsstrategin, beslutat att ta fram en strategi för utvecklingen i Mellanöstern. De amerikanska ambitionerna att långsiktigt reformera regionen — ett område som enligt den amerikanska tolkningen sträcker sig från Marocko till Pakistan och Afghanistan — har föranlett initiativ inom G8-gruppen och Nato. Flera regimer i regionen uppfattar detta som ett existentiellt problem. Arabförbundet antog i maj 2004 ett uttalande om behovet av reformer, inklusive stärkt demokrati, men betonade att reformerna måste genomföras av arabländerna själva i enlighet med deras religiösa, kulturella och sociala värderingar. Amerikansk militär närvaro i Irak, liksom i gulfemiraten, Afghanistan och centralasiatiska republikerna påverkar den militärstrategiska situationen i hela regionen. Israels militärstrategiska position torde ha förbättrats efter Saddamregeringens fall. Samtidigt har Saudiarabiens och Turkiets betydelse som baseringsområden minskat.

Under ledning av president Putin fortsätter den ryska utrikespolitiska orienteringen mot Västeuropa och USA, framför allt eftersom en västvänlig utrikespolitik är ett viktigt medel att främja ekonomisk utveckling. Rysslands relationer med EU yttrar sig bland annat i att EU är Rysslands viktigaste handelsparter. Relationerna till Nato värderas högt och fortsätter att utvecklas. Rysslands samarbete med USA har såväl ekonomisk som säkerhetspolitisk vikt. Det är i synnerhet i förhållandet till USA som bekämpandet av internationell terrorism spelar en förenande roll, men även energisamarbetet är av stor betydelse. Det USA-ledda anfallet på Irak utan mandat från FN:s säkerhetsråd innebär dock en belastning av de rysk-amerikanska förbindelserna. Parallellt med det fördjupade västsamarbetet märks emellertid också en tilltagande ambition att stärka det ryska inflytandet och tydligare hävda ryska intressen visavi en rad före detta sovjetrepubliker. Även Asien ägnas stor uppmärksamhet i rysk utrikespolitik. Ryssland bedriver en aktiv politik gentemot Kina, Indien och Japan, vilka är betydelsefulla politiska samarbetspartners och därtill viktiga marknader.

Kina har under de senaste åren visat en tilltagande vilja att bli införlivat i det internationella samfundet och spela en mer aktiv roll både globalt och regionalt. Landets kraftiga ekonomiska tillväxt ger både en stark position gentemot omvärlden, men innebär samtidigt beroende av ett stabilt förhållande till omvärlden. Trots den ekonomiska utvecklingen är framstegen vad gäller politiska reformer begränsade. Kina är en enpartistat. Kränkningar av de mänskliga rättigheterna kvarstår som problem. Ett tecken på en mer aktiv kinesisk politik är en omfattande satsning på modernisering av de militära resurserna, vilket oroar flera länder i regionen. Förhållandet till USA betecknas av båda parter som de bästa någonsin samtidigt som ländernas intressen är konkurrerande. Den mest framträdande säkerhetspolitiska tvistefrågan rör Taiwans status. Nordkoreafrågan utgör en brännpunkt i regionen där amerikanska och kinesiska intressen delvis sammanfaller.

## 1.2 Slutsatser för svensk säkerhetspolitik<sup>2</sup>

Försvarsberedningen bedömer att den säkerhetspolitiska situationen i vårt närområde är stadd i fortsatt positiv och dynamisk omvandling, som kännetecknas av ökande integration. De säkerhetspolitiskt centrala processerna är utvidgningarna av Nato och Europeiska unionen, fördjupat och utökat samarbete inom ramen för EU, utvecklingen av Rysslands förhållande till EU, Nato och USA, EU:s utveckling och förstärkta krishanteringsförmåga, samt Natos utveckling, inkl samarbetet inom EAPR/PFF och med EU. Utvidgningarna av Nato och EU stärker säkerheten i hela Europa. Särskilt tydligt är detta i vårt närområde. Sveriges säkerhet har på ett avgörande sätt stärkts i och med den ökande europeiska integrationen inte minst av Estland, Lettland, Litauen och Polen i de europeiska säkerhetsstrukturerna.

Den inrikespolitiska utvecklingen i Ryssland kännetecknas av att politisk stabilitet och centralisering av statsmakten prioriteras framför demokratisk utveckling. Oroande tendenser är säkerhetsorganens ökade inflytande och de senaste årens ökade kontroll över media samt försök att styra regionala val. Moskvas allt starkare kontroll över regionerna bidrar till en stabil utveckling, men kan i vissa områden samtidigt utgöra ett demokratiskt problem. Det gäller inte minst i Tjetjenien där konflikten med återkommande kränkningar av såväl internationell humanitär rätt som mänskliga fri- och rättigheter alltjämt utgör det allvarligaste inrikespolitiska problemet för Ryssland. Parallellt fortsätter Rysslands utrikespolitiska orientering mot Västeuropa och USA och denna prioritering ligger av allt att döma fast, inte minst på grund av den viktiga roll som utrikeshandeln spelar. Integrationen av Ryssland i de euroatlantiska säkerhetsstrukturerna fortgår vilket förbättrar förutsättningarna för att utveckla samarbetet med

---

<sup>2</sup> Sveriges säkerhetspolitiska linje beskrivs som följer: "Sveriges säkerhetspolitik syftar till att bevara fred och självständighet för vårt land, bidra till stabilitet och säkerhet i vårt närområde, samt stärka internationell fred och säkerhet. Sverige är militärt alliansfritt. Denna säkerhetspolitiska linje, med möjlighet till neutralitet vid konflikter i vårt närområde, har tjänat oss väl. För framtiden är det tydligare än någonsin att säkerhet är mer än avsaknad av militära konflikter. Hot mot freden och vår säkerhet kan bäst avväjas i gemenskap och samverkan med andra länder. På det globala planet är det främsta uttrycket för detta vårt stöd till Förenta nationerna. Genom vårt medlemskap i den Europeiska unionen deltar vi i en solidarisk gemenskap vars främsta syfte är att förhindra krig på den europeiska kontinenten. En betryggande försvarsförmåga är en central del av svensk säkerhetspolitik. Sverige verkar aktivt för att främja nedrustning och icke-spridning av massförstörelsevapen."

omvärlden. Sverige strävar efter att involvera Ryssland i samarbete både bilateralt och regionalt, inte minst kring Östersjön. Sverige har dessutom ett särskilt intresse av att samarbetet mellan Ryssland och EU utvecklas på ett flertal områden. Ett fördjupat, långsiktigt, konstruktivt samarbete med Ryssland bör även omfatta ett fördjupat samarbete inom ESFP, med arrangemang till gagn för båda sidor. Förutom en utvecklad politisk dialog bör ett utökat praktiskt samarbete uppmuntras. Sverige välkomnar det fördjupade samarbetet i Nato-Rysslandsrådet. Det är viktigt att samarbetet präglas av transparens också för de länder som inte deltar i samarbetet, men inte desto mindre berörs. En viktig faktor för att utveckla samarbetet är ett ökat ryskt engagemang i internationell krishantering.

Det nära samarbetet mellan de nordiska länderna manifesteras på försvarsområdet genom övnings-, utbildnings- och materielsamarbete, både bilateralt och genom nordiskt samarbete för att höja förmågan att gemensamt bidra till internationell krishantering. Även samarbetet gällande civil krishantering har getts en central roll under senare år. Det är viktigt att beakta denna dimension när vår säkerhetspolitik utvecklas vidare. Integrationen av Estland, Lettland, Litauen och Polen i de europeiska strukturerna innebär nya möjligheter att fördjupa det nordisk-baltiska samarbetet. Det säkerhetsfrämjande samarbetet med Estland, Lettland och Litauen kan ligga till grund för och utvecklas till ett nära och brett grannlandssamarbete av liknande karaktär som det vi har med de nordiska länderna.

Utvecklingen i den europeiska säkerhets- och försvarspolitikerna innebär nya förutsättningar för svensk säkerhetspolitik. Europeiska unionen är central för Sveriges säkerhet. Med EU:s utvidgning stärks säkerheten i hela Europa. Genom fördjupat samarbete med EU:s nya grannar driver vi ytterligare på denna utveckling. Vi vill också stärka EU:s förmåga att effektivt möta dagens säkerhetspolitiska hot både regionalt och globalt. Stärkt EU-förmåga kommer Sverige till del. Därför ligger det i Sveriges, liksom i andra medlemsländers, intresse att öka EU:s kapacitet för krishantering.

EU:s säkerhetsstrategi *Ett säkert Europa i en bättre värld* är ett uttryck för framväxten av en gemensam europeisk säkerhetskultur. I strategin redovisas de globala utmaningar och hot vi står inför;

terrorism, massförstörelsevapen, regionala konflikter, sönderfallande statsbildningar och organiserad brottslighet. Sverige har bidragit till arbetet med framtagandet av säkerhetsstrategin och välkomnar att vi tillsammans formulerat en gemensam syn på den internationella ordningen byggd på multilateralism, samarbete med FN och respekt för folkrätten. Säkerhetsstrategin åskådliggör bredden av tillgängliga EU-instrument, t.ex. utrikes-, försvars-, handels-, bistånds- och miljöpolitik samt rättsliga och inrikes frågor, för säkerhetspolitiken. EU har som politisk allians en unik möjlighet att möta utmaningar som terrorism, spridning av massförstörelsevapen och regionala konflikter, och kanske än viktigare deras bakomliggande orsaker. För att möta dessa utmaningar och hot måste EU bli mer aktivt och utveckla förmågan till tidiga, snabba och, när det behövs, robusta insatser. Det strategiska samarbetet mellan EU och Nato bör stärkas och fördjupas.

Överväganden kring vår säkerhet måste utgå från den säkerhetspolitiska situationen där medlemskapet i EU är en central del. Sverige, tillsammans med övriga medlemsländer, har en vilja att solidariskt möta de hot Europa står inför. För att göra detta krävs en utvecklad förmåga och aktivt utnyttjande av tillgängliga instrument. Ett tidigt agerande från EU:s sida för att förebygga hot och väpnade konflikter bidrar konkret till Europas säkerhet. Här spelar agerandet inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken i områden där det finns risk för konflikter en nyckelroll. Med ökad förmåga att gripa in i oroshärdar stärks också EU som aktör och därmed unionens politiska handlingsfrihet.

Försvarsberedningen understryker betydelsen av utvecklingen av samarbetet inom EU, manifesterat bland annat genom den gemensamma säkerhetsstrategin, förstärkningen av EU:s krishanteringsförmåga samt inrättandet av en försvarsmaterielmyndighet. Det stöd som uttrycktes i regeringskonferensens förhandlingar på viktiga punkter i försvarsfrågorna visar att det finns förutsättningar att ytterligare stärka EU som aktör, inte minst på krishanteringsområdet.

I EU finns en tydlig solidaritet mellan medlemsländerna. För Sverige är det viktigt att det nya EU-fördraget framhäver denna solidaritet. Om ett annat EU-land skulle utsättas för terrorangrepp eller naturkatastrofskall Sverige kunna bistå med humanitärt

bistånd, civila räddningsinsatser och om nödvändigt med militära resurser. Vi kan också förvänta oss hjälp från de övriga medlemsländerna om Sverige skulle drabbas av motsvarande händelser. Solidaritetsklausulen speglar den solidaritet som finns i den politiska allians som unionen utgör och kan betraktas som en manifestation av det samarbete som tidigare de facto funnits mellan EU-länderna. Det är upp till varje medlemsstat att omsätta den politiska solidariteten i praktiken och därmed också att nationellt besluta om sina egna bidrag i händelse av terrorangrepp eller andra katastrofer inträffar. Det gäller för Sverige såväl som för andra medlemsländer. Innehållet i klausulen återspeglas också i den deklaration om solidaritet mellan medlemsstaterna som antogs vid EU:s toppmöte den 1 mars 2004.

Sverige är militärt alliansfritt och ingår inte i avtal om bindande försvarsgarantier. Det finns ingen motsättning mellan den militära alliansfriheten och den starka solidariteten mellan EU-länderna. Det är svårt att föreställa sig att Sverige skulle ställa sig neutralt i händelse av ett väpnat angrepp mot ett annat EU-land. Det är lika svårt att föreställa sig att övriga EU-länder inte skulle agera på samma sätt.

Försvarsberedningen anser att det behövs en stark transatlantisk länk. Det amerikanska engagemanget i Europa är viktigt, liksom en fortsatt nära dialog mellan Europa och USA. Europa är ingen motpol till USA, men ett starkt och enat Europa är en förutsättning för ett nära och utvecklat samarbete över Atlanten. Ett djupare politiskt samarbete inom EU, stärkta europeisk krishanteringsförmåga och ett EU som förmår att agera som en global aktör behövs för att främja säkerheten i Europa, men också för att skapa ett mer jämbördigt transatlantiskt partnerskap.

Försvarsberedningen lyfte i sin rapport Ds 2003:8 fram tre övergripande slutsatser avseende hotet om väpnat angrepp, vårt bidrag till fred och säkerhet i omvärlden och behovet av att minska samhällets sårbarhet. Det internationella skeendet och utvecklingen av den europeiska säkerhets- och försvarspolitikerna föranleder en fördjupad diskussion om den gemensamma hotbilden.

Försvarsberedningen kvarstår i sin uppfattning att ett enskilt militärt väpnat angrepp i alla dess former från annan stat direkt mot Sverige är osannolikt under överskådlig tid (minst en tioårsperiod).

Incidenter kopplade till territoriell integritet kan dock inte uteslutas. Viktiga bedömningsgrunder är såväl politiska avsikter som den operativa förmåga som finns hos väpnade styrkor i vårt närområde, den bedömda utvecklingen av dessa samt det förbättrade strategiska läget och det fördjupade säkerhetssamarbetet i närområdet.

I ett långsiktigt perspektiv bedömer Försvarsberedningen att den grundläggande positiva säkerhetspolitiska situationen för Sverige fortsatt kommer att befästas och utvecklas. Försvarsberedningen konstaterar samtidigt att det inte går att utesluta att det i framtiden skulle kunna uppstå ett militärt hot mot Sverige. Att nu ha en klar uppfattning om karaktären av sådana hot är dock inte möjligt mot bakgrund av den snabba internationella, politiska, militärstrategiska och tekniska utvecklingen. Det är av stor vikt att kontinuerligt följa denna utveckling, som grund för successiva beslut om totalförsvarets utformning. I detta perspektiv blir långsiktig säkerhetspolitisk handlingsfrihet fundamental och därför krävs tillgång till kompetens, utvecklingsförmåga och flexibilitet.

Framväxten av eventuella framtida hot mot vår säkerhet måste bedömas också i ett vidare perspektiv än det nationella. Dessa, ofta gränsöverskridande hot påverkar Sveriges säkerhetspolitiska läge. Dessa hot kan bäst mötas i samverkan med andra. Sambanden mellan denna typ av hot, bl.a. terrorism, massförstörelsevapen, organiserad brottslighet, och risken för att de sprids, visar på nödvändigheten av att utnyttja hela bredden av tillgängliga instrument för att förebygga och bekämpa dem.

Omvärldens förändringar ställer hela tiden nya krav. Sveriges skall aktivt delta i förbättringen och utvecklingen av det internationella systemet för att möta dagens hot. Genom att stärka vår egen förmåga att delta i internationellt arbete och krishanteringsinsatser stärks internationell fred och säkerhet både för Sverige, för EU som helhet och för vår omvärld. Det är av stor vikt att vårt försvar och vår krishanteringsförmåga utvecklas för att ge långsiktig handlingsfrihet utifrån framtida behov och hot. Härvid fordras även en adekvat förmåga till tidig förvarning och en till den säkerhetspolitiska situationen anpassad underrättelsefunktion.

Ett antal konflikter med allvarliga följder i och utanför konfliktområdet kommer att inträffa även i framtiden.

Utvecklingen av asymmetriska metoder ökar denna risk. Dessa konflikter kan med ett relativt snabbt förlopp få konsekvenser även för internationell fred och säkerhet och i förlängningen också för EU och därmed Sverige. Genom konfliktförebyggande insatser och konflikthantering i det aktuella området kan spridningsrisken stävjas.

Pågående konflikter som engagerar det internationella samfundet innebär ett behov av civila och militära krishanteringsinsatser under lång tid. Sammantaget överstiger behovet av engagemang från det internationella samfundet vida de resurser det internationella samfundet avsätter. För Sverige är det internationella samfundets, och inte minst EU:s engagemang för att främja stabilitet på Balkan är fortsatt en utrikes- och säkerhetspolitisk prioritet. Försvarsberedningen välkomnar att EU, i samråd med Nato, planerar för att överta den militära insatsen i Bosnien-Hercegovina.

Utvecklingen i Mellanöstern präglas av instabilitet och svåra konflikter. Flera regimer utövar ett auktoritärt styre och visar bristande respekt för mänskliga rättigheter. Speciellt oroande är att konflikter i området kan innefatta grogrund för och basering av vissa terrorströrelser med koppling till spridning av massförstörelsevapen. Att bidra till en långsiktigt fredlig och säker utveckling i regionen, inklusive Afghanistan och Irak, är viktigt också för att stärka vår egen säkerhet. Försvarsberedningen anser att Sverige fortsatt aktivt bör medverka till det internationella samfundets ansträngningar att bidra till en demokratisk utveckling i regionen.

Behov av internationella krishanteringsinsatser består även på många håll i Afrika. Ett ökat engagemang för att förebygga och hantera kriser i Afrika märks såväl hos de afrikanska länderna själva som i det internationella samfundet i övrigt. Den pågående krisen och humanitära katastrofen i västra Sudan visar behovet av ett internationellt engagemang för att uppnå fred, stabilitet och respekt för mänskliga rättigheter.

Socioekonomiska spänningar, politiskt förtryck, etniska och religiösa motsättningar, fattigdom till följd av krig, i kombination med tillgänglighet till vapen, utgör en farlig grogrund för terrorism och uppblossandet av nya konflikter. Därför är förebyggande av väpnade konflikter en viktig del av politiken för global utveckling.



Säkerhetspolitik handlar idag i ökad utsträckning om att minska fattigdom och klyftor, undanröja förtryck och motsättningar mellan olika befolkningsgrupper och stärka den demokratiska rättsstaten. Försvarsberedningen bedömer därför att helhetssynen på konfliktfrågor, säkerhet och utveckling bör vidareutvecklas genom fortsatt metodutveckling och överföring i praktisk verksamhet. En viktig komponent är säkerhetsfrämjande stöd. Erfarenheterna från vårt säkerhetsfrämjande stöd till de baltiska länderna kan användas även i samarbetet med andra länder, bilateralt eller inom ramen för EU eller partnerskapet med Nato.

Inom ramen för det internationella samfundets engagemang för att möta hot mot freden utgör för svensk del den viktigaste institutionella ramen dels medlemskapet i EU, FN och OSSE, dels vårt samarbete med Nato inom ramen för EAPR/PFF. Att uppnå ett effektivt multilateralt samarbete för krishantering är en av de viktigaste internationella utmaningarna i dag. Vissa länder väljer att ibland agera unilateralt eller samla tillfälliga koalitioner av länder som vill och har förmåga att delta. Om det sker utanför folkrättens ramar kan det internationella säkerhetspolitiska systemet undergrävas. I det internationella systemet intar den enda supermakten USA en särställning i kraft av sin samlade ekonomiska och militära styrka. I samband med Irakkrisen 2003 valde en USA-ledd koalition att gå till angrepp mot Irak. Koalitionen omfattade ett flertal länder, däribland ett antal EU-länder, men saknade mandat från FN:s säkerhetsråd. Beslutet att inleda angreppet mötte också kritik, bland annat för att det inte ansågs vara i enlighet med gällande folkrätt och riskerade att försvaga säkerhetsrådets roll. Inom vare sig FN, EU eller Nato kunde medlemsstaterna enas om en gemensam hållning, vilket medförde en diskussion om organisationernas framtida roll och funktion i det säkerhetspolitiska systemet. De förnyade ansträngningarna att söka samsyn i säkerhetspolitiska frågor mellan USA och de europeiska länderna och därigenom förstärka det euroatlantiska samarbetet, är positiva.

Stödet för FN som normgivare och källa till global legitimitet, liksom för dess centrala roll på krishanteringsområdet, kvarstår som en grundpelare i svensk utrikes- och säkerhetspolitik. FN:s roll blev omdiskuterad efter Irakkriget. Under FN:s historia har vid olika tillfällen organisationens handlingsförmåga blockerats av oenighet i säkerhetsrådet. De permanenta medlemmarna i

säkerhetsrådet har av olika skäl valt att utnyttja sin vetorätt. 1998 förhindrade Kina en förlängning av FN-insatsen UNPREDEP i Makedonien av skäl som inte rörde insatser i sig. Inte heller före den Natoleda insatsen i Kosovo 1999 var det möjligt att nå enighet i säkerhetsrådet. Trots detta valde många av FN:s medlemsstater, däribland Sverige, att stödja eller uttala förståelse för insatsen i Kosovo. Diskussionen om reformering av FN-systemet gäller bland annat hur säkerhetsrådet kan bli mer representativt och effektivt, samt fördelning av vetorätten. Sverige välkomnar en reformering av FN-systemet och ser positivt på det breda engagemanget hos flertalet medlemsländer för att befästa och stärka FN:s roll. Sverige har konkret visat sitt engagemang genom deltagande i FN-insatser i bl a Kongo och Liberia.

Internationellt pågår en diskussion om rätten och skyldigheten att intervensera med militära medel för att förhindra humanitära katastrofer. Sverige anser att det internationella samfundet har ett ansvar att skydda civilbefolkningen även inom staters territorium. Ökade insatser behövs för att värna den enskilda individens säkerhet (human security) och förbättra skyddet för människor från övergrepp och brott mot de mänskliga rättigheterna. Nationsgränser kan aldrig få bli en sköld bakom vilken förtryck och brott mot mänskliga rättigheter kan accepteras. Rapporten *The Responsibility to Protect*<sup>3</sup> innehåller viktiga slutsatser och rekommendationer som föranleder aktiv uppföljning, inte minst i FN. Särskilt viktigt att uppmärksamma i detta sammanhang är kvinnors situation och ställning i väpnade konflikter bl a för utformningen av mandaten för internationella insatser, i sammansättningen av kontingenter som länder skickar ut på krishanteringsuppdrag till krigsdrabbade områden samt i val av samarbetspartners på plats i konfliktområden.

Under senare år har regionala organisationer spelat en allt större roll i internationell krishantering. Sverige välkomnar det fördjupade samarbetet mellan FN och regionala organisationer så som EU, Nato, OSSE och Afrikanska unionen. Särskilt positivt är initiativet att stärka EU:s förmåga att med kort varsel göra krishanteringsinsatser på FN:s begäran.

---

<sup>3</sup> Rapporten tillkom på initiativ av den kanadensiska regeringen 2001 och är utgiven av *The International Commission on Intervention and State Sovereignty*.

Sveriges internationella insatser bidrar till att främja internationell fred och säkerhet, men också vår egen säkerhet. Dagens hotbild och konfliktmönster har gjort detta samband allt tydligare. Det är också ett väsentligt säkerhetspolitiskt intresse att Sverige agerar gemensamt med andra stater för att främja fred och säkerhet. Deltagande i internationella insatser stärker dessutom vår nationella försvarsförmåga. EU, med svenskt deltagande i samtliga fall, har under 2003 tagit ansvar för fyra civila och militära krishanteringsinsatser. Sverige har under de senaste åren bidragit med kvalificerade förband till insatser på Balkan, Afghanistan och i Afrika. Samtidigt konstateras att Sverige i förhållande till vår storlek ger, relativt t.ex. de nordiska länderna, ett kvantitativt mindre bidrag till internationell militär krishantering. Försvarsberedningen bedömer att Sveriges förmåga att delta i fredsfrämjande insatser över hela skalan från civila förebyggande åtgärder till militära fredsframtvingande insatser, bör öka både i kvalitativa och kvantitativa termer. Flera politikområden berörs. Det är rimligt att Sverige kan bidra på motsvarande sätt som jämförbara europeiska länder. Genom att bidra till internationell krishantering stärker vi fred och säkerhet. Samtidigt ökar vi våra möjligheter att påverka den internationella politiken och stärker vår trovärdighet.

Förmåga att med relevanta förband delta i internationella insatser överensstämmer i viktiga delar med de krav som ställs på förmåga att genomföra väpnad strid nationellt. Ett exempel på detta är de svenska bidragen till EU:s krishanteringsinsatser där fokus nu bör vara på att utveckla svenska bidrag till EU:s förmåga att ställa bland annat snabbinsatsresurser till förfogande på FN:s begäran.

Vid EU-ledda insatser deltar Sverige i hela i besluts- och genomförandeprocesserna, vilket ställer krav på mer omfattande engagemang både politiskt och resursmässigt än som varit fallet vid FN- och Nato-ledda insatser. Stora krav ställs på att snabbt kunna fatta politiska beslut och på vår nationella förmåga att tillhandahålla resurser på alla nivåer i en insats från det att planeringen inleds tills dess att insatsen avslutas. Kopplingen mellan underrättelsefunktionen och nationell planering på strategisk nivå samt genomförande av militära insatser måste förbättras. Nya förmågemål och operativa krav inom EU måste framgent beaktas i den nationella försvarsbeslutsprocessen. Utvecklingen av EU:s snabbinsatsförmåga som sker parallellt med motsvarande process

inom Nato förväntas påverka svensk försvarsplanering. I den konkreta utvecklingen av EU:s militära förmåga väntas EU:s försvarsmaterielmyndighet få en nyckelroll.

Nato utgör det viktigaste forumet för säkerhetspolitiskt samarbete mellan USA och de europeiska allierade. Genom att Nato övertagit ansvaret för insatsen i Afghanistan har medlemsstaterna med USA i spetsen visat att man är beredd att ge organisationen ett större ansvar i internationell krishantering.

Sverige bör fortsätta att utveckla samarbetet med Nato inom ramen för Partnerskap för fred. Utvidgningen av Nato leder till att förutsättningarna för partnerskapet delvis ändras och innebär att fokus flyttas från de mest utvecklade partnerländernas intressen. För svensk del är det viktigt att säkra vårt behov av att förbättra vår militära och civila förmåga att samverka i internationella krishanteringsinsatser, samt behovet av insyn och inflytande över de aktiviteter där vi samverkar med Nato inom ramen för partnerskapet. Sverige deltar under Natos ledning i de av FN mandaterade insatserna i Bosnien, Kosovo och Afghanistan. Att ytterligare förbättra den politiska dialogen mellan Nato och truppbidragande partnerländer är prioriterat. Från svenskt perspektiv är det viktigt att kvarvarande partnerländers olika förutsättningar beaktas i samarbetet med Nato. För Sverige är tillgången till tillräckligt kvalificerad övningsverksamhet av stor vikt. Sverige bör även framgent utnyttja de möjligheter som finns att, inom ramen för den svenska säkerhetspolitiska linjen, öva med Nato även utanför PFF-samarbetet när det rör krishanteringsövningar. Sverige bör dessutom utveckla den bilaterala övningsverksamheten. Försvarsberedningen anser att utökad övningsverksamhet gagnar svenska intressen. Både för multi- och bilaterala övningar bör de säkerhets-, försvarspolitiska och legala förutsättningarna för att öva på svenskt territorium klarläggas.

Det strategiska partnerskapet mellan EU och Nato inom krishantering innebär att EU skall kunna nyttja vissa Nato-resurser för planering och ledning av insatser samt att Nato tillhandahåller bl a övningsverksamhet. Sveriges relation till Nato bygger på två pelare – samarbetet inom EAPR/PFF och samarbetet mellan EU och Nato. Den senare relationen har stärkts, bl a genom Berlin plus-överenskommelsen, vilket torde innebära att Sveriges relation

till Nato i allt större utsträckning definieras genom vårt medlemskap i EU.

Hoten mot folk och länder har skiftat karaktär och fått en annan innebörd. Det går inte längre för länder att skapa egna skyddszoner som inte berörs av världsutvecklingen. Den tekniska infrastrukturen och den ökade rörlighet som det öppna samhället präglas och är beroende av, blir i ökad grad transnationell och därmed en del av den gemensamma sårbarheten.

Dagens hot kan bäst mötas genom internationell samverkan. Att effektivt bemöta asymmetriska och transnationella hot förutsätter både multilaterala lösningar, god samordning och samverkan mellan berörda nationella myndigheter, inte minst säkerhets- och underrättelsetjänster. Informationsutbyte och koordinering mellan olika myndigheter är avgörande för möjligheten att förebygga och hantera dylika hot. Nationellt måste samhällets förmåga att hantera olika typer av kriser öka. För att hantera hot måste olika politikområden gemensamt bidra till att värna det öppna samhället. Vidare måste olika samhällsfunktioner kunna samverka, både nationellt och internationellt.

Sverige måste ta sitt ansvar för att säkerställa en robust infrastruktur och en god krishanteringsförmåga för att förebygga och på bästa sätt hantera de allvarliga händelser som kan bli konsekvensen om hoten skulle bli verklighet. Vår förmåga stärks genom internationellt samarbete och stärkt europeisk förmåga innebär därmed stärkt svensk förmåga.

Ett exempel är att Sverige och dess grannländer i Östersjön och Västerhavet är beroende av att alla stater tar sitt gemensamma ansvar för att möta transnationella hot, som gränsöverskridande brottslighet och smuggling, men även potentiella natur- och miljökatastrofer. För att möta hot och risker krävs att nationella resurser tillskapas i syfte att stärka den nationella och internationella förmågan.

Fenomenet internationell terrorism behöver dock analyseras i en säkerhetspolitisk kontext, liksom vilka åtgärder Sverige kan och bör acceptera och/eller aktivt delta i, i kampen mot terrorism. En väl utvecklad underrättelseinhämtning och en god krishanteringsförmåga är viktiga komponenter för att förebygga

terroristattacker och hantera konsekvenserna av en genomförd attack. En viktig fråga i sammanhanget är att definiera vilken roll militära medel skall ha och vilka åtgärder som behövs för att möta denna typ av asymmetriska hot.

I USA har arbetet med att förstärka den inre säkerheten och beredskapen mot asymmetriska attacker högsta prioritet på den politiska dagordningen. Bland annat har en ny nationell beredskapsplan presenterats och nationella beredskapsmål skall formuleras. Liknande strukturer formas också i de europeiska länderna och inom ramen för EU-samarbetet. Försvarsberedningen anser att Sverige bör följa den internationella utvecklingen på området samtidigt som vi fortsätter att utveckla vårt system för att hantera påfrestningar och kriser över hela hotskalan. Som ett led i detta arbete presenteras en konceptuell ram rörande en svensk säkerhetsstrategi i kapitel 2.

Med utgångspunkt i EU:s strategi mot spridning av massförstörelsevapen bör Sverige tillsammans med övriga medlemsstater verka för att stärka unionens förmåga att möta NBC<sup>4</sup>-hot samt vidareutveckla en samordnad syn på NBC-hot och skyddet mot dessa. Dimensionerande för de nationella skyddsansträngningarna är hela skalan från olyckor av NBC-typ till avsiktlig användning av främst BC-ämnen och radioaktivt material. Försvarsberedningen anser att ambitionsnivån avseende NBC-skydd bör vara fortsatt hög, vilket i första hand berör de aktörer som har ansvar vid en NBC-relaterad händelse t.ex. landsting, räddningstjänst och polis. Försvarsmaktens NBC-resurser kan bidra till att minska konsekvenserna av en NBC-relaterad händelse (eller spridning av andra farliga ämnen) i fredstid. Möjligheterna att utnyttja denna måste säkerställas.

---

<sup>4</sup> NBC avser nukleära, biologiska och kemiska stridsmedel. I internationella sammanhang används även förkortningen CBRN. Inom Försvarsmakten talas det dock generellt om NBC-förmåga.

## 2 Konceptuell ram för en svensk säkerhetsstrategi

### 2.1 Utgångspunkter för en svensk säkerhetsstrategi

Försvarsberedningen har i tidigare rapporter konstaterat att det finns ett behov av att formulera en samlad syn på säkerhet i form av en säkerhetsstrategi. Att formulera en samlad säkerhetsstrategi är att fortsätta den påbörjade reformeringen och förändringen av svenskt säkerhetsarbete. Arbetet kommer att beröra flera politikområden, vilket väcker viktiga frågeställningar inom ramen för vår säkerhetspolitik, men även mer förvaltningspolitiskt relaterade frågor rörande finansiering, politikområden, principer, myndighetsuppgifter berörs. Försvarsberedningen ger i denna rapport några preliminära utgångspunkter för arbetet med att ta fram en samlad svensk säkerhetsstrategi. En utvecklad säkerhetsstrategi avses redovisas i nästa rapport under 2005.

Sedan mitten av 1990-talet har ett vidgat säkerhetsbegrepp och helhetssyn på samhällets förmåga till hantering av hot och risker varit en del av den försvars- och säkerhetspolitiska diskussionen. Försvarsberedningen har i tidigare rapporter redovisat sin syn på formuleringen av syftet med svensk säkerhetspolitik och därvid också betonat värnandet och skyddet av medborgarna och det öppna samhället där demokrati, rättssäkerhet och respekt för mänskliga rättigheter är grundläggande värden. Den gemensamma sårbarheten medför att svenskt egenintresse och gemensamma intressen i ett internationellt perspektiv i allt högre utsträckning sammanfaller.

Försvarsberedningen menar därför att förutsättningarna för att gemensamt utforma verksamheten inom olika politikområden, liksom behandlingen av dessa frågor i riksdagen, ytterligare måste

förbättras för att ur ett bredare perspektiv, kunna bidra till att värna säkerheten i det öppna samhället. Många viktiga steg togs i samband med reformeringen av det svenska krishanteringssystemet, men enligt Försvarsberedningen måste arbetet med att skapa en bättre struktur fortsätta, där utmaningen är att minska konsekvenserna av samhällets sårbarhet och skapa en ökad förmåga att kunna hantera ett brett spektrum av kriser. I detta arbete måste även Försvarsmaktens roll och resurser hanteras och integreras.

Det bakomliggande syftet med att skapa en samlad syn på säkerhet genom en säkerhetsstrategi, är att i ett sammanhang strukturera synen på hot mot och mål för svensk säkerhet, liksom synen på medel, aktörer och metoder för att skapa förutsättningar för ett effektivt och rationellt resursanvändande för förebyggande och hanterande av alla typer av påfrestningar över hotskalan, såväl nationellt som internationellt. Enligt beredningen skapar en sådan översyn förutsättningar för att:

- formulera en gemensam grundsyn på säkerhetsarbete över hela hotskalan, och över flera politikområden
- tydliggöra sambanden mellan vardagligt säkerhetsarbete och arbetet med att stärka samhället för mer allvarliga kriser
- tydliggöra den integrerade nationella - internationella dimensionen av säkerhetsarbete
- ett effektivt användande av såväl civila och militära resurser i situationer över hela hotskalan, såväl nationellt som internationellt
- skapa en gemensam grund och förutsättningar för att kunna anpassa förvaltningsstrukturer och finansieringsprinciper

En samlade säkerhetsstrategin bör ses som en konceptuell ram som tydliggör sambanden mellan politikområden i ett säkerhetsperspektiv – både förebyggande och operativt. Genom detta skapas förutsättningar för att utifrån ett bredare och mer integrerat perspektiv säkerställa våra säkerhetspolitiska mål. Säkerhetshöjande åtgärder kommer därmed även fortsatt vidtas inom olika politikområden. Åtgärderna kompletterar varandra och ger sammantaget en hög säkerhetsnivå i samhället. Detta har även varit ambitionen inom ramen för det mer totalförsvorsorienterade



säkerhetskonceptet. En samlad säkerhetsstrategi kan göra det möjligt att tydligare integrera grundläggande säkerhetsarbete med mer specifika åtgärder för att stärka samhällets förmåga att hantera svårare kriser, samt åtgärder som vidtas inom ramen för den mer traditionella säkerhets- och försvarspolitiken. En säkerhetsstrategi kan också förbättra förutsättningarna att utveckla den helhetssyn som successivt har vuxit sig starkare i och med de senaste årens förändringar.

Den internationella dimensionen är central vid formulerandet av en säkerhetsstrategi, särskilt vad gäller sammanfallande intressen, samt politisk och organisatorisk integrering. Globaliseringen medför att vad som utgör våra intressen och värderingar, kan hotas även utanför de nationella gränserna. Den gemensamma utgångspunkten för de flesta länder är att detta förutsätter ett agerande tillsammans med andra. Att skapa en integrerad nationell-internationell syn på säkerhetsfrågor är därmed av avgörande betydelse för framtida säkerhetsarbete för att kunna hantera kriser. I och med antagandet av den gemensamma EU-strategin ”Ett säkert Europa i en bättre värld” har detta behov förtydligats ytterligare. Formulerandet av en samlad svensk säkerhetsstrategi bör därför tydligt relatera till EU:s säkerhetsstrategi. Strategins innehåll beskrivs i avsnitt 1.2 och i bilaga 5.

Inom ramen för Sveriges säkerhetspolitiska linje har den internationella dimensionen betonats allt tydligare. Inriktningen och utformningen av den konkreta verksamheten inom statsmakterna och centrala myndigheter domineras dock fortfarande av ett nationellt perspektiv. De internationella dimensionerna reduceras ofta till ett merutnyttjande av nationella resurser i internationella sammanhang, istället för att betraktas som ett instrument för att stärka både den integrerade nationella och internationella förmågan och säkerheten. Delar av detta kan förklaras med de självpåtagna restriktioner som alliansfrihet tidigare innebar för våra möjligheter till samarbete med andra länder.

Internationaliseringen innebär att de nationella och internationella strukturerna är tätt integrerade. Nationella beslut kan inte fattas oberoende av omvärldens förhållningssätt, bedömningar och reaktioner, liksom beslut och bedömningar i internationella fora eller andra länder får konsekvenser även här för oss. Inom i stort

sett alla sektorsområden, har internationaliseringen kommit att medföra att många svenska myndigheter i allt större utsträckning än tidigare verkar gentemot andra länder, vilket kan illustreras genom att gränsdragningen mellan inrikes- och utrikespolitik är allt svårare inom de flesta politikområden.

En svensk säkerhetsstrategi bör därför skapa förutsättningar för en mer integrerad syn på säkerhetsskapande åtgärder både nationellt och internationellt, ur ett militärt eller civilt perspektiv. En säkerhetsstrategi bör dock inte hantera dessa frågor i detalj, men ett tydligt säkerhetsperspektiv inom flera politikområden både nationellt och inom EU bör stimuleras. Strategin bör därför tydliggöra att nationella intressen och nationellt agerande aldrig kan frigöras från den internationella ramen, och vilka konsekvenser detta får både nationellt och internationellt, samt ge inriktning för ett säkerhetsarbete som utgår från dessa förutsättningar.

## 2.2 Utvecklingen mot ett nytt koncept

Under efterkrigstiden var det väpnade angreppet det övergripande hotet mot Sveriges frihet, fred och självständighet. För att möta detta hot utvecklade Sverige totalförsvarskonceptet, där stora delar av samhället skulle rustas för att kunna motstå ett väpnat angrepp. Genom den säkerhetspolitiska utvecklingen de senaste femton åren har det som hotar kommit att ändra karaktär. Exempelvis internationell terrorism, sönderfallande stater, organiserad brottslighet, sårbarheter i vår infrastruktur eller allvarliga konsekvenser av naturkatastrofer har kommit att få allt större betydelse för värnandet av vår säkerhet. Detta innebär att det som hotas, och som behöver skyddas, delvis också har kommit att förändras. Värnandet av friheten, i form av fred och självständighet, finns dock naturligtvis fortfarande kvar som en yttersta dimension.

Inom ramen för totalförsvarskonceptet utgjorde samhällliga funktioner ett stöd i det totala försvaret av landets frihet. I den nuvarande situationen har samhällets funktioner ett tydligare egenvärde även ur ett säkerhetsperspektiv, inte bara som instrument för att motstå det väpnade angreppet. Detta har också kommit att innebära att de grundläggande värdena och samhällets funktion i sig, har blivit ett tydligare mål vid antagonistiska handlingar, och att dessa värdenas legitimitet kan urholkas genom

exempelvis organiserad brottslighet. Ytterligare en väsentlig aspekt är den internationella dimensionen av fred och säkerhet. Även om det nuvarande konceptet också omfattar ett reformerat system för krishantering, är Sveriges nuvarande koncept för att säkerställa säkerheten, sett ur ett helhetsperspektiv, enligt Försvarsberedningen inte det mest effektiva.

### 2.2.1 Vad skall skyddas och vad hotar?

Försvarsberedningen anser att en säkerhetsstrategi måste omfatta en bred syn på säkerhet, där både militära säkerhetsrelaterade frågor och andra dimensioner av säkerhet, liksom perspektivet att säkerhet är en förutsättning för utveckling, omfattas. Detta utgör en förutsättning för ett enhetligt säkerhetskoncept som kan hantera det breda spektrum av allvarliga hot och risker som samhället och dess individer står inför.

De säkerhetsåtgärder som vidtas syftar ytterst till att värna samhället och dess individer. Basen för detta är grundläggande värden, så som demokrati, mänskliga rättigheter, trygghet, frihet, tolerans, pluralism och rättssäkerhet. Dessa grundläggande värden bär upp och legitimerar samhällets institutioner, vilka är avgörande för att samhället skall kunna utvecklas och för dess sammanhållning. Exempel på viktiga sådana institutioner i denna mening kan vara marknaden, försvaret, rättsväsendet, sjukvården, medierna, skolan och vetenskapen. Dessa institutioner har specifika funktioner, liksom även påtagliga fysiska strukturer, som också kan komma att utgöra väsentliga symboliska värden. Det är därför viktigt att skydda specifika funktioner i vissa av dessa samhälleliga institutioner. De delar av infrastrukturen som svarar för att tillhandahålla eller förmedla flöden av betydelse för förmågan att hantera kriser i hela skalan fred-krig utgör därmed ur säkerhetssynpunkt den samhällsviktiga infrastrukturen. Ett vidgat säkerhetsperspektiv medför därmed att det i praktiken finns ett egenvärde (i motsats till medel) i att skydda vissa strukturer och funktioner som är väsentliga för de samhälleliga institutionerna och de grundläggande värdena.

Det är av underordnad betydelse var hotet har sitt ursprung eller i vilken form hotet manifesteras. Det är inte heller med nödvändighet hotets karaktär som avgör om ett hot är av

säkerhetspolitisk art, utan dess konsekvenser. Förebyggande åtgärder för att förhindra olika former av hot, liksom konsekvenshantering, berör ett brett spektrum av områden, både nationellt och internationellt, vilket ett nytt säkerhetskoncept måste kunna omfatta. Gränserna mellan olika former av hot blir otydligare, och får därmed även konsekvenser i tydligheten av vilka åtgärder och medel som behövs för att hantera dessa. Det blir därmed också tydligare att dessa frågor inte kan hanteras inom något enstaka politikområde, utan ett väl utvecklat samarbete inom hela Regeringskansliet kommer att krävas. Enligt Försvarsberedningen avses här främst händelser som berör förmågan att snabbt och effektivt kunna omhänderta allvarliga hot och förändringar. Det handlar därmed om förändringar som sker relativt snabbt och oväntat, dvs. utan längre förvarning, och som berör samhället som helhet snarare än enskilda individer. Därmed behandlas inte långsiktiga och successiva förändringar i exempelvis konjunktur och klimat. Det är däremot viktigt att se sambanden mellan långsiktiga förändringar och akuta situationer, exempelvis mellan klimatförändringar och omfattande översvämningar. Då Försvarsberedningen i denna rapport redan har beskrivit den säkerhetspolitiska utvecklingen och de slutsatser som utifrån detta har dragits för svensk säkerhetspolitik, nämns nedan endast några av dessa hot och sårbarheter i mycket övergripande termer.

Antagonistiska hot sträcker sig längs en bred skala av händelser, från organiserad brottslighet till konflikter mellan stater. Det mest allvarliga och uppmärksammade hotet är i dag terroristhot från icke-statliga organisationer och statsunderstödd sabotageverksamhet. En mer utbredd, extrem, internationell terrorism utgör ett betydande hot mot nationell säkerhet och staters auktoritet. Detta kan bland annat ske genom terroristorganisationers förmåga att använda asymmetriska medel för att slå direkt mot samhällets ledning, nyckelfunktioner och nyckelresurser. Ett hot av det allvarligaste slaget, utgörs av terrorism med nukleära, biologiska eller kemiska medel.

Även de psykologiska effekterna på befolkningen av terroristhandlingar eller hot därom måste uppmärksammas. Bombdåden i Madrid den 11 mars, och kopplingen till tillbakadragandet av de spanska förbanden i Irak, samt den opinionseffekt kidnappningen av italienska medborgare i Irak gett, är exempel på detta fenomen. Även aktioner riktade mot

symbolvärden, t.ex. World Trade Center i New York, kan åstadkomma rädsla, frustration och skada i samhället.

De samhällsviktiga infrastrukturerna är väl utbyggda och tillgängliga i de flesta stater och dessa samhällen präglas av komplexitet och föränderlighet, både i fysisk och IT-relaterad bemärkelse. De samhällsviktiga infrastrukturerna är därmed känsliga för tekniska störningar och naturhändelser bl.a. på grund av komplexa inbördes beroendeförhållanden. Tekniska krascher eller extrema väderförhållanden kan leda till svåra och långvariga störningar som fortplantar sig i mycket stora delar av t.ex. elförsörjningssystemet. Beroendet av IT-system där exempelvis styr- och regleringssystem är sammankopplade med administrativa system inom viktiga infrastrukturer, innebär också att stora fysiska skador kan uppnås via dataintrång genom t.ex. virusattack. Digitaliseringen av radio, television, telekommunikationer och sammankopplingen med IT-nätverk leder också till nya ännu inte kartlagda risker för angrepp och därmed en ökad sårbarhet.

Smitta är ett hot som fått förnyad uppmärksamhet i samband med utbrottet av Sarssmittan 2002, vilket även riktat fokus mot behovet av smittskydd i världen. Epizootier (djursjukdomar) kan också om de får spridning ge upphov till svåra konsekvenser.

## **2.3 Mål, begrepp och principer**

### **2.3.1 Mål**

Syftet med Sveriges säkerhetspolitik, som det nu är formulerat av riksdagen, är att bevara vårt lands fred och självständighet. Det säkerhetspolitiska målet är att i alla lägen och i former som vi själva väljer, trygga handlingsfrihet att, såsom enskild nation och i samverkan, kunna utveckla vårt samhälle. I den säkerhetspolitiska linjen konstateras att svensk säkerhetspolitik syftar till att bevara fred och självständighet för vårt land, bidra till stabilitet och säkerhet i vårt närområde, samt stärka internationell fred och säkerhet.

Försvarsberedningen har i rapporterna under 2001 och 2003 beaktat omvärldsförändringarna och konstaterat att det som skall skyddas och försvaras har skiftat karaktär på grund av den globaliserande utvecklingen.

Försvarsberedningen bedömer att det nu kan vara värdefullt att de förändringar som redogjorts för och de steg som har tagits i riktning mot en tydligare helhetssyn (bl.a. efter Sårbarhets- och säkerhetsutredningens betänkande), även avspeglas i de säkerhetspolitiska målen. Ett sådant förtydligande skulle enligt Försvarsberedningen innebära en förbättrad utgångspunkt och grund för ett brett förebyggande arbete, samt ett effektivt resursutnyttjande över flera politikområden. Den tidigare formuleringen av bevarande av fred och självständighet är även beroende av, och omfattar skyddet av, ett antal grundläggande värden i vårt samhälle, vilket bör framgå i målformuleringen. Likaså bör den internationella dimensionen betonas, särskilt betydelsen av samarbetet inom EU.

I enlighet med ovan anser Försvarsberedningen att mål för Sveriges säkerhetspolitik bör kunna omformuleras i följande riktning: målet bör vara att genom ett integrerat nationellt - internationellt agerande

- bevara Sveriges fred och suveränitet
- värna samhällets grundläggande värden
- bidra till stabilitet och stärka internationell fred och säkerhet

Försvarsberedningens förslag till formulering av den första punkten av målen för Sveriges säkerhetspolitik har sin bakgrund i en diskussion kring det i den tidigare målformuleringen använda begreppet självständighet. Utvecklingen som beskrivits av Försvarsberedningen har särskilt betonat den nationella - internationella integreringen och den allt tydligare dimensionen av ömsesidiga beroenden, så väl i politiska som tekniska termer. Användandet av begreppet självständighet kan därmed skapa en viss otydlighet i vad som avses. Begreppet suveränitet har en traditionell folkrättslig koppling och inbegriper både territoriella och beslutsmässiga aspekter där rätten till självständighet och oberoende är grunden. Formuleringen bevara Sveriges fred och suveränitet anses därför av Försvarsberedningen bättre spegla innebörden i att Sverige, i de former som man själv väljer, enskilt

eller i samarbete, kan trygga den handlingsfrihet som önskas för att kunna utveckla samhället.

Genom att förtydliga betydelsen av även de samhälleliga värdena för den sammanlagda säkerheten, skapas en tydligare utgångspunkt och grund för ett brett förebyggande arbete och ett effektivt resursutnyttjande över flera politikområden.

### 2.3.2 Principer och begrepp

En svensk säkerhetsstrategi måste förhålla sig till, och ta ställning till, ett antal begrepp och principer som präglar nuvarande säkerhetskoncept – totalförsvarskonceptet – och vad som skall prägla det kommande säkerhetskonceptet. Försvarsberedningen resonerar nedan kortfattat kring några av dessa.

Enligt Försvarsberedningen bör den samlade säkerhetsstrategin ta sin utgångspunkt i de tre principer som är centrala i det svenska krishanteringssystemet, ansvarsprincipen, likhetsprincipen och närhetsprincipen, samt därtill områdesansvaret.

Ansvarsprincipen innebär att den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden skall ha motsvarande ansvar under kris- och krigssituationer. Likhetsprincipen innebär att en verksamhets organisation och lokalisering så långt som möjligt skall överensstämja i fred, kris och krig. Närhetsprincipen innebär att kriser skall hanteras på lägsta möjliga nivå i samhället. Till detta skall läggas att det på tre nivåer i samhället finns ett organ med områdesansvar. På nationell nivå utövas ansvaret av regeringen, på regional nivå av länsstyrelsen och på lokal nivå av kommunen.

Med en samlad säkerhetsstrategi är avsikten att ytterligare förstärka dessa tre principer. I enlighet med detta bör även värdet av att bevara totalförsvarsbegreppet prövas. När nu andra hot är aktuella än det traditionella invasionshotet har relevansen i totalförsvarsstrukturen minskat, liksom förmågan till ett effektivt agerande över hela hotskalan. Det är därför väsentligt att det finns en struktur som ger de bästa förutsättningarna för att hantera olika former av påfrestningar av varierande slag och under olika säkerhetspolitiska omständigheter. Att beakta säkerhetsrelaterade

frågeställningar bör bli en integrerad del av flera verksamhetsområdens utformning.

Staten har ett övergripande ansvar för att samhället bygger in en tillräcklig robusthet samt vidtar förberedelser för att kunna hantera extrema händelser. För att genomföra detta har staten ett antal instrument till sitt förfogande, exempelvis lagstiftning och resursfördelning. När det gäller särskilt avdelade medel bör utgångspunkten vara att staten skall bära ansvaret för finansiering av åtgärder som är specifikt riktade mot extrema händelser med låg sannolikhet och där åtgärderna inte går att finansiera på annat vis. Det är dock väsentligt att dessa satsningar kan frigöras från den nuvarande kopplingen till väpnat angrepp och höjd beredskap (civilt försvar). Försvarsberedningen vill dock betona att dessa medel inte skall finansiera den grundsäkerhet som måste finnas i samhället för att kunna hantera mer vardagliga olyckor och påfrestningar. Därför måste relationen mellan de grundläggande säkerhetskraven och kraven på en fredstida förstärkt förmåga inom olika områden av samhällsviktig verksamhet bli tydligare.

### 2.3.3 Funktioner som skall skyddas

Att identifiera funktioner i samhället som är vitala för landets säkerhet är inte helt oproblematiskt. Det handlar om att identifiera samhällsliga funktioner som samhället och landet behöver för att upprätthålla säkerhet och suveränitet, samt att tydliggöra de beroendesamband som finns mellan olika delar. Dessa samhällsliga funktioner och områden går inte alltid att placera inom ett politikområde, utan visar på det behov på samverkan som finns i det öppna samhället för att kunna värna dessa delar.

De samhällsliga funktioner som i detta sammanhang kan identifieras som skyddsvärda i samhällsliga institutioner är: liv och hälsa, förmåga till agerande, ledningsförmåga, fungerande marknad, inrikes ordning och säkerhet, militär säkerhet och internationellt förtroende.

Dessa funktioner är i sin tur bland annat beroende av fungerande kommunikationer, energiförsörjning, olika system för förmedling av varor och tjänster – det vill säga olika former av infrastruktur. Ytterst är funktionerna naturligtvis beroende av medborgarnas



förtroende och tillit. De samhällsliga funktionerna har både nationella och internationella dimensioner, vilka måste hanteras integrerat. Det är också viktigt att notera att dessa samhällsliga funktioner inte heller är fristående från varandra, utan tvärtom ofta står i ett nära beroendesamband med varandra.

#### 2.3.4 Resurser och lagstiftning

Krishanteringssystemet i dess nuvarande form började verka i juli 2002. Därmed är systemet delvis fortfarande i en uppbyggnadsfas där aktörer successivt allt mer finner sina roller, och strukturer och system prövas. Försvarsberedningens intryck överlag är att systemet, med dess nya samverkansformer, kommit att innebära bättre förutsättningar för en helhetssyn.

De medel som tilldelas aktörer inom krishanteringssystemet, kommer från verksamhetsområdet *Civilt försvar* (under politikområdet *Totalförsvar*). Även om en justering av finansieringsprinciperna för anslaget 6:5 *Civilt försvar* gjordes vid ingången i det nya krishanteringssystemet, finns det dock fortfarande kvar en fokusering mot höjd beredskap. Den inriktning som övergripande signalerats om ett ökat fokus mot fredstida svåra påfrestningar, har därför inte fullt ut kunnat komma till sin rätt, då en mervärdesprincip rörande civilt försvar i hög utsträckning fortfarande är en överskuggande förutsättning för den verksamhet som genomförs inom utgiftsområdet. I kapitel 6 i denna rapport kommenterar Försvarsberedningen ett förslag till en översyn av finansieringsprinciperna inom detta område.

Behov och möjligheter att använda militära resurser och kapaciteter har utretts av den s.k. 11-septemberutredningen. Frågeställningen kommer att bli föremål för ytterligare utredning i närtid. Försvarsberedningen bedömer denna frågeställning som mycket central och viktig, vilket i framtiden måste integreras i en samlad syn på säkerhet. Detta kommenteras även särskilt i kapitel 4 i denna rapport. Försvarsberedningen avser också att återkomma till denna fråga i sin nästa rapport 2005.

Krisberedskapsmyndigheten har studerat några områden där Försvarsmaktens möjligheter att stödja samhället vid allvarliga händelser i fred har behandlats. De områden som behandlas är

bevakningsresurser, NBC-stöd i olika former, flygtransporter samt behovet att utnyttja helikoptrar. Försvarsberedningen välkomnar ett fördjupat och utvidgat underlag rörande Försvarsmaktens möjligheter att stödja samhället vid fredstida kriser. Detta kan även relateras till att ansträngningarna att utveckla en allsidig förmåga för internationell civil krishantering som omfattar så väl fredsfrämjande, förtroendeskapande som humanitära insatser.

## 2.4 Försvarsberedningens syn på fortsatt arbete

Försvarsberedningen har med detta avsnitt inlett arbetet med att formulera en svensk säkerhetsstrategi. En sådan strategi bör utifrån nuvarande hotbild skapa bättre förutsättningar för samhället att hantera kriser över ett brett spektrum. Trots vidtagna åtgärder, särskilt inom krishanteringssystemet, återstår enligt Försvarsberedningen fortfarande steg för att kunna tala om en förmåga som väl tar tillvara de nationella och internationella, civila och militära dimensionerna ur ett integrerat perspektiv, över en bred hotskala.

I den rapport som Försvarsberedningen avser att lämna till regeringen under våren 2005, kommer krishanteringsfrågorna att hanteras mer omfattande och integrerat med den militära resurskapaciteten. Ambitionen bör då vara att skapa en länk och en helhet i synen på vad som hotar, och vilka de tillgängliga resurserna är, samt skapa förutsättningar för att dessa resurser verkligen kan komma till användning för att värna den samhälleliga säkerheten. För detta krävs att de legala aspekterna belyses samt att begrepp och principer definieras och förtydligas.

Försvarsberedningen anser att de legala begränsningar som råder kring Försvarsmaktens roll och möjlighet att stödja civila myndigheter i händelser av terrorism, är en mycket angelägen fråga att lösa. Den kompletterande utredning som regeringen inom kort avser att tillsätta, kommer att ta fram underlag som reglerar Försvarsmaktens användning och befogenheter i dessa fall. Försvarsberedningen vill dock betona att ovanstående problematik inte begränsar sig till endast legala aspekter, utan även handlar om kompetens och utbildning. I kombination med kompetensutveckling, samövning med polisen etc. bör därmed

förutsättningar skapas för att verksamt öka Sveriges förmåga att hantera terroristangrepp och liknande händelser.

Utan att minska betydelsen av de principer som Försvarsberedningen lyft fram, syftar i förlängningen även en svensk säkerhetsstrategi till att skapa förutsättningar för att kunna genomföra en anpassning eller förnyelse som kan beröra organisationsstrukturer och ansvarsfördelning, indelning i politikområden, styrinstrument, myndighetsstrukturer, etc. Försvarsberedningen ser det som ytterst väsentliga att återkomma till detta. Utan att föregå arbetet med en utvecklad säkerhetsstrategi, finner Försvarsberedningen det angeläget att poängtera att utgångspunkten måste vara ett öppet förhållningssätt till vilka konsekvenserna av en sådan strategi kan bli. Då säkerhetsstrategin berör många områden, kan även konsekvenser av olika art, exempelvis ansvarsförhållanden, finansieringsformer, styrinstrument, lagstiftning, myndighetsuppgifter etc. vara möjliga inom flera olika områden. Den föreslagna förändringen med ett sårbarhets- och säkerhetsutskott i riksdagen ligger i linje med Försvarsberedningens syn på dessa frågor. Tillskapandet av ett sådant utskott skulle innebära att säkerhetsrelaterade frågor hanteras mer integrerat, och att förutsättningarna för tvärsektorielt samarbete och medvetenhet även på den nationella nivån förbättras. Ett sådant utskott skulle därmed kunna vara ett första led i att skapa en tydligare ram inom vilken sårbarhets- och säkerhetsrelaterade frågor diskuteras och hanteras.

Försvarsberedningen avser att följa översynen av lagen om civilt försvar. Samtidigt behövs en tydlig beskrivning och sammanställning av de legala förutsättningarna för användandet av militära och civila resurser, i relation till de finansieringsprincipiella förutsättningarna för att skapa dessa resurser. För att skapa en bred medvetenhet om sårbarhets- och säkerhetsrelaterade frågor och den verksamhet som bedrivs, samt för att skapa de bästa förutsättningarna för en god samhällelig förmåga att värna samhällets samlade säkerhet, bör även en öppen och förutsättningslös diskussion föras rörande indelning i politikområden och verksamhetsområden. Ansvarskommittén har i sitt delbetänkande *Utvecklingskraft för hållbar välfärd* (SOU 2003:123) bland annat uppmärksammat den starka sektoriseringen som kännetecknar svensk samhällsorganisation. Försvarsberedningen kommer därför med intresse följa

Ansvarskommitténs fortsatta arbete, då kommittén bland annat avser att överväga strukturer och uppgiftsfördelning för tunga samhällsområden.

För att utveckla en svensk säkerhetsstrategi är det väsentligt att resonera kring hur Sverige bäst kan möta hot och utmaningar – hur nationella åtgärder och nationellt agerande skall kombineras med gemensamt agerande och åtaganden i internationella organisationer. Detta föranleder även en fördjupade diskussion rörande konsekvenserna av EU:s säkerhetsstrategi, solidaritetsklausulen samt EU:s interna säkerhets- och beredskapsarbete. Försvarsberedningen avser att återkomma i dessa frågor.

## 3 Utgångsläget inför nästa beslutsperiod

### 3.1 Inledning

Försvarsreformen har pågått i fyra år. Målet med reformen är att transformera ett mobiliserande invasionsförsvar med omfattande kvalitativa brister, till ett användbart och tillgängligt insatsförsvar. Nedbrutet ett steg innebär detta att skapa insatsförband som är övade och utrustade för de uppgifter förbandet har inom ramen för en differentierad beredskap. Personella, materiella och legala förutsättningar skall vara avpassade för dessa uppgifter. Å ena sidan skall insatser med vissa förband kunna göras med kort varsel: både internationellt och i Sverige. Dessa förband skall även kunna användas för att möta en bred hotbild. Å andra sidan skall andra förband ha en väsentligt lägre beredskap, men genom längre förberedelsestider kunna möta hot eller uppträda med förbandsenheter av en storlek som inte är säkerhetspolitiskt motiverade på kort sikt.

En prioritering av insatsförbanden förutsätter att annan verksamhet nedprioriteras. Nödvändiga omstruktureringsåtgärder som inletts måste därför fortsätta och kompletteras. Försvarsmaktens grundorganisation kan därmed inte längre vara närvarande i lika många delar av landet som tidigare. Den breda kompetens och förmåga som motiveras utifrån invasionsförsvaret är inte längre vare sig möjlig eller lämplig att upprätthålla. Förband, materiella resurser samt personell kompetens som inte är kopplad till insatsförband i hög beredskap, skall inte dimensionera Försvarsmaktens verksamhet. Färre insatsförband ger vidare ett mindre behov än tidigare av grundutbildning av värnpliktiga, även med en hög omsättningstakt. Detta återverkar i sin tur på antalet officerare och nivåer på dessa. Därtill måste försvarsförvaltningen,

uppbyggd för det kvantitativt stora invasionsförsvaret, reduceras. Av inte minst ekonomiska skäl kan slutligen inte alla segment inom försvarsindustrin bli föremål för statliga utvecklings- och anskaffningsbeställningar. De ekonomiska resurser vi förfogar över måste koncentreras och direktanskaffning av färdigutvecklad materiel, ny eller begagnad, genomföras då så är ekonomiskt fördelaktigt. Medlen måste fortsättningsvis utformas för att på bästa möjliga sätt gynna målet: insatsorganisationen. Det är en ny försvarsmakt som skall skapas.

I en skrivelse till regeringen den 27 februari 2004 pekar överbefälhavaren på ett antal områden som nödvändiga att hantera för den fortsatta reformeringen. Utifrån de resonemang som förs i kapitel 3 och 5 vill Försvarsberedningen understryka vikten av att dessa områden löses inom en snar framtid. De synpunkter som Försvarsberedningen senare lämnar på Försvarsmaktens underlag för tidsperioden 2005-2007 (BU05) skall läsas i ljuset av detta.

### 3.2 Läget i insatsorganisationen

Under de sista åren har antalet insatsförband (tidigare kallat krigsförband) reducerats kraftigt. Försvarsbeslutet 1996 innebar för arméstridskrafterna att 13 brigader innehållande 51 bataljoner skulle organiseras. I försvarsbeslutet 2001 var motsvarande antal 4 (+2) brigadledningar med 16 bataljoner. I kommande försvarsbeslut handlar Försvarsmaktens förslag om storleksordningen 2 brigadledningar med 8 bataljoner. Reduceringar har gjorts i marinen och flygvapnet, om än inte storleksmässigt fullt i samma omfattning. Ytterligare reduktioner har gjorts i och med att territorialförsvarsförbanden successivt avvecklats. Från att ha omfattat närmare 300 000 soldater och officerare är denna typ av förband enligt Försvarsmaktens planering tänkt att omfatta ett kvalificerat hemvärn om ca 30 000 personer.

Från 1996 har därmed den krigs-/insatsorganisation som Försvarsmakten skall kunna sätta upp personellt reducerats med 80-90 procent, och med en ökning av den personella och materiella kvaliteten i kvarvarande förband. De ekonomiska anslagen för försvaret har parallellt minskat, men i marginell omfattning i jämförelse med antalet förband. Samtidigt skall vissa insatsförband

i den nya Försvarsmakten utifrån en differentierad beredskap kunna vara användbara och tillgängliga, även utan omfattande mobilisering eller ianspråktagande av beredskapslagstiftning. Detta faktum får stora konsekvenser för verksamheten; personellt, organisatoriskt och materiellt. Såvitt Försvarsberedningen kan bedöma har detta hittills inte fått tillräckligt genomslag.

Trots ovan beskrivna reduceringar och konsolideringar (bland annat en större andel officerare och materiel i respektive förband) rapporterar Försvarsmakten årligen att många av de viktigare insatsförbanden har allvarliga brister i användbarhet och tillgänglighet. Detta förhållande har även nyligen avhandlats av Försvarsutskottet. Andra symptom på brister och tillkortakommanden utgörs av svårigheterna med samt de kostnader som tillkommer för att sätta upp förband för internationella insatser, de så kallade registerförbanden. Försvarsberedningen ser åtminstone fem huvudsakliga förklaringar till dessa problem:

För det *första* har målen för Försvarsmaktens verksamhet på olika nivåer varit otydligt formulerade. Detta har lett till att resultatstyrning, uppföljning, och återrapportering varit oprecis, samtidigt som medlen för verksamheten ofta reglerats i detalj. Fokusering på flera områden parallellt har försvårat prioriteringar och har bl.a. lett till att utveckling av internationell förmåga skett samtidigt som ursprungliga planer för insatsorganisationens storlek och förmåga inte reviderats i tillräcklig utsträckning. Här delas ansvaret av både riksdagen, regeringen och myndigheten.

För det *andra* har en kvantitativt stor krigs/insatsorganisation under många år ackumulerat brister av en omfattning som inte hittills genomförda reduceringar och konsolideringar kunnat avhjälpa.

För det *tredje* har bristfälliga ekonomiska styr- och uppföljningssystem för insatsförbanden gjort att kostnaderna för förbanden underskattats eller felbedömts. Beslutsunderlagen har härvidlag varit ofullständiga och har i brist på korrekta och överskådliga ekonomiska beskrivningar även fördröjt reformering av Försvarsmakten.

För det *fyärde* har onödigt högt ställda mål och bristande differentiering av insatsförbanden gjort att alla förband i Försvarsmaktens rapporter till regeringen om tillståndet i insatsorganisationen, uppges ha ungefärligen samma förmåga. Detta går emot idén om en differentierad beredskap och försvarar dessutom beslut om internationella insatser, i de fall det finns oklarheter om förbandens förmåga. Den omfattande verksamhet som genomförs som en följd av anpassning till de ökade kraven på internationella insatser är heller inte harmoniserade med målsättningarna för insatsförbanden. Även detta leder till att det i förbandsvärderingen redovisas förhållandevis låga resultat, vilket i sin tur även påverkar den operativa värderingen.

För det *femte* är medlen för att bygga insatsorganisationen, främst i personellt och materiellt hänseende, tillkomna för ett kvantitativt stort mobiliserande invasionsförsvar. De har inte utformats för ett mindre insatsförsvar, som därtill skall kunna användas. Parallellt med utvecklingen av insatsförsvaret pågår därför en omfattande avveckling av personal och materiel, som riskerar att dominera verksamheten om inte konstruktiva lösningar kan hittas.

Försvarsberedningen anser det vara avgörande att dessa områden åtgärdas skyndsamt om Försvarsmakten skall kunna utvecklas i positiv riktning, ambitionen om ett insatsförsvar skall uppnås och ekonomiska ramar skall kunna hållas.

### 3.3 Läget i grundorganisationen

Förra försvarsbeslutet var till stor del ett grundorganisatoriskt beslut. Ett större antal regementen, flygflottiljer, staber m.m. lades ned i kombination med att verksamhet flyttades. Med några undantag har omstruktureringen genomförts enligt plan. Den omfattande omstruktureringen till trots, har kostnaden för den totala förbandsverksamheten under de senaste fyra åren ökat med 244 mnkr i fasta priser. Samtidigt har utbildnings- och övningsverksamheten inte kunnat bedrivas så att insatsförbanden utvecklats på det sätt och i den takt som förutsattes 2001. Brister i samövning m.m. kvarstår samtidigt som soldatutbildningen och samträningen på låga förbandsnivåer verkar fungera bra. Försvarsberedningen ser tre huvudsakliga bakomliggande förklaringar.



För det *första* ger nedläggningar av regementen, omlokaliseringar m.m. begränsade nettobesparingar på kort och medellång sikt, om inte tillhörande personalkostnader kan avvecklas. Besparingarna i hyreskostnader har av Försvarsmakten uppskattats till ca 210 miljoner kronor netto årligen (2002 jämfört med 1999). Detta beror främst på att nyinvesteringar, som en följd av nedläggningar, gjorts på de platser där verksamhet fortfarande skall bedrivas eller i anläggningar och lokaler vilka inte förutsågs vid tidpunkten för försvarsbeslutet. Flyttning av verksamhet mellan olika garnisonsorter, inte minst som följd av riksdagens beslut i vissa frågor, har bidragit till att kostnaderna inte minskat.

Personalkostnaderna, som i absoluta tal är det största kostnadsslaget inom myndigheten, har för det *andra* ökat som andel av förbandsanslaget. Väsentligt fler är i dag anställda i Försvarsmakten än vad som ursprungligen förutsattes, vilket följaktligen innebär högre lönekostnader. Försvarsmakten bedriver en personalintensiv verksamhet och den del av de årliga löneökningarna som inte kompenseras genom produktivitetsökning eller uppräkningsanslag ianspråk utrymme från övnings- och utbildningsverksamheten, tvärt emot intentionerna med försvarsbeslutet. Därtill belastar kostnaderna för personalavveckling (främst förtida pensioner) det ordinarie anslaget, vilket är ett fenomen som inte är övergående utan tenderar att permanentas. För innevarande försvarsbeslutsperiod har kostnaderna varierat mellan ca 1-1,5 mdkr per år.

För det *tredje* har införandet av den differentierade beredskap som beslutades våren 2003, inte fått genomslag i utbildnings- och övningsverksamheten, officersutbildningen eller i materielanskaffningen. Förband i lägre förbandsgrupper och däri ingående materielssystem utbildas och övas sålunda årligen.

För det *fjärde* har besparingar i underhålls- och stödverksamheten, en i försvarsbeslutet utpekad besparings- och rationaliseringskälla, varit begränsade. För 2004 prognostiseras dessa till 150 mnkr och för 2005 till 250 mnkr. Dessa belopp är små i förhållande till den besparingspotential som ansågs föreligga inför detta försvarsbeslut, samt likaså blygsamma sett till försvarsekonomi i sin helhet.

Mot ovanstående bakgrund går det enligt Försvarsberedningen att dra en övergripande och för den fortsatta reformeringen viktig slutsats. Nedläggningar av etablissemang i grundorganisationen är nödvändiga för att begränsa framtida kostnader, men medför endast mindre besparingar under de första åren. Detta i synnerhet om kostnaderna för den berörda personalen till stora delar är kvar inom Försvarsmakten; antingen som lön, förtida pension eller annan typ av avvecklingsåtgärd. Avvecklingskostnader för personal finns vidare kvar inom myndigheten under en följd av år. Exempelvis så kommer Försvarsmakten ha kostnader för de officerare som 2004 beviljas förtida pension till och med 2009. Om man sålunda inte kan påverka personalkostnaderna strukturellt och resultatet av nedlagda kostnader i termer av insatsförmåga, är utvecklingsprognosen för Försvarsmakten i en krympande eller oförändrad ekonomi, svag.

## 4 Användningen av Försvarsmakten

### 4.1 Utgångspunkter

I kapitel 1 redovisar Försvarsberedningen sin analys av den internationella säkerhetspolitiska utvecklingen. Försvarsberedningen konstaterar där att utvecklingen bekräftar och befäster tidigare slutsatser. Sveriges säkerhet har på ett avgörande sätt stärkts i och med den ökande europeiska integrationen. Samtidigt med denna positiva utveckling finns allvarliga, gränsöverskridande hot mot vår säkerhet. Dessa hot måste bedömas i ett vidare perspektiv än det nationella, och kan bäst mötas genom internationell samverkan och multilaterala lösningar.

Försvarsberedningen bedömer vidare att ett militärt väpnat angrepp enskilt mot Sverige är fortsatt osannolikt under överskådlig tid. Däremot kan militära incidenter inte uteslutas, inte heller att ett militärt hot mot Sveriges frihet och självständighet skulle kunna uppstå i framtiden. Försvarsberedningen anser därför att Sverige även fortsättningsvis behöver upprätthålla en grundläggande försvarsförmåga och kompetens att möta olika typer av militära hot. Det militära försvaret dimensioneras inte enbart av kraven på att hävda vår integritet och bidra till internationell fred och säkerhet, utan också av vår vilja att upprätthålla en grundläggande försvarsförmåga och kompetens. Det är därför nödvändigt att behålla, utbilda och kompetensutveckla en större volym förband än vad den direkta militära hotbilden mot Sverige kräver. Samtidigt som dessa resurser gör att en grundläggande försvarsförmåga och kompetens kan upprätthållas, kan de också till betydande del användas för insatser.

Utvecklingen av den europeiska säkerhets- och försvarspolitikerna förändrar förutsättningarna för svensk säkerhets- och försvarspolitik. Särskild betydelse har utvecklingen av samarbetet inom EU.

Solidariteten mellan medlemsländerna framhävs i förslaget till nytt EU-fördrag. Om ett EU-land skulle utsättas för terrorangrepp eller naturkatastrof skall de andra medlemsländerna kunna bistå med humanitärt bistånd, civila räddningsinsatser och om nödvändigt med militära resurser. Solidaritetsklausulen uttrycker den solidaritet som finns i den politiska allians som unionen utgör. En förutsättning är dock att det alltid är medlemsstaterna som avgör deltagandet genom nationella beslut. Den fortsatta utformningen av Försvarsmakten måste ge Sverige större möjligheter att aktivt bidra till utvecklingen av EU:s krishanteringsförmåga och den gemensamma säkerheten.

## **4.2 Förändrade krav på operativ förmåga**

Utvecklingen bekräftar att den nu inledda omställningen av det militära försvaret från ett mobiliserande invasionsförsvaret med omfattande kvalitativa brister, till ett användbart och tillgängligt insatsförsvaret, är viktig och måste fortsätta. De förband som utifrån en differentierad beredskap för insatser skall vara användbara och tillgängliga för uppgifter idag, skall prioriteras. Att ha fungerande förband - inte förvaltningsorganisation, försvarsmateriel eller personal i sig - är den bästa grunden för utvecklingsförmågan på sikt och för att möta framtida hot.

Försvarsberedningen anser att utvecklingen ställer delvis förändrade krav på Försvarsmaktens operativa förmåga. Under överskådlig tid är de allvarliga hot som kan riktas mot vår säkerhet också gemensamma hot, och hot mot den gemensamma säkerheten kan också innebära hot mot oss. Vår ambition att bidra till att förebygga och hantera kriser i vår omvärld genom att medverka i fredsfrämjande insatser, och kraven att vi måste kunna hantera händelseutvecklingar och möta hot som kan uppstå till följd av en kris eller konflikt i omvärlden, bör därför ses i ett sammanhang.

Försvarsmakten skall således kunna genomföra fredsfrämjande insatser, inklusive bidrag till EU:s snabbinsatsförmåga..

Beredskaps- och rotationssystemet skall vara så uppbyggt att förstärkningsresurser, i form av förband under utbildning för insatser och förband som nyligen genomfört insatser, kan utnyttjas vid en uppkommen kris. För att förstärka dessa förband skall även de resurser som utgör kompetensbas för långsiktig utveckling (ett begränsat antal förband för kvalificerad väpnad strid) kunna användas vid en försämrad omvärldsutveckling.

Kraven på Försvarmaktens operativa förmåga bör därmed utgå från följande utgångspunkter:

\* Försvarmakten skall övervaka vårt territorium, kunna upptäcka och avvisa kränkningar och i samverkan med andra myndigheter hävda vår integritet. Vidare skall Försvarmakten bidra till att upprätthålla Sveriges suveränitet genom att avhålla från respektive avvärja försök att ta kontroll över viktiga funktioner eller försök till otillbörlig påverkan på vårt agerande.

\* Försvarmakten skall bidra till att förebygga och hantera kriser i vår omvärld genom att medverka i fredsfrämjande insatser. Vid en försämrad utveckling utgår kraven från att vi samtidigt med detta måste kunna hantera händelseutvecklingar och möta olika former av hot. I ett sådant läge ställs ökade krav på att kunna skydda verksamhet eller objekt samt att kunna bistå andra myndigheter, bland annat vid insatser mot terrorism eller sabotageverksamhet. Vidare ställs ökade krav på inhämtning, utbyte och analys av information och underrättelser i syfte att kunna upptäcka hot och aktörers förmåga och avsikter. Fler samordnade taktiska övningar behöver kunna genomföras, liksom insatser i syfte att öka förmågan och för att demonstrera politisk vilja. Försvarmakten skall också kunna förstärka pågående internationella insatser samt kunna höja sin förmåga till fredsframtvingande åtgärder, inte minst för att öka uthålligheten.

\* Försvarmakten skall också, efter allvarlig och varaktig säkerhetspolitisk försämring och successiva beslut av statsmakterna, kunna utveckla förmåga att möta olika former av mer omfattande militära operationer som hotar Sveriges fred och självständighet. Uppgiften ställer krav på att kontinuerligt upprätthålla grundläggande kompetenser, för att på sikt kunna utveckla en mer omfattande försvarsförmåga. Försvarmakten skall tillsammans med andra myndigheter följa omvärldsutvecklingen i

en rad olika avseenden så som säkerhetspolitisk, militärteknisk och doktrinär utveckling. Syftet är att kunna identifiera nya eller förändrade behov av förmågor och kompetenser. Forskning, studier, materielutveckling och försök behöver bedrivas för att utveckla nya förmågor och kompetenser. Vidare måste nya och befintliga förband kunna utvecklas för att därigenom tillägna sig olika förmågor och funktioner. Allt mer av kompetensutvecklingen kan göras i samarbete med andra länder. Detta med syftet att öka kompetensen för att på sikt kunna genomföra gemensamma operationer inom mark-, sjö-, luft- och informationsarenorna.

### 4.3 Ökad förmåga till internationella insatser

Försvarsberedningen har i flera rapporter understrukit vikten av Försvarsmaktens förmåga till internationella insatser och att omfattningen av dessa insatser ökar både i kvalitativa och kvantitativa termer. Omställningen till ett användbart och tillgängligt insatsförsvar innebär i sig att vår internationella förmåga ökar. Försvarsberedningen har tidigare formulerat principen att insatsorganisationens förband skall kunna användas såväl nationellt som internationellt. År 1999 formulerade beredningen mål om att samtidigt kunna ha två bataljoner eller motsvarande förband insatta internationellt. Vidare har Försvarsberedningen i föregående rapport anført att en förmåga till internationella insatser på en högre nivå än den nuvarande bör rymmas i samtliga ekonomiska alternativ. Anslagsposten för fredsfrämjande truppinsatser bör öka från och med 2005. Förutom att de direkta kostnaderna för insatserna ökar tillkommer också ökade kostnader för bl.a. beredskapsersättningar, utbildnings- och övningsverksamhet samt materiel.

Försvarsmakten skall kunna verka i hela skalan av uppgifter från förtroendeskapande och konfliktförebyggande åtgärder, humanitära, fredsbevarande och fredsframtvingande insatser. Exempel på insatser under senare år är att kvalificerade förband har deltagit i insatser på Balkan, Afghanistan och i Afrika. Ambitionen måste fortsatt vara ökad förmåga till fredsfrämjande insatser i termer av numerär, tillgänglighet och uthållighet.

EU har i det fortsatta arbetet med utvecklingen av unionens krishanteringsförmåga betonat behovet av att snabbt kunna ingripa med militära krishanteringsresurser i konfliktområden, vilket också avspeglas i EU:s säkerhetsstrategi. EU:s medlemsstater har i enlighet med detta ambitionen att skapa en förmåga att med snabbinsatsstyrkor kunna lösa uppgifter i ett operationsområde.

Försvarsberedningen har i de säkerhetspolitiska utgångspunkterna framhållit att Sveriges bidrag till EU:s gemensamma förmåga också i hög grad bidrar till Sveriges säkerhet. Försvarsberedningen anser mot denna bakgrund att det är av stor vikt att Sverige medverkar i uppbyggnaden av EU:s krishanteringsförmåga inklusive förmågan till snabba insatser. I arbetet med att höja ambitionen för Försvarsmaktens förmåga till internationella insatser bör det svenska bidraget till utvecklingen av en europeisk snabbinsatsförmåga på kort sikt ses som det enskilt viktigaste inslaget. Strävan bör vara att en sådan snabbinsatsförmåga inledningsvis utvecklas i samarbete med andra länder. Inom ramen för organiserandet av förband med snabbinsatsförmåga skall Sverige aktivt delta och ge ett väsentligt bidrag. Uppbyggnad av sådana insatsförband med hög tillgänglighet är också en viktigt kvalitativ aspekt av utvecklingen av insatsorganisationen och förmåga till väpnat strid.

Enligt det koncept som diskuteras i EU är avsikten att varje förbandsenhet skall omfatta ca 1500 soldater med erforderliga stödresurser. Enligt förslaget kan förbandsenheterna organiseras nationellt eller på multinationell basis, där stridsgruppen i sin helhet är sammansatt av enheter från ett flertal nationer. En alternativ form är att ett land tar ansvar som samordnande land (framework nation) för en förbandsenhet och bidrar med huvuddelen av förbandet.

Försvarsmakten anser att militära effektivitetsskäl talar för att organisera en nationell förbandsenhet. Försvarsberedningen vill i detta sammanhang betona vikten av att utvecklingen av snabbinsatsförmåga blir en angelägenhet för huvuddelen av medlemsstaterna. Sverige bör eftersträva samarbete med länder där det redan existerar utvecklat samarbete samt där det tillämpas likartade förfaringssätt och metoder för lösande av uppgifter.

De funktioner och förband som efterfrågas är till övervägande del överensstämmande med de förband som Sverige i nuläget anmält till EU:s styrkeregister. Beredskapstider med innebörden att högst femton dagar efter beslut i EU kunna lösa uppgifter i operationsområdet ställer dock stora krav i termer av tillgänglighet på materiel och personal, förberedelser och övningar, transportresurser samt planerings- och beslutsprocesser.

Försvarsberedningen vill betona att diskussionerna om den närmare utformningen av en europeisk snabbinsatsförmåga fortfarande pågår. Det är därför viktigt att inte skapa låsningar som begränsar handlingsfriheten på sikt. Vidare måste utvecklingen av snabbinsatsförmåga kombineras med att en fortsatt förmåga att bidra till uthålliga fredsbevarande insatser säkerställs.

Sverige bör fortsatt verka för att EU utnyttjar sina komparativa fördelar gentemot många andra krishanteringsaktörer, dvs. förekomsten av en bred uppsättning krishanteringsinstrument. Inom ramen för den europeiska säkerhets- och försvarspolitikerna bör Sverige aktivt driva på processen i syfte att uppnå parallella militära och civila framsteg, och därmed säkerställa en bred krishanteringsförmåga. Ett exempel är resurser för humanitära insatser som snabbt kan sättas in vid katastrofer, när lokala och regionala resurser behöver stöd.

#### **4.4 Försvarsmaktens roll vid skydd mot terrorism**

Försvarsberedningen anser att det även fortsättningsvis är en uppgift för de brottsbekämpande myndigheterna, främst svensk polis, att ingripa mot brott och därmed också mot hot och våld av terrorkaraktär i Sverige. Det kan dock finnas situationer där polisens kompetens och resurser behöver kompletteras, inte minst för att öka uthålligheten.

Försvarsmaktens resurser är relevanta i en bred hotbild. Redan i dag är det möjligt att i viss utsträckning använda Försvarsmakten för sådana ändamål. Försvarsmaktens roll vid skydd mot terrorism handlar i första hand om stöd till andra myndigheter i form av bl.a. underrättelse- och säkerhetstjänst, NBC-resurser och logistik. Reglerna för detta har dock begränsningar, som framhålls i betänkandet *Vår beredskap efter den 11 september* (SOU 2003:32),



bl.a. när det gäller befogenheter för Försvarsmaktens personal att använda våld eller tvång.

Utredningens förslag till lag om vissa befogenheter för Försvarsmakten under fredstid har karaktären av en skiss till hur en reglering på området skulle kunna utformas. Det krävs därför ett fortsatt utredningsarbete för att ta fram ett slutligt förslag till reglering av Försvarsmaktens uppgifter och befogenheter inom detta område. Ett sådant utredningsarbete måste enligt Försvarsberedningen genomföras skyndsamt och bland annat precisera i vilka situationer och i vilka former Försvarsmakten bör agera när det gäller terroraktioner och andra sådana extraordinära händelser. Det bör också behandla frågor om befogenheter, ledning, kompetens och utbildningsbehov när det gäller den berörda personalen vid Försvarsmakten och övriga berörda myndigheter. Förslag bör också ges om den rättsliga regleringen. Försvarsberedningen anser att ett ställningstagande till, och lagreglering av, militära insatser som kan innebära våldsanvändning krävs i närtid. Ambitionen bör vara att ett ställningstagande skall kunna ske under 2005.

Denna fråga har genom antagandet av EU:s säkerhetsstrategi och förslaget till solidaritetsklausul såväl en nationell som internationell dimension. I många av EU:s medlemsländer är lagar, regelverk och resurser så utformade att militära eller paramilitära enheter kan utnyttjas som stöd till polisen vid skydd mot terrorism. I flera länder sker en anpassning för att öka möjligheterna att använda militära resurser. Erbjudanden om bistånd vid en eventuell terroristattack i Sverige skulle alltså kunna inkludera militära resurser. Om Sverige skall kunna ta emot ett sådant stöd, fordras förberedelser exempelvis genom utbildning och övningar, för att säkerställa interoperabilitet i tekniska, metodmässiga och kulturella termer. Naturligtvis ställer detta även motsvarande krav på de resurser Sverige skulle kunna tillhandahålla vid händelser internationellt. I ett fortsatt utredningsarbete bör därmed även den internationella dimensionen belysas.

#### **4.5 Ramar för användning av militära resurser**

Det ligger i svenskt intresse att de europeiska och euroatlantiska strukturernas förmåga till krishantering stärks. Det finns inget

motsatsförhållande i uppbyggnaden av gemensam krishanteringsförmåga och Sveriges militära alliansfrihet.

Sveriges internationella engagemang är ett uttryck för internationell solidaritet, men grundas också på påtagligt svenskt egenintresse. En stabil europisk säkerhetsordning är ett konkret svenskt egenintresse. Svenska militära resurser är ett säkerhetspolitiskt instrument som i internationell samverkan skall kunna sättas in för att möta hot mot europeiska, och därmed svenska, säkerhetsintressen. Utformningen och omfattningen av den svenska militära förmågan påverkar dessutom vårt inflytande i den internationella politiken.

En utgångspunkt bör vara att Sverige vid ett försämrat omvärldsläge – under liknande premisser som i dag – fortsätter att samarbeta med andra länder bilateralt och inom ramen för EU och andra säkerhetsstrukturer. I linje med dagens politik kommer vårt internationella engagemang, bl.a. för krishantering, att förbättra för vår förmåga att möta hot. Sverige vare sig ger eller tar ömsesidiga försvarsförpliktelser, men Försvarsberedningen anser att det måste anses som osannolikt att Sverige skulle ställas helt ensamt om våra grundläggande säkerhetsintressen skulle hotas. Det är vidare svårt att föreställa sig att Sverige skulle ställa sig neutralt i händelse av väpnat angrepp mot ett annat EU-land. Under överskådlig tid skulle även en negativ utveckling i vårt närområde rimligen hanteras gemensamt.

#### **4.6 Förutsättningar för beslut om insatser**

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, grundade på s.k. kapitel VII-mandat i FN-stadgan, krävs däremot alltid beslut av riksdagen vilken också kan ange de ramar som skall gälla för insatsen. Därefter fattar regeringen beslut om Försvarsmaktens 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 Försvarsmakten skall kunna planera och vidta förberedelser för framtida internationella insatser.

Försvarsberedningen, liksom riksdagen och regeringen, har tidigare 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 att det finns ett relevant mandat enligt ovan. Avgörande är att regeringens och riksdagens beslut om en svensk internationell insats bereds så snabbt som möjligt. De formella möjligheterna för en snabb beredning och ett snabbt beslutsfattande har tidigare bedömts som goda både i Regeringskansliet, i regeringen och i riksdagen, men förutsätter samtidigt en enighet i sak om lämpligheten av den aktuella insatsen. Därutöver krävs givetvis att förbandet har den beredskap och det personalförsörjningsläge som gör att det snabbt kan vara på plats.

Ett svenskt bidrag till en snabbinsatsstyrka inom ramen för EU:s krishanteringsförmåga kommer att sättas i beredskap under begränsade tider. För att leva upp till beredskapskrav som i dag diskuteras ställs långtgående krav på den nationella beslutsprocessen. Försvarsberedningen anser att när ett svenskt förband sätts i beredskap för snabbinsatser för EU:s räkning, bör de politiska och ekonomiska förutsättningarna för en insats vara brett förankrade. Utgångspunkten är som tidigare att det är riksdagen som har att slutligt ta ställning när en svensk väpnad styrka skall ställas till förfogande för insatser med fredsframtvängande inslag. I sammanhanget erinrar Försvarsberedningen om att multinationella arrangemang ställer särskilda krav på samordning av flera nationella beslutsprocesser.



## 5 Den fortsatta utvecklingen av Försvarsmakten

### 5.1 Insatsorganisationens utveckling

#### 5.1.1 Inledning

Det konkreta målet för Försvarsmaktens verksamhet på kort och medellång sikt, är att skapa användbara och tillgängliga insatsförband. Ett sådant mål är också möjligt att närmare inrikta, styra och följa upp. Förbanden skall ha en differentierad beredskap utifrån gällande säkerhetspolitiska bedömning och de krav på operativ förmåga som följer ur denna. Mot bakgrund av det omvärldsläge som nu råder kommer insatser i huvudsak äga rum internationellt inom ramen för vårt krishanteringsengagemang. Om någonting händer i Sverige eller i vårt närområde som föranleder militära insatser, skall sådana kunna genomföras av samma typ av förband, med kort eller lång förberedelsetid. Vissa förband skall finnas omedelbart tillgängliga för sådana ändamål. Grunden är en och samma insatsorganisation med förmåga att verka utomlands och i Sverige, i olika våldsnivåer och med olika förberedelsetider. Förändringar bör kunna göras jämfört med den insatsorganisation som är beslutad för innevarande försvarsbeslutsperiod. Det gäller så väl antalet förband, som typer av förband. Försvarsmakten bör få i uppdrag att återkomma med ett nytt förslag till insatsorganisation med tillhörande beredskapssättning utifrån de krav på operativ förmåga, samt ekonomiska och andra förutsättningar som redovisas i denna rapport. Principen om differentierad beredskap skall utgöra ett prioriteringsinstrument för att allokera resurser till de förband som skall ha högst krav på användbarhet och tillgänglighet samt för att uppnå nödvändiga besparingar.

Försvarsberedningen kan konstatera att Försvarsmaktens underlag främst innebär kvantitativa åtgärder. De flesta förbandstyperna är därmed kvar i alla ekonomiska planeringsnivåer utom det lägsta, om än med i flera fall starkt reducerade volymer. Insatsförbanden i armé- och flygstridskrafterna minskar i Försvarsmaktens underlag med 50 procent eller mer. Sex brigadledningar med sexton mekaniserade bataljoner blir två brigadledningar och åtta mekaniserade bataljoner. Åtta flygdivisioner blir fyra.

Försvarsmakten föreslår att markstrids- och stadsskyttebataljoner med flera förband i det som kallas nationella skyddsstyrkor avvecklas. Därmed avvecklas huvuddelen av det kvarvarande mobiliserande territorialförsvaret, vilket enligt beredningens mening är i enlighet med den säkerhetspolitiska bedömning som görs ovan. I dessa fall innebär dock avskaffandet inte att några betydande resurser frigörs, då förbanden endast i ringa utsträckning varit i användbart och tillgängligt skick. Försvarsberedningen konstaterar att slopandet av denna typ av förband innebär att grundutbildad personal därigenom endast kommer att vara krigsplacerade kort tid (något eller några år), och därefter inte ingå i något förband, kvalificerat eller ej.

Förmågan att göra insatser, främst internationellt, är på kort och medellång sikt den enskilda faktor som mest kommer att påverka Försvarsmaktens verksamhet. I förhållande till de resurser som satsas på det militära försvaret i dag är denna förmåga enligt beredningens mening låg. Användning i höga våldsnivåer och hög beredskap kräver, enligt tillgänglig erfarenhet, anställd och tjänstgörande personal i samövade förband, och bör enligt beredningen ingå i insatsorganisationen i betydligt högre utsträckning än idag. Sådana förband kommer på många sätt att bli de mest kvalificerade i insatsorganisationen, både personellt och materiellt, och kan hållas samman eller i varierande grad reorganiseras efter en genomförd insats. Detta gäller både specialförband och reguljära förband ur de olika stridskrafterna, och på så vis blir det samma förband som används både utomlands och i Sverige. Den del av den fredsfrämjande internationella verksamheten som inte kräver en hög beredskap eller hög samövning, kan troligen även fortsättningsvis bedrivas med personal som rekryteras när behov uppstår och där förbandet blir tillfälligt sammansatt för varje insatsperiod. Det är dock viktigt att

öka andelen som är intresserade och lämpade för internationell tjänst. Ansträngningar måste också göras för att personalens erfarenheter sedan kan tillgodogöras hemma då placering sker i insatsorganisationens mobiliserande förband.

### 5.1.2 Osäkerheter i försvarsbeslutsunderlaget

Försvarsberedningen anser att den omfattande reduktion av insatsförband som i Försvarmaktens underlag den 27 februari 2004 (BU05) sker i alla ekonomiska nivåer, även i den som innebär en ökning om 3 mdkr, gör det uppenbart att Försvarmakten har strukturella problem. Beredningen kan vidare konstatera att en specificerad redovisning av kostnader för att sätta upp de insatsförband som Försvarmakten föreslår, inte återfinns i beslutsunderlaget. Försvarmakten har i en skrivelse till regeringen den 30 april 2004 anmält att myndighetens modell för planering och uppföljning inte medger detta och att myndigheten därför lämnat in en beskrivning till regeringen på hur en sådan modell bör kunna se ut. Försvarsberedningen beskriver nedan ett antal osäkerheter i Försvarmaktens budgetunderlag. Dessa osäkerheter beror enligt beredningens mening på ofullkomligheter i underlaget som sådant, men är också en återspeglning av den otydlighet som förelegat i målen för verksamheten. Som beredningen nämnt i kapitel 3 delas ansvaret för detta även av riksdagen och regeringen.

En oklarhet i Försvarmaktens underlag är att myndigheten inte redovisar en differentierad beredskap för åren 2005, 2006 och 2007, utan i stället väljer att redovisa insatsorganisationens differentierade beredskap från 2008 och framåt. Detta gör det svårt för Försvarsberedningen att närmare uttala sig om möjligheterna att genomföra Försvarmaktens förslag till insatsorganisation. Underlaget skapar oklarhet kring vilken krigsduglighet, respektive personell och materiell kvalitet, som olika insatsförband är tänkta att ha under de närmaste tre åren, samt vilka åtgärder som krävs av grundorganisationen för att uppnå detta. Andra viktiga underlag som saknas är bland annat specifikationer över materielplaneringen där anskaffning och utveckling på motsvarande sätt kan hänförs till olika förband i insatsorganisationen. Härutöver saknas specifikationer för personalantal och personalkategorier i grund- och insatsorganisationen som utifrån en differentierad beredskap gör det möjligt att bedöma hur insats- och grundorganisationen

förhåller sig till varandra i personellt avseende. Då detta är det överlägset största kostnadsslaget i Försvarsmaktens förbandsverksamhet, som årligen omsätter 12-13 miljarder kronor, är förhållandet inte acceptabelt. Försvarsberedningen utgår därför från att ovanstående faktorer klargörs i det underlag som skall ligga till grund för kommande beslut av regeringen och riksdagen.

Försvarsmakten har redovisat de åtgärder myndigheten vidtagit med anledning av den differentierade beredskap som beslutats gälla under innevarande försvarsbeslutsperiod. Av redovisningen framgår dock att beslutet inte vunnit genomslag för 2004. Det gäller grundutbildning, övningsverksamhet, materielanskaffning samt grundläggande och högre officersutbildning. Beträffande grundutbildning anges de långa ledtiderna i Försvarsmaktens och Pliktverkets verksamhet som orsak. I övrigt anges inga närmare förklaringar. Beredningen kan sålunda konstatera att förband som enligt 2003 års beslut skall ha låg beredskap, för närvarande i allt väsentligt utbildas efter samma principer som förbanden i högre förbandsgrupper, samt att Försvarsmaktens verksamhet i övrigt, exempelvis materielanskaffning och utbildning av officerare, i allt väsentligt pågår som den gjort tidigare.

En annan iakttagelse beredningen kan göra är att trots de kraftiga kvantitativa reduktioner som Försvarsmakten föreslår, så avskaffas inga förbandstyper i sin helhet bortsett från vad som ovan nämnts. Därmed så försvåras reduktioner i andra led i Försvarsmakten, då skolverksamhet, materieförsörjning, forskning- och utveckling, samt förvaltning som är knutna till en viss förbandstyp tenderar att behållas även vid ett litet antal förbandsenheter. Försvarsberedningen anser det vara rimligt att förbandstyper som framtagits utifrån invasionsförsvarets behov, måste kunna prövas utifrån dagens militära ändamålsenlighet. Försvarsberedningen ser därför med viss förvåning på det resultat som nu föreligger. Som Försvarsmaktens förslag är utformat blir följden att de kvantitativa reduktionerna blir långtgående för att därigenom behålla bredden av förband. Detta påverkar bland annat förmågan till och uthålligheten i internationella insatser, vilket enligt beredningens uppfattning är olyckligt. Noterbart är även att först i den lägsta ekonomiska nivån, -6 miljarder, föreslår Försvarsmakten hela förbandstyper för avveckling.



Viktiga förband i den insatsorganisation som Försvarsmakten bedömer kunna upprätthålla, respektive utveckla, under försvarsbeslutsperioden är åtta mekaniserade bataljoner med varierande materiellt innehåll, nio ytstridsfartyg, fyra stridsflygdivisioner, tre insatsledningar, central ledning samt ett, i jämförelse med tidigare, begränsat antal underrättelse, understöds- och logistikförband på divisionsnivå och högre förbandsnivå. Som ovan nämnts framgår inte vilken beredskap eller förbandsgrupp som förbanden skall tillhöra från 2005, eller vilka kostnader som är förknippade med dessa förband. Därigenom är det svårt att göra närmare bedömningar om de verksamhetsmässiga och ekonomiska möjligheterna att uppnå vad Försvarsmakten föreslår. I underlaget beskrivs inte heller innehållet i förbanden på viktiga punkter, så som ingående vapen- och ledningssystem, ammunition, m.m. och de investeringsbehov som sammanhänger med att uppnå avsedd användbarhet.

Förenklat verkar det dock som att Försvarsmaktens förslag i de olika ekonomiska nivåerna innebär en halvering av insatsorganisationen. Samtidigt noterar beredningen att Försvarsmakten avser att använda flygplan och fartyg, utöver vad som ingår i insatsorganisationen, till olika verksamheter inom ramen för grundorganisationen. Detta förhållande gäller även under innevarande försvarsbeslutsperiod. Motiven varierar från att internationella insatser sliter mycket på materielen, att fördela slitaget på flera enheter och därigenom förlänga livstiden på materielen, att det är kostnadseffektivt, samt att bibehålla kompetens inom officersskåren. Beredningen kan konstatera att bibehållande av övertalig materiel i vissa fall, trots de motiv som ovan anges, kan var en del av förklaringen till varför insatsorganisationen inte utvecklats på ett optimalt sätt inom ramen för de ekonomiska begränsningar som råder.

Mot bakgrund av de osäkerheter som ovan beskrivits kan tre iakttagelser av principiell vikt göras. Dessa anknyter till de förklaringar som beredningen såg som möjliga till tillståndet i dagens insatsorganisation, se kapitel 3.

För det *första* har principen om differentierad beredskap hittills endast fått begränsad tillämpning inom Försvarsmakten. Verksamhet som enligt denna princip inte skall vara prioriterad bedrivs för närvarande inom myndigheten. Principen om att

insatsorganisationens förband skall ha en differentierad beredskap, och därmed varierande uppfyllnad av personal, materiel etc., är avgörande för att Sverige inom en given ekonomisk ram fullt ut skall åstadkomma de förband som skall kunna genomföra insatser. Sprids resurser ut på alla förband i mer eller mindre lika delar åstadkoms inte detta, varför beredningen bedömer situationen som allvarlig. Som Försvarsmaktens underlag nu är utformat förfaller det som att 2003 års beslut, som syftade till att differentiera beredskapen enligt de krav på operativ förmåga som ställdes i 2001 års försvarsbeslut, får fullt genomslag i verksamheten först 2008.

För det *andra* går det, i frånvaro av i beslutsunderlaget redovisade ekonomiska beräkningar för insatsorganisationen m.m., inte att uttala sig närmare om möjligheterna att realisera Försvarsmaktens förslag i dess olika delar. Detta gör det än mer viktigt att prioritera resurserna till de förband som skall ha högst beredskap. Beredningen inskränker sig till att konstatera att reduktionerna även i +3-alternativet redan tyder på att de verksamhetsmässiga och ekonomiska problemen är omfattade.

För det *tredje* tyder erfarenheten från de två senaste försvarsbesluten att problemen inte är av tillfällig eller övergående natur utan strukturella. Enligt Försvarsberedningen kommer antalet förband i insatsorganisationen framgent vara så begränsat att det måste få återverkningar på personal- och materielfrågor i större utsträckning än hittills. Dels utifrån rena ekonomiska skäl, dels om insatser med fullt ut fungerande förband skall kunna genomföras. Dessa förband utgör också den viktigaste komponenten för den framtida utvecklingsförmågan i Försvarsmakten. Medlen i form av förvaltning och stödverksamhet, personal, materiel, försvarsindustri och forskning- och utveckling, är alla väsentliga komponenter men utgör inte i sig den framtida utvecklingen eller mål i sig. Målet är insatsorganisationen och här behöver fokus skifta från en förvaltningsorienterad till en insatsorienterad Försvarsmakt. All verksamhet i Försvarsmakten måste hänföras till detta och utgöra ledstjärnan vid omstruktureringar, prioriteringar och besparingar.

Till hjälp för att analysera och åtgärda Försvarsmaktens strukturella problem kan det finnas skäl att göra närmare studier av hur våra skandinaviska grannländer organiserar och bedriver sina försvarsmakter. Sådana jämförelser fordrar naturligen ett större

arbete, men beredningen bedömer det ändå vara intressant att peka på några förhållanden som synes vara för handen. Oavsett medlemskap i Nato eller deltagande i EU:s försvarspolitiska samarbete, har de tre länderna i stort samma uppsättning av förband, till typ och antal. Alla länder behöver hävda sin territoriella integritet, alla har ett värnpliktssystem och alla länder prioriterar internationella insatser högt, men har inbördes stora skillnader i förmåga till insatser. Mot denna bakgrund är det av särskilt intresse att studera ändamålsenlighet och kostnadseffektivitet mellan de olika länderna inom områden som förvaltning, personal, materiel m.m., samt andra områden som har stor betydelse för effekter och resursförbrukning inom försvarssektorn.

### 5.1.3 Särskilt om internationell förmåga

Försvarsberedningen har i flera rapporter understrukt vikten av Försvarsmaktens förmåga till internationella insatser och att omfattningen av dessa insatser ökar. 1999 formulerade beredningen mål om att samtidigt kunna ha två bataljoner eller motsvarande förband insatta internationellt. I föregående rapport ansåg beredningen att en ökning av de internationella insatserna från dagens nivå skulle utgöra en förutsättning för samtliga ekonomiska nivåer som Försvarsmakten hade att utreda. Beredningen kan konstatera att denna ambition inte uppnås i Försvarsmaktens underlag.

Försvarsmakten föreslår i sitt underlag den 27 februari 2004 att vissa mindre och specialiserade förbandsenheter utvecklas, vilka i kvalitativ bemärkelse är nya utifrån vad som hittills anmälts till förbandsregister. På viktiga områden minskar dock förmågan i relation till vad som hittills varit inriktningen. Således sänks beredskapstiderna för huvuddelen av förbanden samt, i alla alternativ utom +3 miljarder, minskar antalet soldater som samtidigt kan sättas in. I dessa avseenden går alltså Försvarsmaktens underlag i motsatt riktning mot vad beredningen uttryckt. Främsta skälet till att sänka beredskapstider är, såvitt beredningen kunnat underrätta sig, att spara de pengar som i dag läggs på beredskapskontrakt. I detta sammanhang måste noteras att beredskapskontrakten har haft en konstruktion där pengarna betalats ut i förskott, utan att det för den skull varit säkert att den

kontrakterade skulle inställa sig vid en insats. Beträffande volymerna av personal som kontinuerligt skall kunna vara insatta, sänker Försvarsmakten ambitionen från år 2000 om 1500 soldater förstärkt med ytterligare 500 tillfälligt, till 1000 soldater plus därutöver 500 tillfälligt. Beredningen kan konstatera att den ambition som funnits sedan fem år tillbaka därmed inte kommer till uttryck i Försvarsmaktens underlag.

Försvarsberedningen har i det säkerhetspolitiska avsnittet pekat på behovet av att snabbt kunna ingripa med militära krishanteringsresurser i konfliktområden. EU har i det fortsatta arbetet med utvecklingen av unionens krishanteringsförmåga betonat detta, vilket också avspeglas i EU:s säkerhetsstrategi. Fokus i utvecklingen av den militära förmågan är på kvalitativa aspekter som interoperabilitet, uthållighet och beredskap. Ambitionen med snabbinsatsstyrkorna är att högst femton dagar efter beslut i EU kunna lösa uppgifter i ett operationsområde. Vårt bidrag till internationella insatser och till EU:s gemensamma förmåga bidrar enligt beredningens mening också i hög grad till Sveriges säkerhet. Försvarsberedningen anser mot denna bakgrund att det är av stor vikt att Sverige medverkar i uppbyggnaden av EU:s förmåga till snabba insatser.

Försvarsmakten har den 30 april 2004 redovisat olika alternativ till hur ett svenskt bidrag till en sådan europeisk förmåga kan utformas och till viss del hur det skulle påverka den totala förmågan till internationella insatser. Redovisningen innehåller fyra alternativa förslag. Det första alternativet är en nationell snabbinsatsstyrka på 1500 personer med samtliga funktioner representerade, vilket enligt Försvarsmakten säkerställer kompetensbredden och en fortsatt utveckling av förmågan till väpnad strid. Försvarsmaktens andra alternativ är att Sverige tar huvudansvar (framework nation) för att organisera en multinationell snabbinsatsstyrka. Det innebär exempelvis att ledningen och de stridande enheterna utgörs av svenska förband medan andra nationer bidrar med övriga funktioner. Ett svenskt bidrag skulle numerärt uppgå till ca 750 personer. Ytterligare alternativ är ett svenskt bidrag till en multinationell snabbinsatsstyrka eller att bidra med mindre enheter med specialistkompetenser eller med flyg- och marinförband. Enheterna skulle kunna utnyttjas som stöd till en nationell eller till framework nation snabbinsatsstyrka, eller till en annan nations snabbinsatsgrupp. En fördel med alternativet skulle vara att Sverige

har ett antal kompetenser som är efterfrågade av EU och som bidrar till en ökad förmåga mot en vidgad hotbild. Försvarsmakten redovisar vidare avvägningen mellan skräddarsydda och flexibla förbandslösningar, behovet av multinationell utbildnings- och övningsverksamhet, certifiering av förbanden samt behovet av strategiska transporter.

Försvarsmakten föreslår att Sverige under 2005-2007 utvecklar en multinationell snabbinsatsstyrka med en eller flera nationer där Sverige har ett framework nation-ansvar. En sådan styrka kan vara operativ fr.o.m. 2008. Från 2008 föreslår Försvarsmakten att en nationell snabbinsatsstyrka börjar utvecklas under perioden fram till 2014. Parallellt med dessa snabbinsatsgrupper skall Försvarsmakten kunna bidra med förstärkningsförband till snabbinsatsstyrkan omfattande ca 300 personer. Därutöver skall Försvarsmakten kunna rotera ca 850 personer i långvariga insatser. Försvarsberedningen konstaterar att förslaget å ena sidan innebär en ambitionshöjning efter 2008, men å andra sidan ger en ytterligare sänkt ambition under perioden 2005-2007.

Den sänkta ambitionen under perioden motiveras inte i underlaget, men orsakas enligt vad Försvarsberedningen erfarit, av att uppsättandet av snabbinsatsenheter kräver en omfattande omställning av nuvarande produktionssystem. Försvarsberedningen menar att det är anmärkningsvärt att en förhållandevis mindre justering i insatsorganisationens utformning får så omfattande konsekvenser, vilket ytterligare understryker behovet av reformer.

Försvarsberedningen anser att Sverige aktivt bör delta i arbetet med EU:s snabbinsatsförmåga och ge ett väsentligt bidrag till en förbandsenhet. Nära samarbete bör eftersträvas med andra medlemsstater. Beredningen vill erinra om att de förband och den förmåga som efterfrågas till övervägande del är överensstämmande med de förband som Sverige redan anmält till EU:s styrkeregister. Exempel på detta utgörs av mekaniserad bataljon, ingenjörkompani, militärpolis kompani samt ledningsresurs med CIMIC-kompetens. Personalen i dessa enheter är för närvarande kontrakterade för 30 dagars beredskap, men som ovan nämnts föreslår Försvarsmakten att beredskapen på dessa förband av besparingsskäl sänks till 90 dagar. Av Försvarsmakten uppskattade kostnader för uppsättande av ett svenskt bidrag till EU:s snabbinsatsförmåga, de åtgärder som myndigheten bedömer krävas

samt den tid det bedöms ta innan styrkan kan användas och sättas in, förstärker det som beredningen på andra platser i rapporten pekat på som strukturella problem inom myndigheten. Därutöver kan de förutsättningar som är beslutade av statsmakterna vara otillräckliga eller inte ändamålsenliga, som exempelvis de legala förutsättningarna för utbildning av soldater och sjömän för internationella uppgifter och deras medverkan i multinationella övningar.

En grundläggande förutsättning för att kunna delta i EU:s samarbete enligt ovan är att tillgängligheten på svenska förband behöver höjas från dagens nivå. Försvarsberedningen gör bedömningen att detta knappast kan ske med mindre än att huvuddelen av personalen är anställd och tjänstgörande i Försvarsmakten, åtminstone under den tid som ett enskilt förband är tänkt att stå i beredskap. Även förmågan att kunna uppträda under krävande förhållanden talar för en lösning som möjliggör förband som är väsentligt bättre samövade än idag. Samövning innefattar deltagande i multinationella övningar och måste inbegripa samverkan mellan stridskrafter, inte minst armé- och flygförband, vilket är ett eftersatt område i den svenska övningsverksamheten. För marin- och flygförband anmälda till styrkeregister är beredskapskrav på 15 dagar ett mindre problem. Stora delar av den kvalificerade personalen är redan i dagsläget anställd och tjänstgör i Försvarsmakten, dock med den reservation som gäller för alla officerare utom de senast anställda, nämligen att tjänstgöring internationellt är frivillig. Försvarsberedningen vill avslutningsvis erinra om att de specialförband som genomfört krävande snabbinsatser 2002-2003 uppfyllt höga krav på användbarhet och tillgänglighet med goda resultat som följd.

#### **5.1.4 Utveckling av insatsorganisationen på längre sikt**

Försvarsberedningen har ovan framfört uppfattningen att fullt ut fungerande insatsförband, och de insatser de genomför, är den viktigaste grunden för Försvarsmaktens framtida utvecklingsförmåga. Därigenom kan Försvarsmakten tillgodogöra sig de erfarenheter som behövs för att kunna följa med i taktik- och teknikutveckling. Försvarsmakten får dessutom konkreta återkopplingar huruvida förband och däri ingående materielsystem och personal verkligen kan lösa sina uppgifter som tänkt. En annan

viktig aspekt är att få en pålitlig kunskap, som i dag saknas, om vad som krävs ekonomiskt och verksamhetsmässigt för att skapa sådana förband. Att få en insatsorganisation i den storleksordning som Försvarmakten nu föreslår att vara användbar och tillgänglig inom ramen för en differentierad beredskap, bedömer Försvarsberedningen vara en för de kommande fem till tio åren krävande utmaning. En förutsättning är dock att förband i lägre beredskap framgent inte prioriteras på samma sätt som förband i hög beredskap, vare sig personellt, materiellt eller ur utbildnings- och övningshänseende.

Främst på grund av inte minst ekonomiska osäkerheter och otillräckligt underlag bedömer beredningen det vara vanskligt att göra närmare bedömningar av den långsiktiga utvecklingen i insatsorganisationen i termer av antal förband inom existerande förbandstyper och utveckling av nya förband. Dock ingår sedan innevarande försvarsbeslut flera nya förband som på olika tidshorisonter är tänkta att utveckla helt eller delvis ny förmåga. Dessa är bl.a. säkerhetsbataljon, IT-säkerhet, luftburen bataljon (med reducerad ambition) samt NBC-kompani. Att fortsätta utvecklingen av dessa förband är särskilt viktigt för att Försvarmakten bättre skall kunna möta en mer mångfacetterad hotbild. Vidare anser beredningen att det är nödvändigt att fortlöpande kritiskt pröva behovet av de förbandstyper som finns idag, relaterat till den säkerhetspolitiska utvecklingen och de ekonomiska restriktionerna.

Ett begränsat antal förband över Sveriges yta och möjligheterna att kunna genomföra internationella insatser, aktualiserar även transportfrågorna på ett uppenbart sätt. Detta område tillgodoses i de nu liggande planerna i första hand av 18 nya medeltunga helikoptrar, som har transporter som en av flera uppgifter, samt av åtta äldre transportflygplan av typ TP-84. Inga av dessa transportmedel kan transportera i Sverige förekommande stridsfordon. Till saken hör även att Sverige inte förfogar över någon militär transportförmåga till sjöss med relevant kapacitet. Bristen i transportförmåga är därutöver under de närmaste åren ett generellt problem för EU:s medlemsstater. Mot denna bakgrund är det för framtiden intressant att utveckla möjligheterna att genom internationellt samarbete, så kallad pooling, förbättra möjligheterna till transporter både med flyg och med fartyg vid internationella insatser. Möjligheter till samutnyttjande av resurser kan även finnas

på andra områden där möjligheterna för Sverige att utveckla tillräcklig förmåga är begränsad av ekonomiska och verksamhetsmässiga skäl. Försvarsberedningen återkommer till frågan om transportresurser i avsnittet om materiel- och industrifrågor.

Utvecklingen av ett nätverksbaserat försvarskoncept (NBF) är ett viktigt medel för att åstadkomma en förbättrad omvärldsuppfattning, ledning och beslutsstöd samt en effektiv, graderad verkan. NBF syftar till att öka insatsförbandens förmåga, något som skall kunna mätas i högre taktisk tillgänglighet, större allsidighet, högre stridseffekt och längre uthållighet. De förband som skall ha högst beredskap skall prioriteras även i detta avseende. Det är viktigt att befintliga vapen- och materielsystem kan ges nätverksfunktionalitet och att utvecklingen går i takt med den internationella utvecklingen inom området. Svenska särlösningar som minskar vår interoperabilitet måste undvikas. Mot denna bakgrund välkomnar Försvarsberedningen att Sverige, tillsammans med Storbritannien, har en ledande roll i utvecklingen av nätverksbaserade försvarskoncept inom ramen för utvecklingen av EU:s krishanteringsförmåga. Försvarsberedningen konstaterar vidare att EU, inom ramen för Headline Goal 2010, prioriterar interoperabilitet inom detta område. Likaså är det viktigt att de militära systemen möjliggör samverkan med civila samhällsfunktioner och samutnyttjande av resurser.

## **5.2 Konsekvenser för grundorganisationen och sammanhängande frågor**

### **5.2.1 Frågor inför kommande omstrukturering**

#### **Inledning**

Försvarsmakten delas upp i en insatsorganisation och en grundorganisation. Förbanden i insatsorganisationen uppstår principiellt sett först efter det att ingående personal mobiliserats. Grundorganisationens roll är att utbilda och öva soldater, sjömän och officerare med den materiel som skall bilda insatsförband.



Utbildning och övning skall sedan 2004 ske utifrån den användbarhet och tillgänglighet insatsförbanden har inom ramen för en differentierad beredskap. Resurserna i form av utbildnings- och stödpersonal, materiel, mark, anläggningar och lokaler skall prioriteras till de förband som skall ha högst beredskap. Grundorganisationen är sålunda en funktion av de krav som insatsorganisationen ställer och inte tvärtom.

Uppdelningen i insats- och grundorganisationen är dock inte strikt i alla avseenden och skiljer sig åt mellan stridskrafterna (armé, marin och flyg). Inom arméstridskrafterna är grundorganisationens roll som instrument för värnpliktsutbildning helt dominerande. Förband som påminner om insatsorganisationen finns bara i slutet av ett utbildningsår, då huvuddelen av tiden dessförinnan åtgått till soldat- och befattningsutbildning och utbildning i de lägsta förbandsnivåerna. Efter avslutad grundutbildning hemförlovas personalen och kallas, som läget är idag, inte in till tjänstgöring igen, vare sig i insats- eller grundorganisationen. Möjligheterna att hålla beredskap med grundorganisationens resurser inom arméstridskrafterna är därigenom små, åtminstone om man önskar förfoga över färdigutbildade kvalificerade förband. Officerarnas roll är först och främst inriktad mot grundutbildning, enskilt och i lägre förbandsnivåer som grupp, pluton och till viss del kompani.

Inom marin- och flygstridskrafterna är situationen på viktiga punkter annorlunda, då förbanden i både insats- och grundorganisationen i hög utsträckning bemannas av officerare. Förbanden finns så att säga i verkligheten redan i vardagslag, medan arméförbanden, med undantag av små specialförband, för närvarande förutsätter mobilisering med stöd av beredskapslagar eller inkallelse till krigsförbandsövning för att finnas som insatsförband. Inslaget av grundläggande utbildning av soldater och sjömän är i marinen och flygvapnet mindre än i arméstridskrafterna, och dessa kan sålunda tjänstgöra i sina befattningar på ett effektivt sätt under större delen av sin tjänstgöring. Inte heller här sker inkallelse efter grundutbildningens slut. Möjligheterna att hålla beredskap med grundorganisationens resurser är med andra ord större i marin- och flygstridskrafterna än i armén.

Förband sätts även ihop tillfälligt av frivilliga som tidigare genomfört sin värnplikt. Detta är normalfallet vid internationella

insatser. Sådana förband utgör ett mellanting mellan insatsorganisation och grundorganisation. Materielen och framförallt personalen kan i varierande grad tillhöra olika förband i insatsorganisationen, men ingår under den begränsade tid de tjänstgör utomlands i det tillfälligt sammansatta förband som satts upp för ändamålet. Ett sådant förband kan sättas upp gång på gång, som fallet varit med många av de bataljoner Sverige haft på Balkan, eller bara sättas upp en gång för en avgränsad tidsperiod. Grundorganisationens roll i detta sammanhang är, förutom att personalen en gång grundutbildades där, att ge en missionspecifik utbildning innan själva insatsen.

Om vi skall kunna skapa ett insatsförsvar där förbanden är användbara och tillgängliga krävs det enligt Försvarsberedningens mening förändringar i hur insats- och grundorganisation förhåller sig till varandra, och det främst på armésidan. Inslaget av att vara en utbildningsinstitution med rutinmässigt återkommande cykler av grundläggande soldatutbildning bör minska. Förbandsövningar, inte minst gemensamma mellan stridskrafterna, taktikutveckling samt officerarnas förmåga att leda förband, på lägre och högre nivå, bör öka. De förband som skall vara omedelbart tillgängliga måste bestå av personal som är anställd och tjänstgörande i Försvarsmakten dagligdags. Vid sidan av sådana förband måste grund- och insatsorganisationen med tillgängliga resurser kunna uppfylla relevanta beredskapskrav att hävda vår integritet.

### **Kommande omstrukturering**

Försvarsberedningen har i föregående kapitel gjort några iakttagelser av den under detta försvarsbeslut genomförda omstruktureringen i grundorganisationen. Försvarsmakten skriver i årsredovisningen för 2003 att den totala förbandsverksamheten under perioden 1999-2003 ökat med 2,1 miljarder kronor i löpande priser och 244 mnkr i fasta priser. Även om nedläggning av kaserner och flyttning av verksamhet till större garnisonsenheter ger små nettobesparingar på kort sikt, är de ändå nödvändiga för att undvika de framtida kostnader för underhåll och renoweringar m.m. som skulle uppträda om alla nu befintliga fastighetsbestånd, övningsfält m.m. skulle behållas. Ett högre utnyttjande av befintliga fastigheter, personella resurser och infrastruktur bör i sin tur leda till ökad effektivitet. I Försvarsmaktens budgetunderlag

anges att sammanslagning av verksamhet på kort sikt kan komma att kräva investeringar. Detta överensstämmer med erfarenheterna från de senaste åren. Strävan ur ekonomisk synvinkel är dock att sänka driftskostnaderna långsiktigt.

Försvarsmakten har i budgetunderlaget redovisat en grundorganisationsutveckling i de fyra olika ekonomiska nivåerna. Samtliga alternativ innebär en betydande reduktion i jämförelse med dagens grundorganisation. Totalt sett handlar det om en kraftig minskning av antalet utbildningsplattformar från dagens situation, i synnerhet i den lägsta ekonomiska nivån. Försvarsberedningen har tidigare i rapporten angett att det i budgetunderlaget saknas en beskrivning av grundorganisationens produktion åren 2005-2007 kopplat till de insatsförband som skall produceras utifrån en differentierad beredskap. Detta sammanfaller med att det saknas en beskrivning av insatsorganisationens beredskap för dessa år.

I brist på underlag som beskriver grundorganisationens produktion åren 2005-2007 kopplat till de insatsförband som skall produceras, eller närmare redovisningar av andra faktorer som eventuellt är dimensionerande, t.ex. exportstödsverksamhet, är det svårt att närmare uttala sig om de bedömningar som görs av Försvarsmakten i budgetunderlaget rörande behovet av utbildningsplattformar för olika ändamål i olika ekonomiska nivåer. Försvarsberedningen utgår från att regeringen gör nödvändiga utredningar härvidlag. Försvarsberedningen inskränker sig till att konstatera att den kraftiga reduktion av insatsförband som Försvarsmaktens förslag innebär, kommer att medföra tillhörande reduktioner av grundorganisationen. På många platser där Försvarsmakten funnits under lång tid kommer verksamheten att försvinna. Försvarsberedningen vill betona vikten av att den lösning som presenteras av regeringen är långsiktigt hållbar. Antaganden inför omstruktureringen om besparingar och effektivitetsvinster bör vara dokumenterade så att de går att följa upp.

### **5.2.2 Övnings- och utbildningsverksamhet m.m.**

Ett viktigt mål för innevarande försvarsbeslut var att förbättra övnings- och utbildningsverksamheten och att därmed höja dugligheten hos insatsförbanden. Brister som under ett flertal år

hade anmälts av Försvarsmakten, främst beträffande officerarnas förmåga att leda förband på bataljonsnivå och högre, var därmed tänkta att avhjälpas. Ett nytt grepp var bl.a. att årligen utbilda en brigad som skulle samövas i tillräcklig utsträckning. Därmed skulle det alltid finnas en nyligen hemförlovad men insatsberedd brigad, oaktat att det skulle krävas mobilisering med stöd i beredskapslagstiftningen för att den skulle kunna sättas in. Efter fyra år skulle det finnas fyra brigader inkluderande sexton mekaniserade bataljoner, och därefter skulle utbildnings- och övningscykeln börja om.

Som Försvarsutskottet nyligen konstaterat har den i försvarsbeslutet angivna utbildningsmodellen inte fungerat. Därtill har inget regemente i arméns grundorganisation något år utbildat en hel bataljon. Värnpliktiga och utbildningsuppdrag har i stället fördelats på existerande regementen där tillgängliga instruktörer eller kaserner m.m. i olika omfattning utgjort begränsningar för vad man kunnat utbilda. Förbandsenheter från olika regementen får därmed åka kortare eller längre väg för att kunna samöva en bataljon eller annat förband. Denna situation har alltså regelmässigt gällt redan på bataljonsnivå och någon fullständig och samövad brigad, som var tanken med försvarsbeslutet, har inte utbildats något år. Enligt Försvarsberedningens mening är det angeläget att ovanstående problem löses och att de förband som skall utbilda hela bataljoner skall ha personella och infrastrukturella förutsättningar för att göra detta. Det kan innebära att man behöver göra kompletterande investeringar på en plats, men kan också innebära att andra organisationsenheter kan läggas ned helt.

Försvarsbeslutsperioden inleddes med ett svagt år ur övningshänseende. 2003 blev betydligt bättre, och flera av de problem som tidigare anmälts av Försvarsmakten ansågs av myndigheten vara åtgärdade. Samtidigt är det svårt att under ett enstaka utbildnings- och övningsår komma till rätta med ackumulerade brister, vilket avspeglas i den värdering som Försvarsmakten gjorde av insatsorganisationens förband i årsredovisningen för 2003. De allra flesta insatsförband har oförändrad förmåga jämfört med året innan, trots goda eller mycket goda övningsresultat 2003. Detta indikerar antingen att det trots en lyckad övningsverksamhet finns kvarvarande brister av allvarlig natur, eller att betygsskalan är så grov att även mycket goda övningsresultat ett år inte ger utslag vid den sammanlagda

bedömningen av insatsförbandet i fråga. Förhållandet kan också bestå i att det finns ofullkomligheter i Försvarsmaktens redovisning till regeringen. Oavsett orsaker är det särskilt viktigt att lämnade bedömningar är relevanta och korrekta, då värderingen av insatsförband i nästa steg vägs ihop till en operativ värdering för Försvarsmakten som helhet. I sista steget redovisas detta av regeringen till riksdagen som ett kvitto på vad Försvarsmakten har åstadkommit under ett år.

Försvarsmakten rapporterar normalt att den grundläggande soldatutbildningen samt utbildning t.o.m. plutons nivå fungerar bra. Även om detta är en bra grund räcker det enligt beredningens mening inte med att ha en utbildnings- och övningsverksamhet som lär ut soldatfärdigheter och uppträdande på de lägsta förbandsnivåerna. Förmåga att uppträda i förband på lägst bataljonsnivå med tillräcklig personell kvalitet måste vara högt prioriterat för de fåtal förbandsenheter som skall ha sådan beredskap. Det räcker alltså inte i dessa fall med en godtagbar förmåga hos personalen och en utbildning som siktar på detta mål. Ett viktigt inslag under de kommande åren bör vara att Försvarsmakten får i uppdrag att på försök utbilda och öva ett representativt förband ur varje stridskraft så att det uppfyller alla de krav som ställs i den högsta förbandsgruppen. Förutom den operativa nyttan skulle man härigenom få reda på vad som krävs verksamhetsmässigt och ekonomiskt för att få fullt fungerande förband, samt en uppfattning om vilka resurser som skulle krävas för att kunna uppträda i större förbandsenheter.

Ett eftersatt område inom Försvarsmaktens övningsverksamhet är stridskraftsgemensamma övningar, alltså övningar där insatsförband ur armé-, marin- och flygstridskrafter över tillsammans. En grundläggande förmåga som att flygstridskrafter skall kunna understödja markförband av olika slag övas i ringa eller ingen utsträckning. Bortsett från operativa krav, inte minst internationellt, borde även gjorda materiella investeringar under senare år i stridsvagnar, stridsfordon, stridsflygplan m.m. motivera sådan övningsverksamhet. Likaså om Försvarsmakten i framtiden skall kunna uppträda i s.k. nätverksbaserade lösningar. Vid utformningen av den framtida grundorganisationen bör förutsättningarna att bedriva stridskraftsgemensamma övningar vara en viktig utgångspunkt.

Internationella övningar är även en viktig komponent för att utveckla förmågan att leda förband i högre nivåer, samt för att vidmakthålla och utveckla funktioner på högre förbandsnivåer. Internationella övningar är även av vikt för att öka förmågan att samverka i en internationell insats.

Deltagande i internationell övningsverksamhet, bi- och multilateralt, bör inriktas mot utveckling av EU:s krishanteringsförmåga inklusive snabbinsatsförmåga, utveckling av samarbetet med Nato inom ramen för EAPR/PFF, men även övningar i krishantering med Nato utanför PFF-samarbetet, samt mot internationell övningsverksamhet som tillgodoser Sveriges intressen i övrigt.

Något som kan kompensera de få övningstillfällena i främst högre ledning är simulatorbaserade övningar. Simulator- och datorstödda övningar genomförs i dag både nationellt och internationellt. Övningarna kan bedrivas med varierande komplexitet, stridskraftsgemensamt eller för enskilda förband och vapensystem. Särskilt lämpligt är att öva ledning av och stabstjänst i högre förband där kostnaderna för större förbandsövningar i regel är stora. Ledningsfunktionen får arbeta under realistiska förhållanden samtidigt som man undviker att underställda förband får överksamma perioder. Simulatorbaserade övningar kan dock inte helt ersätta förbandsövning under fältmässiga förhållanden, vilket heller inte är avsikten. Framför allt bör de ses som ett värdefullt komplement till och förberedelse för förbandsövningar, som åtminstone på högre nivå är en sällan förekommande verksamhet.

Utbildningen av soldater och sjömän bör vara en viktig, men inte helt dominerande aktivitet på ett regemente. Som beredningen ovan nämnt bör utvecklingen gå mot att inslaget av rutinmässig soldatutbildning minskar och utrymmet för förbandsövningar, taktikutveckling och truppföring för officerare ökar. Detta är viktigt för att öka officerarnas kompetens och förmåga att som chef leda insatsförband på olika förbandsnivåer. Vissa år kan antalet i grundutbildning vara färre än andra år, för att skapa tid och frigöra resurser för fortsättningsutbildning med inkallade insatsförband, ledningssimulatorträning, internationella insatser o.s.v. Angelägna ändamål som att stärka officerarnas förmåga i truppföringsrollen bör härigenom kunna uppnås.

Intresset för att tjänstgöra internationellt måste öka väsentligt från dagens nivåer. I den planering som Försvarmakten föreslår inför nästa försvarsbeslut kommer antalet under grundutbildning att styras av behovet att få tillräckligt många sökande till internationella insatser efter genomförd grundutbildning. Antalet som behövs för att bemanna insatsförbanden kommer alltså inte att vara det som dimensionerar det årliga antal som skall grundutbildas, ens vid en mycket hög förbandsomsättningstakt. Detta indikerar enligt Förvarsberedningen att nuvarande tillämpning av värnpliktsystemet behöver ses över, samt att kompletterande former för att bemanna förband för internationella insatser bör sökas.

Det bästa sättet att åstadkomma ett ökat intresse för internationell tjänstgöring är enligt beredningens mening att ge en fullgod utbildning där yrkeskickliga officerare är föregångsmän. Förband avsedda för internationella insatser bör helst kunna samutbildas och samövas redan under grundutbildning och därigenom bli reguljära insatsförband i stället för tillfälligt sammansatta förband. Detta kräver sannolikt vissa ändringar i gällande författningar, som i dag bland annat begränsar uttagning av värnpliktiga för utbildning för internationella insatser. Själva insatsen bör dock som nu vara frivillig. Man bör alltså inte som värnpliktig vara tvungen att delta i en insats även om man anmält intresse för och deltar i en sådan grundutbildning. De som väljer att kontraktera sig för internationell tjänstgöring skall dock vara ålagda att delta i insatser. Ekonomiska incitament bör vara utformade i enlighet med detta. Förband som skall delta i insatser med kort beredskapstid bör bestå av personal, inklusive soldater, som i huvudsak är anställda, i förväg samövade och tjänstgörande i Försvarmakten för viss tid.

I detta sammanhang är det enligt Förvarsberedningen väsentligt att uppmärksamma ytterligare en aspekt rörande utbildning i allmänhet och Sveriges ambitioner gällande internationella insatser i synnerhet – nämligen genderperspektivet<sup>5</sup>. Kvinnor har generellt sett en mycket utsatt situation i väpnade konflikter och genderfrågorna har också blivit en allt mer uppmärksammas aspekt

---

<sup>5</sup> Gender, eller genusbegreppet, omfattar mer än de biologiska skillnaderna, t.ex. yrke, positioner i samhället, kläder etc. Genusbegreppet synliggör hur könsskillnader konstrueras och förmedlas i sociala grupper, institutioner, media, juridik etc. Begreppet möjliggör därmed analyser av beteendemönster som orsakas av sociala, historiska och symboliska konstruktioner av kön.

i det internationella krishanteringsarbetet. Kopplingen mellan t.ex. handel med kvinnor och organiserad brottslighet och de uppgifter som internationella krishanteringsstyrkor har att utföra avseende organiserad brottslighet, tydliggör vikten av att genderaspekter ges stor vikt i alla faser av en krishanteringsinsats. Det är också angeläget att framhålla att kvinnor inte bara skall ses som offer, utan också som viktiga aktörer i väpnade konflikter. Försvarsberedningen har i flera rapporter betonat betydelsen av att genderperspektivet inkluderas på samtliga nivåer i alla former av krishantering. En grund för svenskt agerande är Säkerhetsrådets resolution 1325 tillsammans med EU-parlamentets betänkande om kvinnors deltagande i fredliga lösningar av konflikter.

Inom FN har Sverige främst genom en aktiv medverkan inom det särskilda utskottet för fredsbevarande operationer hållit en hög profil avseende genderfrågor och bl.a. drivit igenom förslag om att uppmärksamma kvinnors situation och ställning i väpnade konflikter i tre faser; d.v.s i utformningen av mandaten för internationella operationer, i sammansättningen av kontingenter som länder skickar ut till krigsdrabbade områden samt i val av samarbetspartners för FN på plats i konfliktområden. Inom EU har Sverige tillsammans med Grekland initierat ett antal konkreta förslag på hur genderfrågorna skulle kunna drivas och intensifieras inom ramen för det europeiska krishanteringssamarbetet (ESFP).

Försvarsmakten har som en del i utbildningen för fredsfrämjande insatser alltid ett inslag av genderutbildning och vilken betydelse och vilka konsekvenser detta perspektiv medför för den aktuella insatsen. Under 2003 bildades dessutom ett nätverk av företrädare för Utrikesdepartementet, Statens Räddningsverk, Polisen, Sida, Försvarsmakten, Domstolsverket, Kvinna till Kvinna, Forum Syd, Rädda Barnen och Svenska Röda Korset. Nätverket har gemensamt utarbetat riktlinjer för etiskt uppträdande som nätverket anser kan och bör ställas på svensk personal i internationella uppdrag samt för personal på tjänsteresa utomlands. Hänsyn tagits till de intentioner som uttrycks i internationella konventioner, bl.a. FN:s säkerhetsråds resolution 1325 och resolution 1460. Försvarsmakten har gett Försvarshögskolan i uppgift att utveckla ledarskapsämnet inom all militär utbildning med ett genusperspektiv. Försvarsberedningen vill betona vikten av att hög prioritet även fortsättningsvis ges åt detta arbete. Försvarsberedningen ser också att ledarskapet inom Försvarsmakten har avgörande betydelse för



huruvida kvinnor och män har samma möjligheter, rättigheter och skyldigheter.

Försvarsberedningen finner det viktigt att fortsätta det genderrelaterade arbetet. Försvarsberedningen noterar att den interdepartementala arbetsgrupp som tidigare lanserats inom Regeringskansliet för att utarbeta en nationell handlingsplan avseende dessa frågor inte har tillsatts. Däremot har ett arbete under ledning av Utrikesdepartementet påbörjats för att utarbeta en nationell plan för hur Sverige fortsättningsvis skall arbeta med uppföljning och implementering av resolution 1325.

Försvarsberedningen argumenterar generellt för ett breddat perspektiv i hanteringen av säkerhetsfrågor, där exempelvis förebyggande arbete inom områden så som fattigdomsbekämpning, stärkande av demokratiska strukturer och organiserad brottslighet betonas. Det är därför också viktigt att genderperspektivet även inom dessa områden blir en integrerad del. Försvarsberedningen välkomnar därför tillsättandet av en ”Interdepartemental arbetsgrupp för det fortsatta arbetet med att bekämpa prostitution och handel med människor, särskilt kvinnor och barn” som en viktig del även i säkerhetsarbetet.

## **5.3 Personalfrågor**

### **5.3.1 Inledning**

Personalområdet är förmodligen det område som kommer att beröras mest när en ny försvarsmakt skall kunna utvecklas ur den gamla. Flera strukturella förändringar bidrar till detta. Först och främst har antalet krigsförband de senaste tio åren minskat med mellan 80 och 90 procent. Återstoden har omorganiserats till nya förband. De nya insatsförbanden skall kunna användas utan att Sverige kommer i krig, och inte utgöra en passiv avskräckning mot ett väpnat angrepp. Territorialförsvarsförbanden, som tidigare utgjorde bas för krigsplaceringen av officerare (inklusive reservofficerare) från omkring 35-40 år och uppåt, har avskaffats. Ett krigsorganiserat högkvarter och högre staber skall i enlighet med kraven på operativ förmåga och differentierad beredskap inte

längre vara omedelbart tillgängliga, utan i reducerad och reformerad form vara en kompetens med ett antal års beredskapstid. Detta minskar inte minst behovet av högre officerare och de utbildnings- och lönekostnader som är förknippade med dessa. Även många befattningar i förvaltningen har försvunnit i och med att den omfattande mobiliseringsadministrationen och krigsplanläggningen har upphört. Sammantaget påverkas i hög grad behovet av kompetens, förmåga samt ålderssammansättning i officerskåren samt vilka befattningar som bör bemannas med civil personal. Likaså påverkar det bestämmelser om hur personalen skall användas.

Även grundorganisationen har kraftigt reducerats. Samtidigt ställer utbildnings- och övningsverksamheten i flera delar högre krav på befälstätt och tekniskt kunnande än tidigare. De förutvarande infanteriregementena, som fram till nyligen utbildade förband med en relativt låg teknisk nivå, har ersatts med ett mindre antal mekaniserade regementen med kvalificerad fordons- och vapenmateriel. Trots detta är det inte ovanligt att många delar av grundorganisationen anmäler brist på officerare i trupptjänst, något som brukar anges som en förklaring till varför inga hela bataljoner kan utbildas årligen, eller som en orsak till att utbildning av förband för internationella uppgifter är betungande. Förändringarna för marinen och flygvapnet är mindre då dessa delar av Försvarsmakten sedan lång tid haft en hög teknisk nivå och en hög andel tjänstgörande officerare i sina förband.

Mot ovanstående bakgrund vill Försvarsberedningen i detta avsnitt ta upp några frågor i Försvarsmaktens personalpolitik som behöver särskild belysning inför kommande försvarsbeslut. Generellt gäller att statsmakterna delegerat ansvaret för personalfrågor till myndigheterna inom de ramar som regeringen bestämt. Då personalen dels är av avgörande betydelse för vilken effekt man kan påräkna av den framtida Försvarsmakten, dels utgör myndighetens största kostnadsslag om ca 12,5 miljarder kronor årligen, vill Försvarsberedningen ändå framföra sin principiella syn i frågor beredningen anser vara betydelsefulla. Det handlar om hur vi på kort och lång sikt skall kunna begränsa de höga avvecklingskostnaderna för officerare. Det handlar vidare hur vi skall kunna få ut mer effekt av nedlagda personalkostnader i termer av insatser och fungerande insatsförband och hur vi utifrån detta syfte skall få en lämplig sammansättning av officerare.

Avslutningsvis vill Förvarsberedningen även ta upp vissa frågor som rör tillämpningen av värnplikten.

### 5.3.2 Avvecklingsfrågor

Försvarmakten har hittills hanterat de kraftiga reduceringarna av både insats- och grundorganisationen genom att yrkesofficerare erbjudits olika former av avvecklingsåtgärder. Den mest resurskrävande av dessa åtgärder är förtida pensioner (särskild pension, SP) som normalt erbjuds alla officerare med fullmakt som skall fylla 55 år<sup>6</sup>. Metoden att bevilja officerare förtida pension har tillämpats i olika varianter sedan början av 1990-talet. Motivet för att erbjuda förtida pension har varit att sänka medelåldern inom myndigheten, undvika uppsägning av yrkesofficerare samt undvika anställningsstopp. För officerare utan fullmakt har andra åtgärder tillämpats för att få personalen att sluta frivilligt; avgångsvederlag med tre årslöner samt stöd för yrkesväxling och studier. Sådana åtgärder har framför allt riktats mot personal i åldern 35-45 år.

Under åren 2000-2003 har avvecklingskostnaderna för yrkesofficerare uppgått till drygt 2,8 miljarder kronor. För åren 2004 till 2010 beräknas kostnaderna med anledning av hittills fattade beslut uppgå till ca 2,4 miljarder kronor. Huvuddelen av dessa kostnader härrör från förtida pensioner.

Även civil personal i Försvarmakten har befunnits övertalig. Här har dock uppsägning p.g.a. arbetsbrist förekommit. Samtidigt har andra avvecklingsåtgärder tillämpats. Möjlighet till förtida pension har funnits för personal över 58 år. Andra har erbjudits stöd för yrkesväxling. I många fall har Försvarmakten behövt anställa ersättare för dem som beviljats förtida pension, med dubbla årslöner som följd. Under åren 2000-2003 har avvecklingskostnaderna för civil personal uppgått till drygt 700 miljoner kronor. För åren 2004-2010 beräknas motsvarande kostnader med anledning av hittills fattade beslut uppgå till ca 1,2 miljarder kronor.

---

<sup>6</sup> Den som accepterar villkoren erhåller 65 procent av sin lön plus ett fast belopp om 2250 kr månatligen. Fram till för tio år sedan delades i Försvarmakten fullmakter ut till officerare i alla grader efter en viss turordning. De flesta officerare från 45 år har fullmakt, som bland annat innebär att arbetsbrist inte är grund för uppsägning. Det totala antalet fullmaktsofficerare uppgår till drygt 3600 personer varav ca 25 procent är överstelöjtnanter eller högre.

Sammanlagt beräknas kostnaderna för avveckling av officerare och civil personal med anledning av innevarande försvarsbeslut uppgå till ca 7,1 miljarder kronor.

Inför kommande försvarsbeslut har Försvarsmakten aviserat ett nytt avvecklingsbehov. För officerare handlar det om ca 2500 personer och för civil personal ytterligare ca 2500. Om Försvarsmakten därtill skall kunna rekrytera officerare, krävs det enligt myndigheten att ytterligare ca 700 äldre officerare slutar, alltså totalt 3200 officerare. För att genomföra denna minskning planerar Försvarsmakten att för officerare använda sig av samma medel som tidigare. Civil personal planeras att sägas upp. Avvecklingskostnaderna för åren 2005-2012, föranledda av försvarsbeslutet 2004, beräknas uppgå till ca 2,8 miljarder kronor.

Sammantaget beräknar Försvarsmakten avvecklingskostnader för personal åren 2000-2012, föranledda av försvarsbesluten 2000/2001 och den prognos som Försvarsmakten gör för försvarsbeslutet 2004, till ca 9,9 miljarder kronor, varav 8 miljarder kronor hänförs till officerare.

Försvarsberedningen anser att det är uppenbart att Försvarsmakten har allvarliga problem med sin personalstruktur, främst vad gäller officerare. Problemen verkar heller inte vara tillfälliga eller övergående utan snarare återkommande utifrån nu gällande förhållanden. I sak gäller problemen både officerarnas antal samt deras användbarhet i insatsorganisationen. Det senare handlar både om kompetens och om fysisk förmåga, vilket ofta men inte alltid står i samband med officerarnas ålder. Försvarsberedningen avser att återkomma till dessa frågor längre fram i detta kapitel.

Försvarsberedningen anser vidare att kostnaderna för avveckling måste begränsas i jämförelse med vad som redovisats ovan. I stället för att systematisk erbjuda officerare med fullmakt förtida pension, bör Försvarsmakten överväga att använda dessa officerare i vissa av de arbetsuppgifter som finns inom myndigheten under ett antal år framöver. Detta innebär att fullmaktsofficerare, i enlighet med sina skyldigheter, bör tjänstgöra på de platser där Försvarsmakten har arbetsuppgifter som måste utföras, och där arbetsuppgifterna bedöms lämpliga för den här aktuella personalen. På så sätt tillvaratas ifrågakommande personals förmåga på ett betydligt bättre

sätt än att systematiskt erbjuda förtida pension. Fullmaktsofficerare med generalistkompetens (överstelöjtnanter och överstar m.m.) bör i hög grad även kunna användas för utredningsarbete inom myndigheten. Om yngre officerare i dessa grader kan avlastas sådant arbete, kan fler officerare frigöras för operativ verksamhet, främst i trupptjänst eller i internationella insatser. Det viktiga är att utnyttja tillgänglig officerare inom Försvarsmakten utifrån de speciella förhållanden som fullmaktsanställningarna medför under ytterligare ett 15-tal år, att frigöra andra officerare från förvaltning till operativ verksamhet och att minimera kostnaderna för det allmänna.

Vad gäller uppsägning på grund av arbetsbrist konstaterar Försvarsberedningen att Försvarsmakten planerar att tillämpa detta på civil personal men inte för officerare. Detta under förutsättning att myndigheten beviljas fortsatt rätt att pensionera officerare i förtid (SP). Sker inte detta bedömer Försvarsmakten att även officerare måste sägas upp. Myndigheten anför att detta troligen innebär att de två till fyra senaste årskullarna av officerare behöver sägas upp. Försvarsberedningen vill i sammanhanget understryka att reformarbetet handlar om att skapa en ny försvarsmakt ur den gamla, inriktad på att genomföra insatser med fullt ut fungerande insatsförband. Detta medför även kvalifikationskrav på den personal som skall arbeta inom Försvarsmakten framgent, formellt och reellt.

Försvarsberedningen vill erinra om möjligheterna till att stimulera övertaliga officerare att växla till andra yrken inom statlig, kommunal och privat sektor. Det gäller exempelvis polis- och utbildningsväsendet. Officerarnas erfarenheter av utbildning och ledarskap bör med nödvändig komplettering i yrkes- och ämnesutbildning vara lämpliga kvalifikationer. Därmed tillvaratas personalens kompetens på ett för den enskilde och det allmänna konstruktivt sätt.

Vid sidan av att utnyttja befintliga verktyg som trygghetsstiftelsen, anser Försvarsberedningen det vara viktigt att pröva möjligheten att skapa en separat organisation dit övertalig personal hänförs för att ges möjligheter till ny sysselsättning utanför myndigheten. En sådan organisation kan på ett professionellt och systematiskt sätt ägna sig åt överföra personal till studier, nytt arbete eller företagande, samtidigt som den ordinarie verksamheten vid

myndigheten inte behöver fokuseras på detta. Det är dock Försvarsmakten själv som måste definiera vad som skall utvecklas respektive avvecklas, samt vilken personal som är övertalig eller ej utifrån de krav på verksamheten som statsmakterna ställer. Försvarsberedningen vill i det sammanhanget peka på att det är insatsorganisationens krav och förmågan till att genomföra internationella insatser som skall vara styrande. Officerare som har fullmakt, som inte väljer att avvecklas, bör enligt vad som sagts ovan tjänstgöra på de platser inom myndigheten där lämpligt arbete finns.

### 5.3.3 Utvecklingsfrågor

I dag dimensioneras Försvarsmaktens behov av yrkesofficerare av grundorganisationen och inte insatsorganisationen. Enligt Försvarsmaktens beräkningar i budgetunderlaget ianspråktar grundorganisationen i storleksordningen 9000 officerare, vilket är ca 25 procent fler än vad insatsorganisationen anses behövas. En iakttagelse som Försvarsberedningen därmed gör, är att det största kostnadsslaget i Försvarsmakten inte är direkt spårbart till de krav på operativ förmåga som skall utgöra utgångspunkten för Försvarsmaktens utformning. Jämfört med idag ökar avvikelsen mellan grundorganisationen och insatsorganisationen (från 10 till 25 %), vilket enligt Försvarsberedningens mening är negativt. Dels för att personalkostnaderna per producerad förbandsenhet därmed ökar, dels för att officerarnas yrkesroll först och främst består i att leda, utbilda och på annat sätt tjänstgöra i insatsförband, det som brukar kallas förmåga till väpnad strid. Det sistnämnda är även det främsta motivet för att bedriva en inomverksutbildning på området.

Den framtida försvarsmakten kräver en ändamålsstyrd och ekonomiskt robust personalpolitik där officerare först och främst tjänstgör i befattningar som kräver det yrkeskunnande som är unikt för militär personal. Personalpolitiken måste utgå från att vi har en ny försvarsmakt och de krav detta ställer på personalen. Det nya försvaret är kvantitativt mycket litet i förhållande till bara 5-10 år tillbaka men i gengäld tekniskt kvalificerat. Insatsförmåga skall vara hög och inte bygga på omställning av samhället till krigsförhållanden. Att delta i internationella insatser kommer att vara ett återkommande och normalt inslag i officerens yrkesliv.

Personal, civil och militär, måste kunna gå in och ut ur Försvarsmakten på ett annat sätt och utifrån flexibla förutsättningar än idag.

Insatsorganisationen och genomförandet av insatser måste vara utgångspunkten för personalpolitiken. I den mån som förvaltning, utbildning, utveckling m.m. genererar ett högre behov än insatsförbanden och deras beredskap, måste detta prövas och rationaliseras. I vissa fall kan det vara motiverat med en större grundorganisation om detta är en ofrånkomlig konsekvens av en verksamhet, t.ex. vid utbildning på kvalificerad materiel i en Försvarsmakt med få insatsförband. I andra fall måste anledningarna till en större grundorganisation noggrant analyseras. Detta utesluter inte ytterligare möjligheter till rationaliseringar i insatsorganisationen bemanning. Inte minst är det av stor betydelse att insatsförbandens differentierade beredskap efterföljs, där förband i lägre beredskapsnivåer endast skall ha en liten uppfyllnad av personal.

Försvarsmakten har i sin hemställan den 27 februari 2004 samt i det kompletterande underlaget den 30 april framfört uppfattningen att dagens personalstruktur svarar dåligt mot insatsorganisationens behov och leder till växande problem att framöver tillgodose krav på ökade internationella ambitioner. Det sägs vidare att det saknas yngre officerare samtidigt som det råder överskott på äldre officerare. Avgångarna i yngre ålderslägen är för stora och i äldre ålderslägen för små. Dagens regelverk gör det inte möjligt att samtidigt nyrekrytera unga yrkesofficerare och säga upp övertaliga äldre personal med hänvisning till arbetsbrist. Därtill kommer det stora antalet fullmaktsofficerare som bara kan lämna Försvarsmakten genom egna beslut.

Försvarsberedningen anser att de ovan beskrivna förhållanden stödjer vad Försvarsmakten anför. Ett exempel på detta är den normalt förekommande förtida pensioneringen av officerare vid 55 år. Den av Försvarsmakten framförda uppfattningen; att det skulle vara dyrare att ha personalen kvar som anställd i myndigheten än att pensionera den i förtid, är här belysande. Ett annat exempel är de avvecklingsåtgärder som syftar till att få yngre officerare i åldersläget 35-45 år att sluta frivilligt. Ett tredje är att det ofta föreligger brister på officerare i trupptjänst och att det för de allra flesta officerare är frivilligt att delta i internationella insatser.

Personalens kompetens och yrkesbakgrund samt de stora resurser som avvecklingen ianspråktar, bör enligt Försvarsberedningens mening kunna användas på ett för den enskilde och för det allmänna bättre sätt än vad som sker idag. Huvudskälet för att arbeta i den framtida Försvarsmakten måste vara att tjänstgöra i befattningar i insatsorganisationen, genomföra internationella insatser samt delta i den därmed förknippade utbildnings- och övningsverksamheten. Villkoren för officersyrkets utformning måste enligt Försvarsberedningens mening anpassas för att vara utformade för detta.

Flera åtgärder har under senare år initierats för att förbättra den framtida strukturen i officerskåren. I det reformerade personalförsörjningssystem som behandlades i försvarsbeslutet 2001 har regeringen bl.a. uppdragit åt Försvarsmakten att vidta olika åtgärder för att inrikta officerarna mot specialist- respektive generalistkarriärer. Andra saker som Försvarsmakten uppdragits att genomföra gäller att öka tjänstgöringstiden i befattningar för högre officerare, att öka antalet kvinnliga officerare, förändra utbildningen och tjänstgöring för reservofficerare samt att öka möjligheterna att direktrekrytera officerare med särskild kompetens. Försvarsberedningen anser att denna typ av åtgärder är viktiga i den fortsatta utvecklingen av Försvarsmakten och vill understryka vikten av att de genomförs. Åtgärderna behöver dock även kompletteras mot den bakgrund som ovan beskrivits.

Den första frågan som Försvarsberedningen anser vara viktig att lösa gäller hur Försvarsmakten skall kunna undvika en permanent resurskrävande personalavveckling av det slag som nu pågått under många år.

Den andra frågan, som sammanhänger med detta, är hur Försvarsmakten skall få en struktur på den militära personalen som innebär att huvuddelen under sin yrkesverksamma tid ägnar sig åt insatsorganisation och därmed direkt knuten verksamhet som insatser, trupputbildning och truppföring. För detta behövs det många officerare i yrkesroller som instruktörer, specialister på materielsystem samt chefer på plutons- och i viss utsträckning kompaninivå. Det behövs väsentligt färre officerare på bataljonschefsnivå och i stabstjänst. På de högsta chefs- och stabsnivåerna behövs i jämförelse med tidigare ett mycket litet antal officerare. Den differentierade beredskapen skall återspegla



detta i termer av att personaluppfyllnaden skall variera från full bemanning till ett fåtal personer beroende på insatsförbandens beredskapssättning.

Försvarsberedningen intryck är att nuvarande struktur på officerskåren och elevolymer till olika utbildningar inte harmonierar med ovanstående. Ett exempel är att Försvarmakten 2004 utbildar ca 220 elever på stabsprogrammet för att nå bataljonschefs- och motsvarande stabs- och förvaltningskompetens (major) samt 90 elever på chefsprogrammet för att nå högre chefs- och motsvarande stabs- och förvaltningskompetens (överstelöjtnant). Även i jämförelse med det antal insatsförband som Försvarmakten föreslår i budgetunderlaget, och de antal officerare som redan finns i dessa nivåer, förfaller storleken i pågående utbildningskullar vara väl tilltagna<sup>7</sup>. Samtidigt rapporterar Försvarmakten om ett svagare intresse att fylla elevplatser på utbildningar som skall ge fackkompetens, och att brister på instruktörer och plutonchefer på många regementen är gränssättande för möjligheterna att utbilda förband för internationella insatser och för insatsorganisationen i övrigt.

Försvarmakten har i skrivelsen av den 27 februari 2004 och i det kompletterande underlaget från den 30 april 2004 anmält att myndigheten avser utreda ett system med tidsbegränsade anställningar för officerare. Olika tjänstgöringsperioder skisseras, från korta upp till fem år till längre upp till 15-20 år. Resonemanget bygger på utgångspunkten att Försvarmakten endast behöver ett begränsat antal officerare efter det att de passerat fyrtioårsåldern i förhållande till hur många som behövs i yngre ålderslägen. Den förstnämnda kategorin behövs företrädesvis i förvaltnings- och stabsuppgifter m.m. och i högre chefsbefattningar. Officerare under fyrtio år bör främst tjänstgöra i olika uppgifter direkt kopplade till insatsorganisationen. Försvarmakten erinrar även om att de allra flesta länder, däribland nordiska, tillämpar olika anställningstider för militär personal med olika typer av uppgifter.

Försvarsberedningen vill erinra om att de strukturella problemen inom officerskåren rör åldersfördelningen men då kopplat till officerarnas kompetens och förmåga för tjänstgöring i insatser. Åldersfördelningens vikt för försvarmakter i allmänhet återspeglas

---

<sup>7</sup> Ca 2300 majorer och ca 1500 överstelöjtnanter och högre officerare per februari 2004.

vidare i EG-direktivet om förbud mot diskriminering i arbetslivet, genom att väpnade styrkor undantas från förbudet mot åldersdiskriminering (2000/78/EG). Att det är lämpligt av sakskäl att ha en relativt stor andel yngre officerare i trupptjänst och ett litet antal högre och äldre officerare i stabstjänst m.m. anser Försvarsberedningen vara oomtvistligt.

Dagens utbildnings och befordringssystem bygger på att officersaspiranter rekryteras bland befälsuttagna, får en gemensam grundläggande utbildning, och därefter utbildas och befordras efter urval. Efter hand är det meningen att officerarna specialiserar sig genom fackutbildningar eller får generalistutbildningar som leder till handläggare- eller chefsbefattningar. För de som skall gå den senare typen av utbildningar är strävan att urvalet sker tidigt och därmed lämnar dessa officerare det trupputbildande och truppförande stadiet tidigt under yrkesbanan. Intresset hos den enskilde i detta sammanhang påverkas även av den militära organisationskulturen, där framgångskriteriet för officerarna ofta är kopplat till befordran.

Den situation som för närvarande råder, där Försvarsmakten har ett stort antal officerare i högre grader, är till del en konsekvens av att krigs- och insatsorganisationen tills nyligen var mycket större än den som kommer att vara aktuell i framtiden. Vidare uttrycker förvaltningen inom den centrala ledningen ett stort behov av handläggande personal, chefer m.m. I och med att det här rör sig om internutbildning, i fallet chefsprogrammet till en kostnad av 1 miljon kronor per elev och år, är ledtiderna från behovsbeskrivning, urval till kursexamen ganska långa, varför det finns en viss inbromsningstid innan organisatoriska minskningar också avspeglas i minskningen i utbildning och befordringar av officerare. Detta förstärks av att det främst är grundorganisatoriska skäl som styr denna gång snarare än insatsorganisatoriska.

Försvarsberedningen bedömer att två faktorer är centrala för den framtida Försvarsmakten. Dels att den militära personalen inriktas på att först och främst tjänstgöra i verksamhet som är direkt kopplad till insatsorganisationens utbildning, övning och insatser, dels att Försvarsmakten inte skall ha permanenta avvecklingskostnader för militär personal som passerat ett visst åldersläge. I syfte att uppnå detta bedömer Försvarsberedningen det i sak vara motiverat att pröva att införa ett system med

tidsbegränsade anställningar för militär personal. Hur ett sådant system skall se ut i detalj bör vara en uppgift för Försvarsmakten att utreda och enligt myndighetens underlag den 30 april 2004 pågår ett sådant arbete.

Grundläggande för ett system med tidsbegränsade anställningar är att utgångspunkten för behovet av personal skall vara insatsorganisationens förband och den beredskapssättning som där tillämpas. Villkoren för den tidsbegränsade anställningen skall framgå tydligt för bägge parter. Vidare bör det finnas utvecklade former för att underlätta yrkesväxlingen när anställningen i Försvarsmakten upphör. Vägledning för systemets utformning bör t.ex. kunna sökas bland de nordiska länderna, där Finland och Danmark tillämpar varianter av tidsbegränsade anställningar, och där den norska regeringen nyligen lämnat ett förslag i frågan till stortinget. Vissa av de s.k. avvecklingsverktyg som redan i dag förekommer skulle även kunna vara aktuella i ett system med tidsbegränsade anställningar.

Försvarsberedningen vill understryka vikten av att övervägandena kring ett sådant system baseras på militära saksål och att formerna för de tidsbegränsade anställningarna anpassas till detta. Efter att officeren uppnått den ålder där tjänstgöringen upphör bör det självfallet, om den enskilde och Försvarsmaktens så önskar, finnas möjlighet att fortsätta sin anställning som officer. Främst gäller det officerare som har en förmåga som gör dem lämpade för tjänstgöring i insatsorganisationen även efter 35 eller 40 års ålder.

Försvarsberedningen anser vidare att den fördelning av officerare som bör vara under respektive över en viss ålder måste övervägas noga, så även den ålder där anställningen normalt upphör där vald ålder varierar mellan olika länder. För närvarande arbetar Försvarsmakten med hypotesen att 60 procent av officerarna bör vara under, respektive 40 procent vara över 40 år. Enligt beredningens mening är det av stor betydelse att åldern och andelen över och under denna relateras till insatsorganisationens behov, och inom ramen för detta, den beredskap som det enskilda insatsförbandet skall ha. I de lägre beredskapsnivåerna skall uppfyllnaden av personal vara låg eller mycket låg. Ett exempel på detta är att om inte fullständigt krigsorganiserade förband i den centrala ledningen behövs utifrån det säkerhetspolitiska läget, bör ett sådant förband ligga i en låg beredskapsnivå. Därmed behövs

det väsentligt färre officerare, i och med att uppfyllnaden av personal, inklusive officerare, i sådana förband skall variera mellan 0 och 50 procent. Försvarsberedningen har erfarit att Försvarsmaktens underlag för försvarsbeslutet 2004 avseende insatsförbandens behov av officerare, inte har anpassats till en differentierad beredskap. En differentiering innebär sannolikt att behovet av officerare i allmänhet, och andelen officerare som bör vara 40 år och äldre i synnerhet, kommer att minska.

Försvarsberedningen har i flera rapporter understrukt vikten av att öka antalet kvinnor i Försvarsmakten. Det kan ske genom att fler kvinnor genomgår grundutbildning, att civila ersätter officersbefattningar i förvaltningen samt att inte rekryteringen till officersyrket, direkt eller indirekt, försvårar för kvinnor att bli antagna. I den framtida Försvarsmakten bör som ovan framgått rekryteringsvägarna vara fler än från den praktiskt taget nu enda vägen via grundutbildning som befälselev. Även detta bör kunna öka antalet kvinnliga officerare. Att kunna direktrekrytera officerare är även ett sätt att på ett enkelt och kostnadseffektivt sätt få tillgång till personal med särskild kompetens och där det inte är motiverat att Försvarsmakten skall ha en internutbildning för ändamålet.

Försvarsmakten kommer som alla organisationer framgent ha ett behov av generalister. Ett begränsat antal officerare kommer även att behövas för högre chefsbefattningar i staber och insatsförband. Ambitionen bör dock som ovan sagts vara att färre officerare än i dag skall tjänstgöra i den förvaltningsorganisationen och inneha högre grader. Urvalet till sådana befattningar bör ske med hög precision och vara begränsat till de absolut mest lämpade. Fackutbildning för högre officerare bör med fördel kunna bedriva i samverkan med andra länder och den enskilde bör också kunna inhämta sin utbildning utomlands. Sverige bör även kunna utbilda officerare från andra länder i de fall intresse finns. Personalrotationen i den centrala ledningen bör minska och högre officerare tjänstgöra så lång tid i sina befattningar att incitament att lösa uppkomna problem och tillgodogöra sig erfarenheter ökar.

Officerare intresserade av generalistbefattningar bör i framtiden, precis som gäller för många andra yrken i dagens samhälle, med fördel inhämta relevant civil universitets- och högskoleutbildning. Det kan antingen ske genom egen försorg före officersutbildningen

eller under officerskarriären. Ett mer framtidsinriktat alternativ bör vara att officersutbildningens teoretiska delar omvandlas till en akademisk yrkesutbildning på samma sätt som fallet är för de flesta andra statliga yrkesgrupper. För handläggande uppgifter av generell förvaltningskaraktär bör därutöver i ökad utsträckning civil personal användas. Vidare bör direktrekrytering av officerare till förvaltningsuppgifter ske i betydligt högre utsträckning än i dag, vilket har flera fördelar. Man undviker därmed kostsam internutbildning och man kan snabbare än ett system som enbart bygger på internrekrytering och internutbildning påverka myndighetens kompetens- och åldersstruktur. Officerare skall först och främst tjänstgöra i befattningar vilka kräver unik militär yrkeskunskap, företrädesvis som chef och specialist i insatsorganisationen och därmed knuten verksamhet.

#### **5.3.4 Skyldighet för officerare att tjänstgöra i internationella insatser**

Försvarsberedningen har i flera rapporter understrukit vikten av att internationell tjänstgöring skall vara ett obligatorium för officerare. Det är enligt beredningens mening orimligt att officerare skall kunna välja om de skall delta i en av Försvarsmaktens viktigaste uppgifter eller ej. Dels innebär detta att det föreligger osäkerheter om officerarnas tillgänglighet för insatser, dels medför det risk för att det inför insatser uppstår en förhandlingssituation där Försvarsmakten konfronteras med nya villkor för att personalen skall vara beredd att delta.

Till detta kommer tjänstgöring i internationella staber utan direkt koppling till en pågående insats. Idag tjänstgör cirka 10 officerare i sådana befattningar inom ramen för vårt medlemskap i EU och vårt samarbete inom EAPR/PfF. På sikt bedöms behovet av denna typ av tjänstgöringar öka, både för att fullgöra våra medlemstaganden och för att bibringa Försvarsmakten erforderlig mängd personal med denna erfarenhet.

Resultatet av flera års överväganden har blivit att obligatoriefrågan skall lösas genom att officerare får den internationella tjänstgöringsskyldigheten inskrivet i sina anställningsavtal. För nyutexaminerade officerare skall detta ske vid

anställningstidpunkten och för redan anställda officerare skall detta ske genom att den anställda erbjuds ett nytt anställningsavtal med denna skyldighet införd. Försvarsberedningen har inhämtat att av 431 nyutexaminerade officerare 2003 så tecknade 277 eller 64 procent anställningsavtal innehållande bestämmelser om internationell tjänstgöringsskyldighet, medan resterande antal tecknade anställningsavtal utan sådan bestämmelse. Beträffande sedan tidigare anställda officerare har inga åtgärder för att teckna avtal om internationell tjänstgöringsskyldighet vidtagits från myndighetens sida. Detta visar enligt beredningens mening på svårigheterna för Försvarsmakten att ställa om myndigheten till de krav som insatsförsvaret kräver. För tidigare anställda officerare bör det enligt beredningens mening vara ett villkor för befordran att ha ett anställningsavtal som inkluderar tjänstgöringsskyldighet vid internationella insatser. Om inte Försvarsmakten inom en snar framtid kan lösa frågor om internationell tjänstgöringsskyldighet och andra anställnings- och tjänstgöringsfrågor inom ramen för det delegerade arbetsgivaransvar som myndigheten har, bör statsmakterna enligt beredningens mening överväga nödvändig författningsreglering.

En annan viktig aspekt som är väsentlig att uppmärksamma, inte bara för yrkesofficerarnas internationella tjänstgöring utan även för övrig personal, är att det finns fullständiga avtal för den som tjänstgör utomlands. Det får inte finnas några oklarheter rörande försäkringsskydd vare sig för den enskilde, eller för dennes anhöriga. Det är också angeläget att både statsmakterna och Försvarsmakten är väl förberedda att hantera den situation som kan uppstå om ett svenskt förband hamnar i strid och åsamkas förluster.

### **5.3.5 Grundutbildning av soldater och sjömän**

#### **Inledning**

Försvarsberedningen behandlar i detta avsnitt frågor som rör grundutbildning av soldater och sjömän för insatsorganisationens förband. Enligt beredningens mening bör det inom detta område ske en tyngdpunktsförskjutning av principerna för grundutbildning

och bemanning, från uttagning och placering genom värnplikt till rekrytering av frivilliga och för uppgiften lämpliga kvinnor och män. Uttagning genom värnplikt bör komplettera detta för de befattningar som inte bemannas genom frivilliga. Formerna för rekrytering, mönstring och uttagning av personal bör förändras i enlighet med detta.

Försvarmakten anför i sitt budgetunderlag att strävan är att skapa förmågor som är användbara i insatsförsvaret internationellt såväl som nationellt. En allmän mönstringsplikt och uttagning baserad på lämplighet, frivillighet och vilja till internationell tjänstgöring samt tidsbegränsad kontraktering i anslutning till grundutbildning utgör grunderna till det föreslagna reformerade pliktssystemet. Försvarmakten diskuterar vidare ett system där frivilliga till internationella insatser - före eller tidigt under grundutbildning - placeras i de förband som är avsedda för såväl nationella som internationella uppgifter. Strävan är då att efter genomförd grundutbildning kunna kontraktera huvuddelen av personalen i dessa förband.

Försvarmaktens förslag till nytt grundutbildningssystem innebär bl.a. en generell grundutbildningstid om 11 månader eller två terminer. Syftet med förslaget är främst att i en framtid med minskade värnpliktskullar öka andelen intresserade för att tjänstgöra i utlandsstyrkan samt att förbättra möjligheterna till stridskraftsgemensamma övningar. Till detta kommer att systemet bl.a. bättre skall anpassas till civila utbildningstider. Vidare innebär systemet att befattningar på plutonchefs nivå, som i stor utsträckning tidigare bemannats med värnpliktiga, framgent skall bemannas av officerare. Försvarmakten föreslår även ett ytterligare utvecklat grundutbildningssystem i särskild skrivelse. Faktorer som betonas i förslaget är vikten av att de totalförsvarspliktiga som är motiverade och uttrycker vilja att delta i internationella insatser bör främst komma i fråga för värnpliktstjänstgöring. De föreslagna låga värnpliktsvolymerna kräver att de mest motiverade uttas till tjänstgöring så att personalförsörjningen för de internationella insatserna tryggas. Försvarmakten har i detta hänseende föreslagit en rad åtgärder för att höja intresset för samt att förfina urvalsprocessen vid mönstring.

Försvarsberedningen har tagit del av Försvarsmaktens förslag och anser att det finns flera inslag i detta som är positivt. Till det hör möjligheterna att skapa förband för internationella insatser och förbättrade möjligheter till samövning mellan förband ur olika stridskrafter. Emellertid anser beredningen att ett framtida utbildningssystem om 11 månader även behöver innehålla flexibilitet, bl.a. en möjlighet till en kortare utbildning för den som efter en termin vill avsluta sin grundutbildning. På samma sätt anser beredningen att det kan finnas skäl att för vissa befattningar ha en längre utbildning.

Försvarsberedningen anser att vidare att Försvarsmakten och Pliktverket i samråd bör förbättra mönstrings- och rekryteringsförfarandet. I detta ingår även att förfarandet förenklas och att kostnaderna minskas. Detta behövs, om Försvarsmaktens förhoppning om att minst 20 procent av soldaterna efter grundutbildning kommer att delta i internationella insatser, skall bli verklighet. För att nå detta mål måste även andelen avgångar minskas drastiskt (i dag ca 15 procent). Dessutom måste incitamenten för att delta i internationella insatser stärkas. Försvarsmakten bör i detta hänseende bättre samordna utbildning och rekrytering på samtliga grundutbildningsförband, vilket kräver en strategi med allmänna riktlinjer och riktade rekryteringsinsatser. I annat fall riskerar våra internationella åtaganden inte kunna uppfyllas fullt ut.

Försvarsberedningen anser vidare att möjligheterna till att under grundutbildningen genomföra sådan utbildning som både behövs för krigsuppgiften och är till nytta för internationell tjänstgöring skall tillvaratas fullt ut och att pliktlagstiftningen skall möjliggöra detta.

### **Könsneutral grundutbildning**

Försvarsberedningen anser att det är mycket positivt att andelen kvinnor som genomför grundutbildning har ökat. De informationsinsatser som Försvarsmakten och Pliktverket har genomfört de senaste åren verkar ha haft en god genomslagskraft. Under 2003 antagningsprövades fler kvinnor än någonsin (drygt 1 000). Av dessa bedömdes de flesta (ca 90 procent) som lämpliga för att genomföra grundutbildning. Det är även positivt att förtida



avgångar bland kvinnorna har minskat, men det är fortfarande en allt för stor andel som inte slutför grundutbildningen.

En drivkraft för många unga kvinnor som vill genomgå grundutbildning är målet att bli officer. Stoppas rekryteringen till yrkes- eller reservofficersutbildningen tillfälligt torde därför andelen kvinnor som vill genomgå grundutbildning komma att minska under denna period. Det är därför, vilket Förvarsberedningen ovan nämnt, viktigt att utveckla rekryteringsvägarna till Försvarmakten, så att inte denna begränsas till tjänstgöring som befälselev. Att öppna för fler vägar skulle enligt beredningens mening kunna gynna rekryteringen av fler kvinnor till Försvarmakten.

I Förvarsberedningens föregående rapport 2003, framfördes att en naturlig utveckling på sikt torde vara en könsneutral plikt. Försvarmaktens föreslår nu en allmän mönstringsplikt, vilket motiveras med att landets samtliga kvinnor i 18-19-årsåldern därmed skulle nås. Förslaget att införa enbart mönstringsplikt för kvinnor har dock flera juridiska implikationer, vilket också ett införande av en allmän värnplikt för kvinnor har. Mot bakgrund av att behovet av antalet värnpliktiga är lågt, skulle en utvidgning mot en könsneutral allmän värnplikt också kunna medföra legitimitetsproblem. Förvarsberedningen vill därför särskilt betona betydelsen av rekrytering på frivillig basis, både för män och kvinnor.

Det är ur ett kvalitets- och kompetensperspektiv centralt att öka andelen kvinnor inom försvaret – både inom grund- och insatsorganisationen. För att möjliggöra detta är det därför väsentligt att nå en större bas för urval, vilket naturligtvis kan uppnås genom rekrytering till könsneutral grundutbildning. Förvarsberedningen bedömer det dock som än mer väsentligt att, för att kunna intressera en ökad andel kvinnor för en militär verksamhet eller yrkesliv, skapa ytterligare kompletterande rekryteringsvägar. Alternativa rekryteringsformer bör, enligt beredningen, kunna höja andelen kvinnor som är intresserade av att tjänstgöra inom Försvarmakten. I detta sammanhang är det också viktigt att betona att det i informations- och rekryteringsförfarandet ges en bred och allsidig bild av Försvarmaktens verksamhet, för att attrahera personer med olika önskade kvaliteter och bakgrund. Detta innebär att

qualificeringskrav och metoder för att pröva dessa, behöver ses över. Försvarsberedningen ser det som väsentligt att rekryteringsformerna till Försvarsmakten möjliggör en representativ avspiegling av vårt samhälle.

### **Personal som nyligen fullgjort grundutbildning**

Under flera år har frågan om hur kompetensen hos värnpliktiga som nyligen fullgjort grundutbildning skall tillvaratas. I underlaget inför 2004 års försvarsbeslut har Försvarsmakten redovisat ett förslag till hur detta bör ske som ligger i linje med vad Försvarsberedningen tidigare ansett i frågan. Enligt Försvarsberedningen är behovet av att tillvarata denna kompetens särskilt tydligt när det gäller utbildningsområdet och bemanningen av den internationella verksamheten.

Försvarsberedningen har tidigare konstaterat att de generella kraven på kompetens inom Försvarsmakten tilltar. Vidare ställer den ofta högteknologiska materielns krav på välutbildad personal för att över huvud taget kunna användas effektivt och säkert. Försvarsberedningen konstaterar dock att kompetensen hos dem som genomgått grundutbildning inte tillvaratas i tillräcklig omfattning eftersom de lämnar Försvarsmakten i den stund som en många gånger dyr och kvalificerad utbildning slutförts. Huvudsyftet med utbildningen är att den enskilde skall bli så skicklig att han eller hon kan klara sin tjänstgöring i insatsförbandet. En utveckling som gör det möjligt för Försvarsmakten att, utöver huvudsyftet med utbildningen, bättre tillgodogöra sig de utbildningsinvesteringar som görs är således önskvärd.

I allt väsentligt handlar det om att det bör vara möjligt att anställa personal, under en begränsad tid, som kan bidra till att föra över kompetens mellan åldersklasserna. I andra fall kan det vara frågan om att anställa personal för att tekniska system skall kunna vara operativa under den tid det tar att utbilda nästa omgång soldater och sjömän. Exempel på områden där dessa anställningar skulle kunna komma i fråga är, sonaroperatörer och båtförare inom marinstridskrafterna och stridsfordonsutbildad personal inom markstridskrafterna. Totalt bedömer Försvarsmakten att det vore lämpligt att anställa personal som motsvarar ca 400 årsarbetare.

Försvarsberedningen anser att viktiga verksamhets- och effektivitetsskäl talar för att införa ett system liknande det som Försvarmakten skisserat.

Bemanningen av den internationella verksamheten är enligt Försvarsberedningen ett än tydligare exempel på att Försvarmaktens förutsättningar för sin personalförsörjning behöver utvecklas. Det finns en stark koppling mellan de beredskapskrav som ställs inom den fredsfrämjande verksamheten och behovet av olika kontrakts- och anställningsformer för den personal som ingår i förbanden. I underlaget inför 2004 års försvarsbeslut har Försvarmakten beskrivit de krav på personell tillgänglighet som följer med de olika beredskapsnivåerna. Utgående från Försvarmaktens redovisning drar Försvarsberedningen följande slutsatser.

All personal som ingår i så kallade snabbinsatsförband, dvs. förband som skall kunna vara verksamma i ett annat land inom ca 15 dagar från ett politiskt beslut, bör enligt Försvarsberedningen vara anställd och tjänstgöra i sina befattningar. Ställningstagandet grundas på behovet av att omedelbart kunna förbereda en mission och de kompetenskrav som ställs. Förbanden bör ha kapacitet att verka i såväl fredsbevarande som fredsframtvigande verksamhet vilket kan innebära väpnad strid i ett annat land. Förbanden bör således ges förutsättningar för att bygga upp en sådan kompetens att de efter blott några dagars förberedelser kan lösa uppgifter inom hela spektrumet av konfliktnivåer. För att en sådan ambition skall vara trovärdig och för att inte utsätta personalen för en oacceptabel risknivå är det enligt Försvarsberedningen nödvändigt att ge förbanden möjlighet till fortlöpande samträning. Detta ställer i sin tur krav på att personalen på soldatnivå, i likhet med officerarna, har en så hög tillgänglighet att den bara kan nås genom ett anställningsförhållande.

Försvarmaktens redovisning visar att förband med 30 dagars beredskap kan bygga sin personalförsörjning på beredskapskontrakt och regelbundet återkommande, kortare tjänstgöringsperioder. En viktig målsättning är att personal som tecknat beredskapskontrakt också är tillgänglig för tjänstgöring om så skulle behövas. Sammantaget menar Försvarsberedningen att det system med beredskapssoldater som regeringen redovisade i prop.

2001/02:10 är lämpligt utformat och fyller sin plats som en av flera komponenter i Försvarsmaktens personalsystem.

Förband som har en beredskap om 90 dagar eller mer kräver en rekryteringsbas men ställer i övrigt inte några särskilda krav på personell tillgänglighet. Den långa förvarningstiden gör det möjligt att påbörja rekryteringen i samband med ett beslut om insats. Försvarsmakten menar att de som genomfört grundutbildning bör tillfrågas om de, vid behov, är villiga att ingå i förband med 90 dagars beredskap eller mer. Såvitt Försvarsberedningen kan bedöma skulle en sådan villighetsförklaring kunna vara en kostnadseffektiv metod för att identifiera den viktigaste rekryteringsbasen för förband med lågt ställda beredskapskrav.

Anställningarna ersätter inte grundutbildning av soldater och sjömän utan är ett komplement till detsamma. Det handlar om att få effekt av de utbildningsinvesteringar som görs inom Försvarsmakten. Syftet är att skapa ett system där intresserade personer ges möjlighet att ta en sådan anställning under en kortare period i livet för att därefter studera eller söka sig mot mer varaktiga yrken, inom eller utom Försvarsmakten.

Det är också väsentligt att den personal som anställs för dessa syften inte upplevs som något av ett mellanting mellan soldater och sjömän under grundutbildning och anställda. Personalen är kontraktbunden och bör i övrigt hanteras som all annan anställd personal.

## **5.4 Materiel och industrifrågor**

### **5.4.1 Inledning**

Försvarsmaktens anslag för materiel, anläggningar samt forskning och teknikutveckling (materielanslaget) uppgår 2004 till ca 18,4 miljarder kronor. I internationell jämförelse tar Försvarsmaktens materielanslag en relativt stor andel av försvarsbudgeten. Även den beloppsmässiga nivån är relativt hög om man jämför med andra mindre stater, t.ex. de nordiska. Detta oaktat att både drifts- och materielanslag i olika länder kan innehålla olika kostnadsposter,

vilket delvis kan försvåra jämförelser. I Sverige avser ca hälften av det totala materielanslaget, drygt 9 miljarder, nyanskaffning av krigsmateriel. Av denna andel är ca 3 miljarder direktupphandling i konkurrens och 6 miljarder kronor anskaffning som en följd av egenfinansierad utveckling. Av resterande del av materielanslaget utgör drygt 5 miljarder kronor s.k. vidmakthållande, alltså service, modifieringar, underhåll m.m. av redan anskaffad materiel. Återstoden, knappt 4 miljarder kronor, avser utvecklings- och forskningsverksamhet, främst i samverkan med i Sverige verksam försvarsindustri eller forskningsinstitut. Med en annan skärning kan konstateras att en icke oväsentlig del av materielanslag utgör ersättning för förvaltningskostnader vid framför allt Försvarets materielverk och Totalförsvarets forskningsinstitut.

Sverige är en av de större producenterna av försvarsmateriel i Europa. Det som skiljer Sverige från många mindre stater är bl.a. att vi har en hög andel egenutvecklad materiel och satsar, i jämförelse med vår försvarsbudget, jämförelsevis stora belopp på forskning och teknikutveckling. Detta sammanhänger inte minst med att vi har en försvarsindustri som är verksam över en betydande bredd av produktsegment. Det inkluderar ledningssystem, stridsfordon, robotar, ammunition, artilleripjäser, ytstridsfartyg, ubåtar, stridsflygplan etc. I sin tur är detta en spegling av bredden i Försvarmaktens förbandstyper samt våra strävanden att som militärt alliansfritt land vara självförsörjande med krigsmateriel. Den förändrade säkerhets- och försvarspolitiska bedömningen har lett fram till att en inhemsk och av omvärlden oberoende försvarsindustri, inte längre är möjlig eller önskvärd med hänsyn till Sveriges samlade intressen. Önskan att vara självförsörjande har ersatts av det växande behovet av samarbete med likasinnade stater och grannar.

Försvarmaktens materielanskaffning, forskning och teknikutveckling har under senare år varit föremål för överväganden och revideringar. Behovet av en övergripande strategi har fastslagits av riksdagen, likaså har riksdagens insyn i och inflytande över dessa frågor betonats. Handlingsfrihet utgör ett viktigt nyckelord inom materielområdet och likaså att materielplaneringen skall förändras till att bli mer flexibel och kunna anpassa till nya hot och förändrade krav. Materielplaneringen skall innehålla ekonomiskt utrymme för framtida anskaffningsbehov som inte är bundet till specifika objekt

eller system. Utveckling och anskaffning av försvarsmateriel skall inriktas så att den tillgodoser behovet vid samverkan i internationella insatser, s.k. interoperabilitet. En internationellt väl integrerad försvarsindustri med hög kompetens skall bidra till detta.

Försvarsberedningen instämmer i dessa målsättningar men vill betona att materielanskaffning och utveckling i framtiden måste ske i ljuset av den säkerhetspolitiska bedömning och den prioritering av insatsförbanden som beredningen gör i denna rapport samt de ekonomiska begränsningar som råder. Det innebär bl.a. att materielanskaffningen i högre utsträckning än hittills bör inriktas mot att skapa materiellt kompletta och interoperabla förband, där direktanskaffning av materiel i små serier i flera fall kan vara lämpligare än att satsa på egenutveckling.

Teknikutveckling i samarbete med försvarsindustrin samt forskning och utveckling i övrigt bör, i högre grad än i dag, prioriteras och inriktas på ett begränsat antal nischer inom militär teknologi och försvarsindustri. De utvecklingsåtgärder som görs via försvarsbudgeten måste ske inom områden där Sverige kan ha förutsättningar att nå tekniska och industriella fördelar och samtidigt vara till nytta för att fylla prioriterade operativa behov. Bibehållen handlingsfrihet och kostnadseffektivitet skall vara högt prioriterat i valet mellan egenutveckling, utveckling i internationellt samarbete och direktanskaffning.

Viktiga inslag i en övergripande strategi är också att tillgodose krav på interoperabilitet genom ökat europeiskt, transatlantiskt och annat internationellt samarbete kring utveckling av materiel med gemensam standard och att utvecklingen mot en ökad industriell specialisering mellan nationerna i Europa beaktas. Omstruktureringen av försvarsindustrin i Europa pågår genom organisationer som *European Defence Industry Restructuring Framework Agreement* (EDIR FALOI) och den kommande EU-myndigheten för utveckling av försvarsresurser samt för forskning och anskaffning av försvarsmateriel. Samarbeten i gemensamma projekt, standardisering och arbetsfördelning mellan nationer eller regioner kommer sannolikt att ske via dessa strukturer. Det är angeläget att svensk försvarsindustri positioneras så att den kan finna en plats i dessa gemensamma ansträngningar. Även *Organisation conjointe de coopération en matière d'armements*

(OCCAR) är en central del av samarbetsstrukturen i Europa. OCCAR kan sköta upphandling och teckna kontrakt för en eller flera medlemsstater. Försvarsberedningen anser att möjligheterna till medlemskap i OCCAR fortsatt skall analyseras.

Försvarmakten har i sitt kompletterande underlag den 30 april 2004 föreslagit att en förnyad prövning av förslagen till nischer görs efter det att ett övergripande beslut fattats 2004. Försvarsberedningen delar denna uppfattning. De nischer som nu föreslagits representerar enligt beredningen fortfarande en alltför stor bredd och överensstämmer till stor del med existerande typförband inom Försvarmakten. En förnyad prövning bör således genomföras, där förändrade krav på operativ förmåga, vad beredningen anfört om tillämpningen av den differentierade beredskapen, de ekonomiska förutsättningarna, m.m. bör vägas in. Kontrollstationer bör läggas in för att bedöma hur arbetet fortlöper och som en del av en förbättrad styrning och uppföljning på materielområdet.

#### 5.4.2 Nuläge

Försvarmakten har under senare år mottagit stora mängder kvalificerad materiel som ett resultat av utvecklingssatsningar och beställningar till framför allt inhemsk försvarsindustri under 1980- och 90-talen. Flygstridskrafterna och till betydande delar marinstridskrafterna har därmed fortsatt en tradition av tekniskt avancerad verksamhet. Den materiella utvecklingen inom arméstridskrafterna har genomgått en större förändring, då många förband fram till på 1990-talet hade en i många stycken låg teknisk nivå. Den materiella förnyelse som äger rum inom stridskrafterna är sålunda på många områden motiverad av en tidigare förbandsstruktur med ett lågt teknikinnehåll och låg materiell kvalitet, i synnerhet inom armén. Detta påverkar i sin tur driftskostnaderna och kostnaderna för förbandsverksamheten.

Försvarsbeslutet 2001, och underlaget inför försvarsbeslutet 2004, innebär att antalet insatsförband kommer att vara litet i förhållande till de förbandsvolymer som förutsattes när beslut om utveckling och anskaffning av flera nu levererade materielsystem fattades. Detta innebär att Sverige kommer att förfoga över ett större antal stridsfordon, stridsvagnar, örlogsfartyg, stridsflygplan o.s.v. än vad

som är motiverat av nuvarande säkerhetspolitiska läge och i många fall önskvärt att finansiera. Trots att materielen är levererad, eller kommer att levereras under en snar framtid, kommer den i vissa fall inte att vara organiserad i insatsförband, alternativt tillhöra förband i låg beredskap.

Detta förhållande belyser en av de stora svårigheterna i materielsammanhang. Utveckling och anskaffning av materiel sker till ett antal som är motiverat när beslut fattas, och under då rådande säkerhets- och försvarspolitiska förutsättningar. Genom långa utvecklings- och tillverkningstider kan materielen bli övertalig eller olämplig p.g.a. svårförutsägbara säkerhetspolitiska eller tekniska förändringar. Detta är ett generellt problem inte minst för länder som bedriver egen utveckling och tillverkning av försvarsmateriel. Problemet accentueras av bindningar och trögheter inom materielplaneringen samt erfarenheten att försvarsmateriel ofta blir dyrare än vad som inledningsvis förutsätts. För ett litet land som Sverige innebär detta särskilda utmaningar. Ambitionen när det gäller planerad utveckling av nya materielsystem bör ses i detta perspektiv, så att inte motsvarande problem upprepas.

Den materiel som nu kommer att ingå i insatsorganisationens förband kommer enligt Försvarsmaktens förslag att utgöra den mest kvalificerade delen av nuvarande materielstock. Det gäller i synnerhet de förband som skall ha de högre beredskapsgraderna. Exempelvis kommer mekaniserade bataljoner innehålla stridsvagn 122 och stridsfordon 90 medan stridsvagn 121 och pansarbandvagn 302 avvecklas. Ytstridsflottiljen kommer att bestå av korvetter av Visby- och Göteborgsklass medan korvetter av Stockholmsklass avvecklas. Flygdivisionerna kommer att bestå av JAS 39 C/D-version medan JAS 39 A/B-version avvecklas ur insatsorganisationen, dock med reservation för att ett större antal flygplan behålls i grundorganisationen för utbildningsändamål och för att förlänga livslängden på flygplanen.

Trots en hög grad av modernitet har åtgärder för att anpassa materielen till internationella insatser och därför erforderliga prestanda uppgått till betydande belopp. Ett exempel är de tillkommande kostnader för de förband som 2000 anmäldes till internationella styrkeregister. Försvarsmakten har uppskattat dessa kostnader till knappt 3 miljarder kronor, varav huvuddelen avsett



materielinvesteringar. Försvarsberedningen utgår från att de åtgärder som nu vidtagits utvärderas, och att tillkommande kostnader som ett resultat av anmälningar till styrkeregister hädanefter kan begränsas. Som beredningen tidigare uttryckt skall målet vara att det är samma insatsförband som skall kunna utnyttjas vid insatser, internationellt och i Sverige.

Fram till åren 2007-2008, är huvuddelen av materielplaneringen intecknad av leveranser som beslutats under tidigare år, huvudsakligen och ursprungligen utifrån invasionsförsvarets behov. Handlingsfriheten på kort sikt i materielplanen är sålunda starkt begränsad. Under senare år har Försvarsmakten reviderat materielplanen för att se över om det finns materiel under utveckling eller anskaffning som inte passar in i den framtida försvarsmaktsstrukturen. Syftet har varit att frigöra utrymme för utvecklingsåtgärder, bl.a. inom NBF-området, samt investeringar i förband för internationella insatser.

Enligt Riksrevisionens bedömning har möjligheterna att omförhandla kontraktsinnehåll hittills inte prövats fullt ut. Med de kraftiga förändringar som Försvarsmakten nu åter står inför, är enligt Försvarsberedningen sådana revideringar mycket angelägna. Försvarsberedningen utgår från att denna typ av kritiska granskningar görs kontinuerligt av regeringen och myndigheterna, och att ingångna avtal som betingats av tidigare försvarsmaktsstrukturer så långt möjligt anpassas till de förbandsvolymerna och de behov som Försvarsmakten kommer att ha framgent. Försvarsberedningen har erfarit att det finns såväl en medvetenhet om som ett intresse från industrins sida för sådana lösningar.

### **5.4.3 Materielfrågorna under kommande år**

Trots den höga andelen av kvalificerad materiel som insatsförbanden kommer att innehålla, finns fortfarande materiella brister som behöver åtgärdas för att förbanden skall bli fullt funktionsdugliga och ha den förmåga och uthållighet som de olika kraven på beredskap ställer. Det kan gälla informations-, lednings- och sambandssystem, beväpning, skydd, logistiksystem och transportmedel. Därmed kommer det att finnas ett framtida behov av materielanskaffning som rör komponenter för att få förbanden

att fungera på avsett sätt, snarare än att skaffa nya vapenbärare som sådana (fordon, fartyg och flygplan). I detta ingår även åtgärder för att göra insatsförband interoperabla med andra länders stridskrafter. Även den inledda utvecklingen mot nätverksbaserade lösningar innebär att sådana områden behöver prioriteras.

Försvarsberedningen vill understryka att materielanskaffningen, och i tillämpliga delar utvecklingen, skall vara direkt spårbar till insatsorganisationens identifierade och prioriterade behov. Att fylla dessa behov är i en begränsad ekonomi det överordnade målet för både materielanskaffning och utveckling. Inom ramen för insatsorganisationen skall det finnas en klar koppling mellan det antal som anskaffas av ett visst materielslag och insatsförbandens beredskapsättning. Detta innebär att förbanden i insatsorganisationen materiellt sett skall byggas förbandsvis, om inte starka skäl i form av kostnadseffektivitet eller samordningsvinster talar för att fler förband av en viss typ utrustas samtidigt. I princip innebär detta att alla förband i en hög beredskapsgrad bör vara färdigutrustade innan Försvarsmakten köper in materiel till förband i en lägre beredskapsgrad. Det kan medföra att styckepriiset inom ett visst materielslag blir högre än om fler exemplar skulle beställas, men å andra sidan blir totalkostnaden lägre än om alla insatsförband av en viss typ, oberoende av beredskapsgrad, skulle förses med materiel i samma omfattning. Vidare innebär det att förband av samma typ men i olika beredskapsgrader kommer att ha materiel av olika versioner och modernitet.

Det allra viktigaste med en förbandsvis anskaffning och fördelning av materiel är emellertid att denna princip säkerställer att vi i materiellt avseende får fullt fungerande förband. Alternativet, att vi har ett antal förband som har likartade materiella förtjänster och brister, men därigenom nedsatt användbarhet i vissa kritiska avseenden, är inte lämpligt i ett insatsförsvar. En prioritering av insatsförmåga gör att materielanskaffning för många förbandsindivider av samma slag minskar, och enskilda anskaffningsplaner för förbandsindivider ökar. Tidsperspektivet kan vara närtida, t.ex. i form av att Sverige vid en viss tidpunkt skall ha ett förband användbart för insatser.

En förbandsvis anskaffning och fördelning av materiel efter den prioritet insatsförbandet har inom ramen för en differentierad

beredskap, kommer att förstärka den trend som inletts att anskaffa materiel i korta serier. Likaså kommer ringa antal att göra det svårare att till rimliga kostnader egenutveckla materiel, då utvecklingskostnaderna endast kommer att fördelas på ett litet antal produkter. Sådana utvecklingsinsatser kan därför behöva koncentreras till samverkansprojekt med andra försvarsmakter och därmed andra nationers försvarsindustri samt sådant som vi av olika skäl vill ha egen kontroll över, t.ex. vissa telekrigsfunktioner. Härutöver kommer att önskemål om interoperabilitet kan göra det fördelaktigare att köpa materiel som är vanligt förekommande i andra länder snarare än materiel utvecklad för specifika svenska önskemål.

Sammantaget bör dessa krav, och behovet att anpassa kostnaderna för materielanskaffningen till ekonomiska restriktioner, leda till fokusering och prioritering av utvecklingsinsatserna, ett ökat internationellt samarbete, och ett större inslag av direktanskaffning av ny eller begagnad materiel. Det sistnämnda kan innebära att den materiel som anskaffas inte är den absolut senaste inom ett produktsegment, men materielen kan samtidigt ha den obestridliga fördelen av att vara beprövad i militära insatser. Samarbete i syfte att begränsa drifts-, underhålls- och modifieringskostnader kan i sådana fall sökas med andra länder.

Som en konsekvens av Försvarsmaktens omorientering, kan Försvarsmaktens framtida behov av materiel röra sådana områden som för närvarande inte tillhandahålls av i Sverige verksam försvarsindustri. Behovet av transportresurser för insatser, - internationellt, nationellt, civilt och militärt - kommer enligt Försvarsberedningens mening att öka och utgör en nödvändig förutsättning för insatsförsvarets funktion. Det gäller vid de flesta typer av internationella insatser, men är även en förutsättning för att snabbt kunna agera med förband över Sveriges geografiska yta och kan likaså vara betydelsefullt vid stödsatser till samhället.

Behovet av att i många situationer snabbt kunna vara på plats gör att en viktig del av dessa transportresurser bör utgöras av flygplan, även om tyngre transporter ofta förutsätter möjligheten att använda lastfartyg samt väg- eller järnvägstransporter. Försvarsberedningen vill också peka på behovet av att tillgodogöra sig erfarenheter från civil logistikhantering och att Försvarsmakten

utnyttjar kommersiell logistisk kapacitet när så är kostnadseffektivt och uppfyller de operativa och säkerhetsmässiga krav som ställs.

Transportområdet kan enligt Försvarsberedningens mening behöva prioriteras framför nya utvecklingsåtgärder inom produktsegment som traditionellt tillhandahållits av den svenska industrin. I detta syfte bör den framtida omfattningen och utformningen av transportflyget, övervägas utifrån en hög prioritet. Det är enligt Försvarsberedningens mening viktigt att i det sammanhanget inkludera Sveriges flygindustriella utveckling. Överväganden av detta slag bör inkludera möjligheterna till deltagande i den pågående europeiska utvecklingen av ett nytt transportflygplan, A 400 M, samt möjligheterna till att sammanföra och samutnyttja transportresurser mellan olika länder, s.k. pooling. Vad Sverige kan tillföra inom ramen för ett multilateralt samarbete bör vara en viktig del av vår internationella förmåga.

#### 5.4.4 Avveckling, drift och underhåll

Försvarsmakten har under innevarande försvarsbeslutsperiod avvecklat en stor mängd materiel. Ambitionen har varit att all övertalig materiel m.m. skall vara avvecklad fram till den 31 december 2004. Avvecklingen har blivit betydligt mer kostsam än de 250 mnkr per år som Försvarsmakten kalkylerade 2001, även om förrådslokaler har kunnat lämnas. För 2002 uppgick intäkterna från avvecklingsverksamheten till ca 70 mnkr medan kostnaderna uppgick till drygt 800 mnkr. För 2003 uppgick intäkterna till ca 55 mnkr och kostnaderna till knappt 700 mnkr. Verksamheten har även medfört att ett stort antal anställda inom förrådshantering m.m. inte kunnat avvecklas i planerad takt.

Mot bakgrund av den stora mängd övertalig materiel som kommer att bli resultatet av kommande försvarsbeslut, anser Försvarsberedningen att avvecklingsfrågan måste ägnas fortsatt uppmärksamhet. Alternativa sätt som outsourcing av verksamheten bör prövas. Inom ramen för den avveckling som bedrivs bör materiel lämplig för att ingå i säkerhetsfrämjande samarbeten identifieras, för eventuell överföring till andra länder.

Både vad gäller avveckling av materiel samt drift och underhåll av befintliga materielsystem vill Försvarsberedningen betona vikten av

att Försvarmakten söker lösningar som medför största möjliga kostnadseffektivitet för staten, t.ex. genom överföring av materiel till andra myndigheter. Vidare bör ansvaret för materielen under en livscykel i högre grad än i dag övertas av industrin, och Försvarmakten i stället för att själv svara för detta köpa en tjänst. Försvarsberedningen anser att rationaliseringar inom detta område inte har tillvaratagits i tillräcklig utsträckning, i synnerhet kopplat till strävanden att minska kostnaderna för logistik- och stödverksamheten inom myndigheten.

#### 5.4.5 Utvecklingen på lång sikt

Försvarmakten kommer att ha ett fortsatt behov av tillförsel av avancerad och modern materiel, både civil och militär, för att kunna lösa sina framtida uppgifter. Detta gäller inom alla de ekonomiska nivåer som nu är en förutsättning för planeringen. Kortare serier, ökat internationellt samarbete, specialisering, fokusering, koncentration av utvecklingsinsatser, kombinerat med ökad direktupphandling är den utvecklingstrend Försvarsberedningen ser under den närmaste tio - femtonårsperioden.

Försvarmaktens behov av materielförsörjning och behovet av försvarsindustriell kompetens är av tre slag:

- Ny materiel måste tillföras efter hand som försvaret utvecklas inom ramen för statsmakternas långsiktiga beslut om försvarets inriktning. Från Försvarsberedningens utgångspunkt är det centralt att på ett effektivt sätt kunna upphandla materiel som fyller rimliga krav till så låga kostnader som möjligt. Svensk försvarsindustri måste både i internationell konkurrens och i internationell samverkan kunna möta dessa krav. Därtill bedömer Försvarsberedningen att Försvarmakten i större utsträckning kommer att upphandla den nya materielen från leverantörer i andra länder. Försvarsberedningen vill dock peka på att direktanskaffning i sig också kan utgöra en möjlighet för den delen av svensk försvarsindustri som även framgent kan bibehålla sin utvecklingsförmåga. Internationellt nyttjas vid direktanskaffning s.k. industriell samverkan, dvs. den exporterande industrin

utfäster sig att söka samarbeten med mottagande land och stärka deras industri enligt förutsättningar som är speciella för respektive land. Försvarsberedningen anser att denna princip bör nyttjas i större utsträckning vid framtida direktanskaffning och att exportindustrins fokus skall vara att stärka den kvarvarande försvarsindustrin i Sverige.

- En betydande del av den levererade materielen uppgraderas flera gånger under sin livstid för att kunna möta nya hot, nya användningsområden och för att gjorda investeringar skall kunna utnyttjas effektivt. Den svenska försvarsindustrin är en viktig förutsättning för denna uppgradering.
- Redan levererad materiel måste underhållas under den tid som den används av försvaret. Huvuddelen av den materiel som idag är i bruk inom det svenska försvaret har producerats inom landet. Det innebär att den svenska försvarsindustrin utgör en del av den infrastruktur som är nödvändig för underhåll och användning av redan befintlig materiel.

För att klara denna utveckling behöver Sverige en kompetent försvarsindustri med breddat perspektiv. Försvarsindustrin är en högteknologisk industri som i de flesta försvarsindustriföretag har såväl civila som militära dimensioner, vilka kompletterar och är beroende av varandra. De delar kompetenser och teknologier, vilket ger skalekonomi och stor produktbredd. Genom försvarets krav på extrema funktionsprestanda krävs ingenjör- och forskningsintensiv verksamhet som är på framkant av utvecklingen. Därmed bidrar de militära projekten till att skapa spetskompetenser som är av stor betydelse för den civila utvecklingen. Karakteristiskt för högteknologiska produkter i svenskt näringsliv är innovativa lösningar i komplexa system, ett långt drivet säkerhetstänkande med operatören/människan i centrum. Det är svårt att skapa helt nya företag av denna karaktär på grund av hög kapitalintensitet och stora utvecklingskostnader samt beroendet mellan civil och militär verksamhet.

Den förändrade synen på försörjningen med försvarsmateriel som Försvarsberedningen redovisat får därmed konsekvenser inte bara

för försvarsindustrin utan också för svenskt näringsliv i sin helhet. Svenska statliga forskningssatsningar kanaliseras i huvudsak via universitet och högskolor, medan industrin i stor utsträckning förväntas klara sig på egen hand. Sverige har i en internationell jämförelse en liten verksamhet vid industriforskningsinstitut och en begränsad del av de statliga forskningsmedlen kommer industrin till godo. Den svenska politiken kring självförsörjning av försvarsmateriel har sannolikt till viss del kompenserat detta förhållande genom att myndigheterna utgör kvalificerade kravställare i utvecklingsprojekt, dvs. skapat preciserade mål för forskning och teknikutveckling. Detta har också betydelse som innovationsbas för svensk industri.

Aktörer som är kvalificerade kravställare kommer även framöver vara en viktig förutsättning för industriell utveckling. Detta är även av intresse för det gemensamma säkerhetsarbetet inom Europeiska unionen för att bygga upp en krishanteringsförmåga. Även i fortsättningen måste Sverige, i ett urval av svenska nischer, ha en hög ambition och den förmåga till kravställning som detta förutsätter. Vi måste också tillförsäkra oss en innovationsinfrastruktur för att stödja vår inhemska industri i den internationella konkurrensen. Här finns ett ömsesidigt näringspolitiskt och försvarspolitiskt intresse. Svensk industri bör ges likartade förutsättningar som deras konkurrenter när det gäller statligt FoU-stöd.

Försvarsberedningen ser positivt på inrättandet av den arbetsgrupp som fått uppgiften att utveckla en vision och en strategi för den svenska flyg- och rymdindustrins framtid på lång sikt. Arbetsgruppen skall även beskriva möjliga vägar och nödvändiga åtgärder. Hittills har staten främst hanterat flygindustrin ur ett försvarsperspektiv, men i takt med omvärldens förändringar och en alltmer civil prägel på produktionen växer betydelsen av andra infallsvinklar. I sitt beslut om att tillsätta arbetsgruppen framhåller regeringen att det ur ett näringspolitiskt perspektiv är viktigt att upprätthålla innovationssystemets utvecklingskapacitet genom branschens omvandlingsprocess.

Det internationella samarbetet har blivit mer betydelsefullt även för materielförsörjningen och Försvarsberedningen bedömer att den utvecklingen kommer att fortsätta. Nyutveckling och produktion av större materielprojekt måste ske i samarbete mellan flera länder

för att täcka de stora kostnaderna. Gemensamt uppträdande i internationella operationer ställer nya krav på interoperabilitet vilket nödvändiggör samarbete mellan försvarsmakterna i olika länder och mellan olika försvarsindustrier.

Den svenska försvarsindustrin, i samarbete med andra industrisektorer, bygger nu upp nya relationer, kunskaper, produkter och tjänster för en expanderande marknad inom säkerhetsområdet. Med ett bredare samutnyttjande av system och annan material skapas nu nya möjligheter för industrin. Försvarsberedningen har tidigare pekat på möjligheterna att initiera nationella projekt med samarbeten mellan stat och industri, som gynnar en sådan utveckling. Svensk försvarsindustri, och annan relevant svensk industri, måste ges förutsättningar att medverka i den internationella omstruktureringen och tillvarata erfarenheter från vår egen ominriktning mot ett bredare säkerhetstänkande. Även här finns i allt högre grad ett gemensamt näringspolitiskt och försvarspolitiskt intresse.

De informations- och kommunikationslösningar som utvecklas inom ramen för ett nätverksbaserat försvar, måste också kunna användas av de myndigheter som ansvarar för olika delar av den civila säkerheten. Dagens hot ställer krav på en bredd av åtgärder som i sin tur förutsätter samarbete mellan och koordination av ett flertal aktörer. Med stor sannolikhet kommer civila myndigheter, i ett första skede polis, räddningstjänst, kustbevakning, tull och sjöräddning men i senare skeden sannolikt även övriga miljöövervakande myndigheter, att behöva och kräva samordnad och samutnyttjad nätverkskommunikation och därmed också påverka utvecklingen inom området. Stor potential finns också för att skapa robusta och säkra transportsystem, både för civil och militär användning.

## **5.5 Lednings- och förvaltningsfrågor**

### **5.5.1 Inledning**

Försvarsmaktens ledningsorganisation genomgick stora förändringar som en följd av 2001 års försvarsbeslut. De tidigare



nivåerna för operativ respektive regional territoriell ledning lades ned och en operativ insatsledning samt fyra militärdistrikt med 29 militärdistriktsgrupper organiserades. Samtidigt genomfördes flera förändringar i den centrala ledningsnivån. Den viktigaste var att en strategiledning skapades i Högkvarteret för att förbättra myndighetsledningens underlag vid beslutsfattande och avvägningar. Förändringarna 2001 hade föregåtts av flera utredningar och omorganisationer under 1990-talet där syftet bl.a. var att stärka myndighetsledningens avvägningförmåga och minska inflytandet av de tidigare försvarsgrensmyndigheterna. Som ett resultat skapades bl.a. krigsförbands- respektive grundorganisationsledningen inom Högkvarteret. Syftet med den förstnämnda var att den skulle ansvara för förbandsutveckling och materielanskaffning medan den sistnämnda skulle ansvara för utbildnings- och övningsverksamheten.

Sedan 2001 har ytterligare utredningar och omorganisationer ägt rum. I juli 2002 slutfördes en ledningsutredning som pekade på ett antal problem som behövde lösas. Det gällde viktiga frågor som samordning av arbetsprocesser inom Högkvarteret samt styrning och uppföljning av förbanden ute i landet. Utredningens förslag resulterade bl.a. i att det infördes en chef för Högkvarteret som skulle ansvara för och kontrollera arbetsprocesserna i den centrala ledningen. Andra åtgärder som vidtogs var att de dåvarande generalinspektörerna inordnades i Högkvarterets grundorganisationsledning, samt att nya befattningar som ledningsinspektör och utbildningsinspektör inrättades. Vidare blev operativa insatsledningen formellt en del av Högkvarteret. Ett förslag från utredningen att slå ihop krigsförbandsledningen och grundorganisationsledningen till en enhet med ett samlat ansvar för den årliga produktionen av insatsförband genomfördes dock ej. Utredningen föreslog att Högkvarteret skulle reduceras med 240 befattningar, vilket dock var mindre än de högre ambitionsnivåerna i utredningens direktiv. I januari 2004 hade reduceringar med 170 befattningar genomförts.

Försvarmakten har även utrett den regionala territoriella ledningen; militärdistriktsorganisationen. Inför Försvarsbeslutet föreslår myndigheten reduceringar inom denna verksamhet. Försvarsberedningen kommer nedan att ta upp denna fråga för att därefter övergå till att behandla Försvarmaktens centrala ledning, relationen mellan Högkvarteret och Regeringskansliet samt

slutligen de totalförsvarsgemensamma myndigheterna. Ett genomgående tema är att beredningen anser det vara motiverat att se över och genomföra betydande rationaliseringar inom dessa områden. En omfattande besparing bör sålunda göras på den samlade försvarsförvaltningen. Detta kräver i sin tur större eller mindre organisatoriska förändringar med tillhörande utredningsarbete. Det är dock viktigt att de politiska ambitionerna med ett sådant arbete framgår tydligt. Försvarsberedningen återkommer till detta nedan.

### 5.5.2 Militärdistriktet

Försvarsmakten har inför försvarsbeslutsarbetet utrett vilka möjligheter det finns att rationalisera verksamheten samt reducera ambitionerna med militärdistriktsorganisationen. Den totala budgeten för militärdistriktet 2004 uppgår till ca 1,1 miljard kronor. Antalet yrkesofficerare i organisationen uppgår enligt Försvarsmaktens årsredovisning till ca 490 och den civila personalen till ca 190. I Försvarsmaktens utredning beskrivs militärdistriktets viktigaste verksamhetsfält. För det första handlar det om territoriell verksamhet, försvarsplanering och mobiliseringsansvar. Denna verksamhet, som bl.a. inbegriper samverkan med civila myndigheter (länsstyrelser m.fl.), har i jämförelse med det tidigare invasionsförsvaret reducerats kraftigt. Huvuddelen av militärdistriktsstabernas personal verkar dock inom detta verksamhetsfält. För det andra handlar det om uppgifter inom säkerhetstjänst, fysisk planering samt ledning av förband ur grundorganisationen och hemvärdet vid insatser enligt räddningstjänstlagen, m.m. För de 29 militärdistriktsgrupperna utgör den huvudsakliga arbetsuppgiften utbildning av hemvärn och stöd till frivilligorganisationer. Utredningen drar slutsatsen att om större personalreduceringar skall genomföras inom MD-staberna bör omfattningen av den territoriella verksamheten minska. Vad gäller utbildning av hemvärnsförband som i dag bedrivs av de 29 MD-grupperna kan utbildningsomfånget reduceras i takt med att hemvärnsförbanden minskar.

Utredningen redogör för tre olika alternativ som i varierande grad innebär att MD-staberna och MD-grupperna reduceras eller läggs ned. Uppgifter och ambitioner i verksamheter reduceras i motsvarande mån och viss verksamhet förs över till

utbildningsförbanden i grundorganisationen. De möjliga besparingarna på åtgärderna bedömer utredning vara från 130 miljoner kronor till 250 miljoner kronor. Utredningen bedömer att alla tre alternativ är genomförbara men förordar ett alternativ som innebär att tre reducerade MD-staber finns kvar med reducerade uppgifter inom den territoriella verksamheten. MD-grupperna förs över till utbildningsförbanden i grundorganisationen och bedriver utbildningsverksamheten därifrån. Detta menar utredningen bör leda till nödvändiga förbättringar i hemvärnsutbildningen. Utredningen föreslår emellertid en fortsatt översyn av MD-organisation under kommande år. Av försvarsbeslutsunderlaget framgår att utredningens förslag och slutsatser ligger till grund för Försvarsmaktens fortsatta beredning och att myndigheten avser återkomma i frågan.

Försvarsberedningen delar synen på att MD-organisationen behöver förändras och reduceras och delar likaså uppfattningen att fortsatta överväganden behövs i frågan. Enligt beredningens mening kan regional territoriell verksamhet och försvarsplanering mot bakgrund av det säkerhetspolitiska läget reduceras ytterligare. Huvudalternativet vid de fortsatta övervägandena bör då vara att lägga ned hela MD-organisationen och överföra återstående uppgifter till andra delar av Försvarsmakten såsom utbildningsförbanden i grundorganisationen och operativa insatsledningen. Den samverkan med civila myndigheter som behövs i gällande säkerhetspolitiska läge bör kunna lösas av utbildningsförbanden. Vid länsstyrelserna kan om behov föreligger en samverkansofficer från Försvarsmakten finnas, eventuellt med någon förstärkning i större län, samt i vissa befolkningstäta eller geografiskt stora kommuner.

Försvarsberedningen bedömer även att en sådan omstrukturering av verksamheten inom den nuvarande MD-organisationen ligger i linje med vad Krisberedskapsmyndigheten anført i frågan. I detta ligger även att samverkan med Försvarsmakten vid stöd till samhället bör ske direkt med utbildningsförbanden, eller centralt (operativa insatsledningen) vid begäran om mer omfattande resurser.

Utbildningsverksamhet för hemvärnet och stödet till frivilligorganisationerna bör ske av utbildningsförbanden i grundorganisationen och med det begränsade utbildningsomfång

som Försvarsmakten anger. Viss del av de personella resurser som i dag ingår i militärdistriktet bör för dessa syften föras över till utbildningsförbanden. Detta förefaller även vara nödvändigt för att kunna erbjuda den kvalificerade utbildning och stöd som Hemvärnet och frivilligorganisationerna behöver i framtiden. Till saken hör även att många av militärdistriktsgrupperna redan i dag är samgrupperade med utbildningsförbanden. Vad gäller mobiliseringsplanläggningen för insatsorganisationen bör den verksamhet som framgent behövs, bedrivs centralt inom Försvarsmakten och utifrån principen om differentierad beredskap. Besparingsmålet för den del av Försvarsmakten som i dag utgörs av militärdistriktsorganisationen bör mot denna bakgrund sättas högt. Den samlade budgeten för verksamheten i år uppgår till mer än 1 miljard kronor varav ca 35 % avser personal, ca 25 utbildning och stöd till hemvärn och frivilligorganisationer, ca 20 % avser hyror, 15 % stöd från Försvarsmaktens logistik samt ca 5% avser övriga kostnader.

### 5.5.3 Försvarsmaktens centrala ledning

Högkvarteret inklusive operativa insatsledningen utgör fr.o.m. 2003 Försvarsmaktens centrala ledning. Tjänstgörande i Högkvarteret inklusive utlandsplacerade m.m. uppgår 2004 till ca 1250 personer. Till detta kommer ett hemligt antal militära och civila tjänstemän inom den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (MUST).

Den centrala ledningen har utöver vad som inledningsvis nämnts varit föremål för utredning i samband med Försvarsmaktens arbete med försvarsbeslutet. Utredningen har redovisats som en bilaga till budgetunderlaget. För att belysa erfarenheterna från den senaste omorganisationen i Högkvarteret väljer beredningen nedan att referera utredningen.

Utredningen konstaterar att det varit positivt att inspektörerna inordnats i Högkvarteret. Detta har lett till en tydligare styrning av förbanden vilket var ett viktigt mål för omstruktureringen. En överordnat problem är dock den snabba personalomsättningen i Högkvarteret, vilken riskerar att omöjliggöra ett införande av processorienterade arbetssätt och nya stabsarbetsmetoder. Utredningen konstaterar att det kvarstår ett antal brister som rör

samordning och dokumentation av processer, rollspelet i insatsledningen, samordningen i produktionsledningen, förvaltningsmässighet i myndighetsledningen samt effektivitet och rationalitet i personalfunktionen.

Beträffande strategiledningen säger utredningen att det är en utbredd uppfattning att det saknas en fungerande ledningsprocess. Konsekvenserna av detta är att samordningen mellan utvecklings- och inriktningsprocessen å ena sidan, och verksamhetsledningsprocessen å den andra, är bristfällig. Detta leder i sin tur till att ledningen av andra processer som produktionsledningen är bristfällig. Vidare sägs bl.a. att controllerfunktionen upplevs vara otydlig och svag samt att internrevisionens anmärkningar och förbättringsförslag inte följs upp i tillräcklig utsträckning.

Inom krigsförbandsledningen konstaterar utredningen att ett omfattande arbetet lagts ner avseende processutveckling. Samordningen med grundorganisationsledningen har förbättrats, även om det kvarstår oklarheter rörande ansvarsområden och befogenheter. Det är enligt utredningen en utbredd uppfattning att varken organisation eller rollfördelning är optimal. Vad gäller grundorganisationsledningen konstateras att produktionsledningen fungerat bättre sedan inspektörerna inordnades i ledningen, men att vissa problem kvarstår. Utredningen noterar bl.a. att personal, materiel, fastigheter och övningar ännu inte är samordnade till tid och rum i produktionen och att en långsiktig genomförandeplan av den samlade produktionen inte föreligger. Utredningen anser att mycket av detta beror på det delade ansvaret mellan krigsförbands- och grundorganisationsledningen. Beträffande insatsledningen konstateras att denna inte utvecklats i tillräcklig grad och hanteras av fler generaler på samma nivå än som var fallet för några år sedan. Detta leder i sin tur till dubbelarbete och friktioner. Så långt ett referat av innehållet i Försvarmaktens ledningsutredning.

I försvarsbeslutsunderlaget säger Försvarmakten att av utredningen redovisade förslag och slutsatser utgör grund för fortsatt beredning inom myndigheten. Därtill är utredningens förslag innebärande 30 procents personalreduktion en förutsättning i alla ekonomiska nivåer. Försvarmakten har i april 2004 beslutat att utvecklingsarbetet inom Försvarmaktens centrala ledning skall fortsätta i syfte att kunna etablera en processbaserad

organisation. Antalet aktivt placerade i den centrala ledningen skall senast 2007-12-31 ha minskats till 875 personer, exklusive utlandsbaserad personal och personal vid den militära underrättelse- och säkerhetstjänsten. En översyn av den sistnämnda organisationen skall ske i särskild ordning.

Utifrån den beskrivning som refereras ovan framstår det för Försvarsberedningen som att Försvarsmakten har haft problem med att organisera arbetet i Högkvarteret på ett tillräckligt bra sätt. Både styrningen och uppföljningen synes i olika delar ha varit ofullkomlig. Den förstärkta samordnings- och avvägningsroll som strategiledningen skulle åstadkomma visavi Högkvarteret i övrigt verkar inte ha fungerat i avsedd utsträckning. Att ingen enhet i Högkvarteret synes ha ett samlat och direkt ansvar för produktionen och utrustningen av insatsförbanden förefaller vara olämpligt ur ett styrnings- och kontrollperspektiv. De osäkerheter som beredningen tidigare i denna rapport anmält om Försvarsmaktens budgetunderlag m.m. motsäger inte denna bedömning.

Försvarsberedningen kan konstatera att den övergång till ett processororienterat arbetssätt som nu aviserats sker i en organisation med snabb personalomsättning. Något att beakta i detta sammanhang är den omfattande internutbildning och befordran av officerare till högre grader, som efter kort tjänstgöring antingen byter befattnings inom Högkvarteret eller får en befattnings på annan plats inom myndigheten. De föresatser som finns med ett processororienterat arbetssätt riskerar därmed att få en dålig grogrund, vilket också uppmärksammas i Försvarsmaktens ledningsutredning. Försvarsberedningen utesluter inte att personalomsättningen i kombination med den stora personalmängd som tjänstgör i Högkvarteret i sig skapar samordnings- och effektivitetsproblem. De personalreduceringar som Försvarsmakten aviserar i Högkvarteret bör därför även ses som ett incitament för rationaliseringar samt en effektivare och stabilare organisation.

Försvarsberedningen ser med oro på att statens största myndighet trots vidtagna åtgärder fortfarande har problem i sin centrala ledning, vilket indikeras i Försvarsmaktens ledningsutredningar 2002 och 2003. Försvarsberedningen anser att den säkerhetspolitiska betydelsen samt den verksamhetsmässiga och

ekonomiska omfattningen i Försvarmakten måste innebära att myndighetens underlag skall hålla högsta klass i förvaltningssammanhang. Organisationen, arbetsrutinerna och den interna kontrollen skall vara en garanti för detta. Här finns det såvitt Förvarsberedningen kan bedöma fortfarande brister.

#### 5.5.4 Relationen mellan Högkvarteret och Regeringskansliet

Relationen mellan myndigheterna och Regeringskansliet (främst Förvarsdepartementet) i styrnings- och uppföljningshänseende är en fråga av strategisk vikt för att kunna reformera försvaret. Förvarsberedningen finner att de problem som anges i ovan nämnda rapporter om förhållandena inom Försvarmakten, även ansluter till den kritik som förutvarande Riksdagens revisorer, Riksrevisionsverket och numera Riksrevisionen framfört om brister i styrningen och uppföljningen av försvaret. Förvarsberedningen bedömer det därför vara motiverat att närmare överväga hur arbetsfördelningen och organisationen i Regeringskansliet och Högkvarteret framgent bör utvecklas för att förbättra den strategiska ledningen av försvarssektorn. Det gäller frågor i samband med insättande av Försvarmaktens förband, samarbetet inom krishantering och planering för detta inom EU och andra internationella fora, samt styrningen och uppföljningen av myndigheten. I detta arbete bör man studera hur man har förhållit sig till likartade frågeställningar i andra länder och utifrån våra konstitutionella förutsättningar m.m. skapa en lösning som tillgodoser framtida behov. Ett aktuellt exempel och som nämndes i beredningens rapport inför försvarsbeslutet 2001 är utvecklingen i Norge.

I Norge bildades den 1 augusti 2003 en s.k. integrerad ledning av försvaret genom att de strategiska funktionerna i Forsvarets överkommando inordnades i Forsvarsdepartementet. Samtidigt bildades den i jämförelse med tidigare väsentligt mindre Forsvarsstaben, med uppgiften att vara en renodlad genomförandeorganisation. Den första orsaken till integrationen var att norska förband alltmer kommit att utnyttjas som ett säkerhetspolitiskt instrument i internationella insatser. Detta medförde ett behov av korta kommunikationsvägar mellan politisk och militär nivå, samt en större sakkunskap om militära frågor på den politiska nivån och vice versa. Den andra orsaken var att

politiska beslut om reformering av det norska försvaret inte fick önskad effekt när besluten skulle genomföras. Möjligheterna till personalreduktioner och rationaliseringar har härutöver varit ett viktigt motiv, där Stortinget tidigare beslutat att den centrala ledningen skulle minskas med 50 procent. Den nya organisationen består sammantaget av ca 500 personer, varav ca 300 personer i Forsvarsdepartementet och 200 personer i Forsvarsstaben. Detta skall jämföras med att Forsvarsdepartementet tidigare bestod av ca 200 personer och Forsvarets överkommando av ca 1400 personer.

Försvarsberedningen anser att de områden som utgjorde orsaken till och motivet för förändringar i Norge även kan vara relevanta för situationen i Sverige. De utvecklingsområden beredningen kan se rör kompetensen på den politiska nivån i militära frågor och vice versa, samt att förbättra beslutsunderlagen inför internationella insatser och föregående planering. Vidare finns det enligt beredningen ett behov av förbättrade rutiner för styrning och uppföljning av Försvarsmaktens verksamhet och, som en följd av detta, ett kvalitativt bättre och mer transparent beslutsunderlag för regeringen och riksdagen. Det sistnämnda är viktigt mot bakgrund av vad beredningen tidigare i denna rapport tagit upp om osäkerheter i föreliggande underlag.

Beredningen föreställer sig dock att frågor som fordrade diskussioner och utredningar i Norge kommer att kräva motsvarande behandling i Sverige. En fråga gäller naturligen att ta ställning till hur stort reformbehovet är i Sverige och närmare specificera vad som är mål respektive medel, vad som är problem respektive lösningar och vad nuvarande principiella ansvars- och arbetsfördelning mellan departement och myndighet medger. Det är inte nödvändigtvis så att en integration av den norska modellen behöver genomföras för att åstadkomma önskvärda resultat, samtidigt som organisationsförändringar av detta slag inte bör avfärdas såsom främmande för den svenska förvaltningsmodellen utan närmare analys. Fördelar med den svenska förvaltningsmodellen och dess möjligheter på försvarsområden måste vägas mot nackdelar och begränsningar. Emellertid bedömer Försvarsberedningen det vara fullt klart att förnyade överväganden behöver göras för att ledningen av försvaret och ledningen inom försvaret skall svara upp mot framtida krav på ett insatsförsvaret där vi får största möjliga effekt av satsade resurser. Inspiration för



sådana överväganden bör med fördel sökas i länder som har stått inför likartade problemställningar som Sverige.

### 5.5.5 Försvarsförvaltningen och de totalförsvargemensamma myndigheterna

Kostnaderna för det militära försvarets samlade förvaltning, här definierat som Försvarmaktens centrala och regionala ledning samt de totalförsvargemensamma myndigheterna, utgör en betydande del av den totala försvarsbudgeten. Högkvarteret och militärdistriktsstaberna har totalt ca 1400 anställda och omsätter sammanlagt ca 900 mnkr i personalkostnader årligen. Antalet anställda inom de totalförsvargemensamma myndigheterna är totalt 4 700. De resurser som årligen avsätts för den verksamhet som totalförsvargemensamma myndigheterna bedriver uppgår till ca 4 miljarder. Sammanlagt uppgår kostnaderna för försvarsförvaltningen till nästan 5 miljarder kronor årligen.

Den insatsorganisation som i framtiden skall övas och utbildas, personal- och materieförsörjas m.m. blir avsevärt mindre än i dag. Insatsorganisationens storlek och verksamhetens omfattning är inte i alla avseenden dimensionerande för t.ex. de totalförsvargemensamma myndigheternas inriktning och omfattning. Det är enligt Förvarsberedningen ändå viktigt att ta tillvara en besparings- och rationaliseringspotential inom den ovan beskrivna förvaltningen. Förvarsberedningen kan konstatera att de underlag som inlämnats av de totalförsvargemensamma myndigheterna inför kommande försvarsbeslut, inte innehåller några mer framträdande förslag rörande ambitionssänkningar, rationaliseringar och besparingar. Förvarsberedningen anser att åtgärder som leder till detta måste bli en konsekvens av Försvarmaktens underlag. Vissa verksamheter bör, helt eller delvis, kunna övervägas för integration med Försvarmakten med rationaliseringsvinster och reduceringar som en följd. Det gäller verksamheter som är, eller bör vara, beroende av de volymer av förband m.m. som Försvarmakten skall sätta upp: t.ex. utbildning, fastighetsförvaltning och materieladministration. Dessutom kan, utöver det föregående, ambitionsminskningar och en mer restriktiv prioritering av verksamhet behöva övervägas, t.ex. inom forskning och teknikutveckling.

Mönstringsförfarandet bör förändras och förenklade rutiner vid provning inför grundutbildning övervägas, dels mot bakgrund av vad som nyligen utretts, dels utifrån den ökade inslag av frivillighet i rekryteringen till grundutbildningen som Försvarsberedningen tagit upp tidigare i denna rapport. Försvarsberedningen ser inte samma möjligheter till ambitionsminskningar inom underrättelseverksamheten som inom andra områden, men även här bör rationaliseringar och besparingar övervägas.

En ram för neddragningarna bör fastställas på politisk nivå för att omstruktureringsarbetet kan bedrivas så att besparingar snarast kan inhämtas. En måttstock kan t.ex. vara att ansätta samma totala reduceringsmål vid de gemensamma myndigheterna som i Försvarsmaktens centrala ledning. Det är dock vare sig säkert att planerade reduceringar i Högkvarteret är tillräckliga eller lämpligt avvägda, eller att reduceringar av anställd personal med automatik leder till avsedda besparingar om t.ex. upphandling av externa tjänster ökar. Det centrala är i stället att de sammanlagda driftskostnaderna i verksamheten minskar.

Sammanfattningsvis bör utgångspunkten för besparingsåtgärderna vara att det internationella säkerhetspolitiska läget bekräftat och befast att Sveriges säkerhet har stärkts. De förestående neddragningarna av Försvarsmaktens insats- och grundorganisation är en återspeglning av detta, och skall också återspeglas i den verksamhet som i dag bedrivs av de totalförsvargemensamma myndigheterna. Jämförelser bör göras med hur och med vilka ambitioner man bedriver motsvarande verksamheter i andra länder, och de lärdomar man kan dra av detta. Försvarsberedningen föreslår att det totala besparingen bör uppgå till 40 procent av de nuvarande totalförsvargemensamma myndigheternas driftsbudgetar.

## 6 Fortsatt utveckling av den samlade krisberedskapen

Försvarsberedningen avser att i en särskild rapport lämna sin syn på samhällets samlade krisberedskap, inför en proposition under 2005. I denna rapport kommenterar Försvarsberedningen endast några viktiga principiella frågor rörande det civila försvaret och samhällets samlade krisberedskap.

### 6.1 Utgångspunkten för fortsatt utveckling av samhällets krisberedskap

Mot bakgrund av den säkerhetspolitiska utvecklingen anser Försvarsberedningen att Sverige måste fortsätta utvecklingen av samhällets krisberedskap. Det går inte längre för länder att skapa egna skyddszoner som inte berörs av världsutvecklingen. Den tekniska infrastrukturen som det öppna samhället är beroende av, och som i ökad grad blir transnationell och därmed en del av den gemensamma sårbarheten, är ett exempel. Ett annat är spridningen av smittsamma sjukdomar till följd av ökat utbyte, i allt större volymer och över allt större geografiska områden.

Bedömningen att ett väpnat angrepp i alla dess former från en annan stat direkt mot Sverige är osannolikt under minst en tioårsperiod får konsekvenser för kraven på förmåga för det civila försvaret. Samtidigt har kraven på förmåga att kunna hantera svåra påfrestningar på samhället i fred inte på något sätt minskat. Tyngdpunktsförskjutningen mot fredstida händelser har medfört att den önskvärda förmågan alltmer går utanför vad som i traditionell mening varit försvarspolitik. De aktuella riskerna och hoten gör att åtgärder för att få bästa effekt snarare behöver vidtas inom det politikområde till vilket en verksamhet normalt hör och inom ramen för svåra påfrestningar på samhället i fred än inom ramen för totalförsvaret.

I underlag inför 2004 års försvarsbeslut redovisar Krisberedskapsmyndigheten inom vilka områden, och i vilken omfattning, en särskild förstärkt fredstida förmåga behövs vid svåra påfrestningar på samhället i fred. En sådan förmåga skall kunna hantera ett brett spektrum av mycket allvarliga händelser som sinsemellan har mycket olika karaktär. Inom beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred går det inte att räkna med några egentliga mobiliseringstider, utan utgångspunkten är att de händelser som kan ge upphov till svåra påfrestningar på samhället i fred inträffar oväntat och mer eller mindre utan förvarning. I flera fall är kravet att tillräcklig förmåga skall kunna utvecklas inom några få timmar.

I enlighet med ovan är det enligt Försvarsberedningen rimligt att en förskjutning sker mot satsningar som i ökad utsträckning strävar mot att skapa en förstärkt fredstida förmåga. Försvarsberedningen finner det väsentligt att också på ett tydligare vis hantera de nationella och internationella dimensionerna rörande fredstida kriser. Försvarsberedningen avser att, i samband med att en svensk säkerhetsstrategi presenteras, därför i nästa rapport återkomma till en tydligare precisering av behoven av att förstärka den fredstida förmågan.

Inom ramen för de civila delarna av internationell krishantering är frågor om fredsfrämjande, förtroendeskapande och humanitär verksamhet viktiga komponenter. Utifrån de säkerhetspolitiska slutsatserna, EU:s säkerhetsstrategi, liksom ansatsen till en svensk säkerhetsstrategi, är det enligt Försvarsberedningen väsentligt att också betona verksamhet rörande hantering av samhällets sårbarhet och säkerhet i nära samarbete med andra länder. Detta gäller både ur ett förebyggande och operativt perspektiv.

Sedan flera år pågår planering och förberedelser inom EU för att underlätta för enskilda medlemsstater att bistå varandra, om och när ett land skulle drabbas av en katastrof eller utsättas för en terrorattack, inbegripet attacker med massförstörelsevapen. De åtgärder som vidtas inom ramen för detta samarbete förväntas öka de enskilda medlemsländernas möjligheter att framgångsrikt hantera konsekvenserna av exempelvis en mer omfattande CBRN-händelse. Senast efter terrordåden i Madrid den 11 mars 2004, enades unionens stats- och regeringschefer om att skyndsamt

stärka EU:s och medlemsstaternas förmåga att bekämpa terrorism och skydda befolkningen mot terroristattacker, inklusive CBRN-attacker. Försvarsberedningen ser det som väsentligt att fortsatt integrerat stärka förmågan att hantera händelser där ämnen av C-, B-, R-, och N-karaktär är involverade.

Försvarsberedningens uppfattning är därför att Sverige fortsatt bör intensifiera ansträngningarna att utveckla förmågan inom området för internationell civil krishantering. Genom att bygga upp allsidiga krishanteringsstrukturer tillsammans med andra länder för att möta olika typer av hot och risker läggs grunden för en gemensam säkerhet. Den nationella verksamheten bör därför enligt Försvarsberedningen få en tydligare koppling till internationell verksamhet. Detta gäller även förebyggande verksamhet, där bl.a. transnationella beroenden och gränsöverskridande hot etc. måste beaktas. Ett ökat engagemang i internationell civil krishantering ger ett mervärde för den svenska förmågan att hantera frågor kring svåra påfrestningar på samhället i fred. Försvarsberedningen anser därför att Sverige i ökad utsträckning skall bidra till ökad säkerhet i vår omvärld genom samarbete inom ramen för det civila krishanteringsområdet i vid mening, och då särskilt inom EU. Försvarsberedningen avser att specifikt återkomma till utvecklingen av den civila internationella krishanteringen, i samband med beredningens nästa rapport under 2005.

## 6.2 Förändrade finansieringsprinciper

Staten har ett övergripande ansvar för att se till att det finns en förmåga i samhället att hantera mycket extrema händelser som kan få konsekvenser av en sådan dignitet att de kan utgöra hot mot möjligheten att säkerställa grundläggande värden. Utifrån den förmåga som skapas inom ramen för respektive verksamhets ordinarie ansvar behöver staten kunna vidta åtgärder som syftar till att säkerställa en samlad förmåga i samhället. Exempel på åtgärder som kan vidtas är olika typer av regleringar, anvisningar och resursallokering. Genom utgiftsområde 6 *Försvar samt beredskap mot sårbarhet*, har staten åtagit sig finansieringsansvaret för åtgärder som motiveras av behovet under höjd beredskap. En utökad möjlighet för att finansiera viss verksamhet som avser svåra påfrestningar på samhället i fred skapades 2002, genom att resurser från utgiftsområde 6, under förutsättning att åtgärderna samtidigt

stärker beredskapen inom det civila försvaret, kan användas för verksamhet avseende svåra påfrestningar på samhället i fred.

Krisberedskapsmyndigheten har i underlag inför 2004 års försvarsbeslut redovisat att det behöver avsättas särskilda medel för att åstadkomma en förstärkt fredstida förmåga. Denna förmåga handlar om samhällets krishanteringsförmåga på en övergripande nivå, om operativa aktörers insatsförmåga och om den samhällsviktiga infrastrukturens förmåga att motstå störningar. Myndighetens bedömning är att det är nödvändigt att eftersträva en sådan generell förmåga att förebygga och hantera händelser som kan leda till svåra påfrestningar på samhället i fred. Att enbart skapa beredskap för att möta specifika händelser är inte tillräckligt.

Försvarsberedningen anser att det finns skäl att se över nu gällande principer för statliga åtgärder och finansiering, samt vilka åtgärder som bör finansieras för civilt försvar respektive för svåra påfrestningar. Åtgärder behöver vidtas för att förstärka samhällets förmåga att kunna hantera situationer och händelser, som utan att direkt hota landets fred och självständighet, likväl hotar befolkningens liv eller hälsa eller stora miljömässiga eller ekonomiska värden och ytterst hotar grundläggande värden i samhället. Försvarsberedningen anser därför att det bör tilldelas medel för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred, vilket också är ett sätt att ytterligare betona underifrånperspektivet.

Försvarsberedningen vill dock betona att det finns tydliga inbördes samband mellan dessa beredskapsåtgärder och de åtgärder som avser höjd beredskap. Utan en uppbyggnad av en fredstida förstärkt förmåga måste en beredskapsuppbyggnad inom det civila försvaret genomföras för att kompensera för brister i fredsorganisationen. Försvarsberedningen ser det därför som nödvändigt att finansieringsprinciperna tillgodoser möjligheterna att säkerställa en sådan fredstida förstärkt förmåga.

Försvarsberedningen vill särskilt understryka att det övergripande ansvar som staten har för att skapa en förstärkt fredstida förmåga inte innebär att staten har ett finansieringsansvar för alla de åtgärder som behöver vidtas. Den grundläggande ansvarsfördelningen för finansieringen av en fredstida förmåga kvarstår därmed. Den finansiering som även i framtiden kommer att ske över utgiftsområde 6 skall och kan bara avse sådana åtgärder

som vidtas på marginalen av samhällets totala förmåga men som har stor betydelse för helheten. När det gäller det statliga ansvaret gentemot övriga aktörer anser Försvarsberedningen att statens ansvar är att tillse att åtgärder vidtas i de fall där det inte rimligen kan förväntas att någon annan part skall eller kan vidta behövliga åtgärder. Samhället, dvs. allt från företag till myndigheter och kommuner, måste beakta vissa grundläggande krav i sin verksamhet för att skydda verksamheten mot olika typer av störningar.

När det gäller åtgärder att minska sårbarheten inom vissa viktiga samhällsområden, t.ex. inom samhällsviktig infrastruktur, anser Försvarsberedningen slutligen att det kan finnas skäl att pröva om inte anslagsfinansiering i högre utsträckning än i dag kan ersättas med avgiftsfinansiering eller egenfinansiering via lagstiftning. Ett motiv för detta är att avgifter och egenfinansiering ger ett incitament för operatörer att engagera sig i beredskapsarbetet.

Försvarsberedningen har i tidigare rapporter påpekat behovet av ett förändrat perspektiv på principerna för finansiering och efterlyst underlag på området. Det underlag som ovan delvis redogjorts för, är bland annat ett resultat av detta. Då en medvetenhet under längre tid rått rörande de nuvarande principernas brister, är det enligt Försvarsberedningen därför viktigt att en översyn av finansieringsprinciperna, i enlighet med den inriktning som framförts här, genomförs redan i samband med höstens beslut rörande försvarspolitiken. Försvarsberedningen ser det också som väsentligt att inför rapporten 2005 få en tydligare bild av relationen mellan de grundläggande säkerhetskraven i samhället och en fredstida förstärkt förmåga. Det kan dock, enligt Försvarsberedningen, finnas anledning att återkomma till ytterligare finansieringsfrågor i ett mer övergripande perspektiv i samband med resonemang rörande konsekvenserna av en svensk säkerhetsstrategi, vilken avses presenteras i den kommande rapporten 2005.

### **6.3 Civilt försvar, civil plikt och en bredare syn på frivillighet**

Verksamheten inom ramen för civilt försvar syftar till att komplettera det fredstida samhällets krishanteringsförmåga för att därigenom även säkerställa en förmåga vid höjd beredskap. Det

civila försvarets förmåga vid höjd beredskap bygger i allt väsentligt på de ordinarie åtgärder som vidtas inom olika politikområden.

Krisberedskapsmyndigheten bedömer att det civila försvarets behov vid ett väpnat angrepp i stor utsträckning kan tillgodoses inom ramen för de resurser som finns för samhällets beredskap för störningar förutsatt att det finns en förstärkt fredstida förmåga. Alla behov vid ett väpnat angrepp kan dock inte tillgodoses på detta sätt utan vissa medel behöver även i fortsättningen avsättas för det civila försvaret.

Försvarsberedningen ser det som ytterst väsentligt att skapa förutsättningar för en integrerad syn på de satsningar och de resurser som finns i samhället för att hantera ett brett spektrum av kriser/händelser. Detta innebär att satsningar bör göras i relation till den säkerhetspolitiska utvecklingen, och med beaktande av vad som är väsentligt för den nationella säkerheten. Det är därför nödvändigt att denna inriktning även får genomslag på hur det civila försvaret skall dimensioneras.

Endast en mindre del av beredskapsåtgärderna är nödvändiga att genomföra specifikt med kriget som hotbild. En omfattande satsning på åtgärder för att förstärka förmågan att förebygga och hantera händelser som kan leda till svåra påfrestningar på samhället i fred medför därmed att mindre resurser behöver satsas på det civila försvaret.

Försvarsberedningen anser i konsekvens med detta att även målet för civilt försvar behöver ses över.

Krisberedskapsmyndigheten har i underlag till regeringen bedömt att den kunskap som idag har byggts upp inom ramen för utbildning av civilpliktiga inte behöver vidmakthållas. Försvarsberedningen delar synen att det i nuvarande säkerhetspolitiska situation inte finns något behov av civilpliktig personal för det civila försvaret. Försvarsberedningen anser därmed att det inte behöver genomföras någon inskrivning till grundutbildning med civilplikt de kommande åren. Under en lång tid har civilplikten också använts för dem som vill genomföra en vapenfri tjänst. Försvarsberedningen finner det dock, utifrån dagens säkerhetspolitiska situation och det förslag till förändrad tillämpning av värnplikten som beredningen redovisar i annan del



av rapporten, mycket tveksamt att motivera en fortsatt upprätthållande av civilpliktsfunktionen enkom ur detta perspektiv. Möjligheterna att tillgodose vapenfri grundutbildning, utan att använda civilplikten, bör klarläggas.

Krisberedskapsmyndigheten har i sitt underlag också uppmärksammat behovet av förstärkningspersonal vid svåra fredstida påfrestningar inom framför allt polis, räddningstjänst och akutsjukvård, samt inom reparationsfunktionen, t.ex. elnätet. De höga krav som måste ställas på kompetens och professionalism inom dessa verksamheter, samt kravet på tillgänglighet, begränsar möjligheterna att använda civilpliktiga, eller personer inom de befintliga frivilliga försvarsorganisationerna. Båda dessa personalkategorier har begränsningar i sin kompetens då denna är starkt knuten till begreppet höjd beredskap. Försvarsberedningen bedömer, i likhet med Krisberedskapsmyndigheten, att det finns rent principiella skäl som talar mot att utbilda och använda civilpliktiga för fredstida behov. Försvarsberedningen efterlyser därför ytterligare underlag rörande utformningen av dessa system, samt behovet av förstärkningspersonal.

Det finns enligt Försvarsberedningen inte någon anledning att vid en svår påfrestning på samhället i fred begränsa basen för urval för frivillig medverkan till de frivilliga försvarsorganisationerna, utan även övrigt föreningsliv bör kunna komma ifråga. Det är också väsentligt att skapa förutsättningar för individuell frivillig medverkan genom att aktivt bidra till utvecklingen av kompetens och förmåga. I detta sammanhang bör även noteras att kommunernas förmåga att fullgöra sitt områdesansvar också i stor utsträckning förutsätter ett medborgerligt engagemang, vilket ytterligare visar på behovet av att åstadkomma en bredare syn på frivillighet.

Försvarsberedningen förutsätter att regeringen inför den aviserade krisberedskapspropositionen 2005 verkar för att utröna i vilken omfattning de frivilliga försvarsorganisationerna eller andra frivilliga organisationer kan bistå samhället vid svåra påfrestningar på samhället i fred.



## 7 Ekonomiska utgångspunkter

### 7.1 Ekonomiskt beslutsunderlag för höstens försvarsbeslut

I Försvarsberedningens rapport i juni 2003 ansåg beredningen det rimligt att utreda ett antal ekonomiska nivåer för utgiftsområdet. Huvudalternativen som angavs var en oförändrad ram, en ökning respektive minskning med 3 miljarder kronor samt en minskning med 6 miljarder kronor. Utgångsläget för beräkningarna angavs vara den ram som beslutades i statsbudgeten för 2004.

I enlighet med detta beslutade regeringen under 2003 om direktiv till Försvarsmakten, de totalförsvarsgemensamma myndigheterna samt Krisberedskapsmyndigheten att, i samband med utarbetandet av underlag till det kommande försvarsbeslutet, utreda ekonomiska nivåer som motsvarade de ovan angivna.

I direktiven till Försvarsmakten angavs belopp motsvarande huvudalternativen för utgiftsområdet. Det framhölls särskilt att besparingar skulle eftersträvas inom Förbandsverksamheten, bland annat genom minskningar av personalkostnaderna.

I budgetunderlaget för 2005 har Försvarsmakten redovisat sitt svar. Myndigheten har i alla ekonomiska nivåer förutsatt att anslagssparande från 2004 får disponeras och att en reducering av den ekonomiska ramen sker stegvis under perioden. Oavsett ekonomisk nivå finns avvecklings- och omställningskostnader inkluderade i redovisade uppgifter. Kostnaderna, som inte särredovisas men får antas vara omfattande, anges även finnas en längre tid efter nästa beslutsperiods slut, beroende på vilka åtgärder

som vidtas för att genomföra omstruktureringen. Vidare anmäler Försvarsmakten ett antal osäkerheter, bland annat inom personalområdet, som bör beaktas i det fortsatta beredningsarbetet.

Även Krisberedskapsmyndigheten fick i uppdrag att redovisa hur verksamheten bör inriktas inom olika ekonomiska ramar, som relativt anslaget för Civilt försvar procentuellt sett motsvarar huvudalternativen för utgiftsområdet som helhet – dvs. +7,5%, oförändrat, -7,5% och -15% . Utgångspunkten är det av riksdagen anvisade beloppet för anslaget 6:5 *Civilt försvar* avseende 2004, dvs. drygt 1,8 miljarder kronor. Myndigheten fick i samband med detta även bland annat uppdraget att utreda om det behövs separata medel för en förstärkt fredstida förmåga och hur detta i så fall påverkar gällande finansieringsprinciper. Myndigheten redovisade sitt underlag den 28 februari 2004 där behovet av medel för en fredstida förstärkt förmåga lyftes fram, samtidigt som behovet inom ramen för civilt försvar tonades ner.

Vidare gav regeringen den 26 juni 2003 de totalförsvarsgemensamma myndigheterna (Totalförsvarets pliktverk, Försvarets materielverk, Försvarshögskolan, Totalförsvarets forskningsinstitut och Försvarets radioanstalt) i uppdrag att redovisa de bedömda konsekvenserna för den egna myndigheten av Försvarsmaktens förslag till planering för fyra ekonomiska nivåer. De bedömda konsekvenserna skulle minst omfatta förändringar av personalbehov, konsekvenser för myndighetens verksamhetsplanering och övriga ekonomiska konsekvenser, exempelvis eventuella investeringsbehov eller avvecklingskostnader. Myndigheterna redovisade uppdraget 1 april 2004.

## **7.2 Erfarenheter från innevarande försvarsbeslutsperiod**

Riksdagen beslutade 1999 om inriktningen för de ekonomiska ramarna för utgiftsområde 6 *Försvar samt beredskap mot sårbarhet* för perioden 2002-2004. Beslutet innebär att ramen under perioden för varje år skall vara 4 miljarder kronor lägre än den ram för 2001 som riksdagen godkände våren 1998, exklusive den materielförskjutning riksdagen beslutade om våren 1996. Vidare

beslutades ett omställningsbidrag på 3 miljarder kronor för 2002 och 1 miljard kronor för 2003.

I förhållande till den slutligt fastställda ramen för 2001 har utgiftsområdet minskats med de beslutade 4 mdkr räknat i fasta priser. Statsbudgeten för 2003 innebar ytterligare minskningar av såväl ramen för utgiftsområdet som det militära försvaret och Försvarmakten med anledning av bl.a. generella begränsningar av den statliga konsumtionen som föranleddes av det statsfinansiella läget. Räknat i fasta priser har utgiftsområdet totalt sett minskat med 5,8 mdkr mellan 2001 och 2004.

Problematiken kring att inriktningsbeslutet 1999 fattades mot en preliminär ram för 2001 och att de faktiska neddragningarna skedde mot en annan, slutligt fastställd ram, har uppmärksammats i RRV:s rapport *Försvarets omstrukturering* (RRV 2003:20). Beredningen kan konstatera att denna problematik inte kommer att finnas då höstens försvarsbeslut fattas. Både ett inriktningsbeslut och det slutliga beslutet om statsbudget för 2005 sker mot en redan befintlig, slutlig ram, dvs. 2004 års statsbudget. Denna förutsättning undanröjer de problem RRV i detta sammanhang påtalat i rapporten.

I förhållande till den ram som genom statsbudgeten slutligt fastställdes för 2001 har riksdagens beslut om statsbudgeten för åren 2002-2004 inneburit att minskningen av ramen och omställningsbidragen i sin helhet lagts på Försvarmakten och anslagen 6:1 Förbandsverksamhet, beredskap och fredsfrämjande truppinsatser m.m. och 6:2 Materiel, anläggningar samt forskning och teknikutveckling.

Beredningen kan konstatera att omställningsbidragen inte tilldelats för några specifika omställnings- eller avvecklingskostnader. Istället användes bidragen som en allmän kostnadstäckning under tiden som den lägre ekonomiska nivån intogs. Enligt Försvarmakten beräknas de totala avvecklingskostnaderna under perioden till ett större belopp än vad som tilldelats i omställningsbidrag. Dessutom kommer avvecklingskostnader att finnas flera år efter 2004.

Som framgått tidigare har försvarsreformen inte genomförts i den förutsatta takten. Till del beror detta enligt Försvarmakten på att det finns obalanser mellan insatsorganisationens storlek och de

ekonomiska resurser som tilldelats. Beredningen kan konstatera att detta bl.a. har sin grund i att personalkostnader och därtill hörande avvecklingskostnader, blivit högre än beräknat.

När det gäller fördelningen av den lägre ramen mellan de två nämnda anslagen kan beredningen konstatera att hela minskningen på fyra miljarder kronor mellan 2001 och 2004 lagts på anslaget 6:2 Materiel, anläggningar samt forskning och teknikutveckling. Vidare har de minskningar som skedde i samband med 2003 års budgetproposition och som berörde Försvarmakten gjorts på samma anslag. Dessutom har ytterligare belopp förts över från materielanslaget till anslaget 6:1 Förbandsverksamhet, beredskap och fredsfrämjande truppinsatser m.m. En del av detta belopp har använts till att finansiera ökningen av anslagsposten för de fredsfrämjande truppinsatserna. Det internationella engagemanget och de därpå följande anmälningarna till internationella styrkeregister har inneburit betydande utgiftsökningar. Sedan 1999 har anslaget/anslagsposten för insatserna ökat från 392 mnkr till 1 200 mnkr per år. Utöver att utgifterna för själva insatserna har ökat, har även kostnader tillkommit som är förenade med att sätta upp förbanden, materielförsörja dem och hålla dem i beredskap. Kostnaden för att ta fram och beredskapshålla förband till styrkeregister har under perioden 2000-2003 uppgått till nästan 3 mdr. Enligt Förvarsberedningen har sammanslagningen av de tidigare två anslagen för förbandsverksamhet och beredskap samt fredsfrämjande truppinsatser till ett anslag, lett till en större flexibilitet i planeringen och användningen av resurser när avvägningar behövt göras mellan de internationella insatserna och förbandsverksamheten. Vidare har den sedan 2002 ökade anslagskrediten för de fredsfrämjande truppinsatserna skapat ytterligare flexibilitet då möjligheten funnits att utan onödigt dröjsmål täcka utgifter även för oförutsedda insatser. Anslagskrediten har dock aldrig använts.

Sammantaget har de anslagna medlen för förbandsverksamhet ökat mellan 2001 och 2004, även räknat i fasta priser.

Beredningen kan konstatera att riksdagen, genom Finansutskottet och Förvarsutskottet, uttalat att det finns brister inom utgiftsområdet när det gäller redovisningen till riksdagen av sambandet mellan verksamhet och budgetförslag (yttr. 2002/03:FöU1y, bet. 2002/03:FiU2). Vidare har riksdagen i mars i

år, mot bakgrund av erfarenheterna från innevarande försvarsbeslutsperiod, givit regeringen tillkänna vad Försvarsutskottet anfört om beslutsunderlag avseende Försvarsmaktens förbandsutveckling m.m. inför nästa försvarsbeslut. Utskottet pekar bland annat på vikten av att riksdagen ges förutsättningar att fatta entydiga och klart formulerade beslut om Försvarsmaktens successiva utveckling. Besluten behöver formuleras på ett sådant sätt att riksdagen kontinuerligt kan följa upp dem (bet. 2003/04:FöU5).

### 7.3 Försvarsberedningens slutsatser

Försvarsberedningen anser att det är helt nödvändigt att målen för en verksamhet är välformulerade, mätbara och uppföljningsbara för att resultatstyrningen skall bli meningsfull och målen kunna ställas i relation till kostnaderna. Försvarsberedningen anser därför att fokus i styrningen av det militära försvaret måste förskjutas från resursstyrning till resultatstyrning. Dagens styrning sker i allt för hög grad i termer av hur och med vilka instrument verksamheten skall genomföras. Fokus borde istället ligga på vad försvaret skall åstadkomma inom en given ekonomisk ram. Det är därför viktigt att de resurser som används i verksamheten är en konsekvens av de krav som ställs på organisationen och att kopplingen mellan krav och resurser kan följas. Som exempel kan nämnas att grundorganisationens utformning bör vara ett direkt resultat av vilka krav statsmakterna ställer på insatsorganisationens förmåga, samtidigt som det skall vara möjligt att se vilka konsekvenser en förändring i grundorganisationen får för denna förmåga och vice versa.

Detta innebär enligt Försvarsberedningens uppfattning att kopplingen mellan statsmakternas krav och tilldelade resurser måste göras tydlig. Planeringen bör således kunna visa att den resursförbrukning som krävs är kopplad till de verksamhetsmål statsmakterna angivit. Det måste kunna påvisas att insatsorganisationens utformning utgående från kraven på operativ förmåga och differentierad beredskap, tillsammans med Försvarsmaktens övriga verksamhet verkligen ryms inom den angivna ekonomiska ramen. Denna spårbarhet är av stor betydelse för uppföljningen av det kommande beslutet. Härigenom ges också

möjligheter att löpande kunna göra nödvändiga omprioriteringar och avvägningar.

En förutsättning för detta är att Försvarsmakten utvecklar nödvändiga ekonomistyrningssystem som medger planering och uppföljning mot Försvarsmaktens slutprodukter. Försvarsberedningen konstaterar att Försvarsmakten den 30 april 2004 lämnat förslag till regeringen som synes överensstämma med vad beredningen anför ovan. En insatsförbandsorienterad ekonomistyrningsmodell bör alltså kunna införas successivt och vara fullt användbar senast den 1 januari 2008.

Principiellt innebär förslaget ett förändrat fokus i förhållande till nuvarande modell för planering och uppföljning; från ett input-relaterat fokus, dvs. hur och till vilken kostnad verksamheten skall genomföras och vad har det kostat, till ett output-relaterat fokus, dvs. vad som skall åstadkommas inom en given kostnadsram och i vilken utsträckning det har åstadkommit.

I höstens beslut bör enligt Försvarsberedningen primärt ställning tas till vad försvaret på ett övergripande plan skall åstadkomma vid en given ekonomisk nivå, dvs. tillståndet i insatsorganisationen och eftersträvd operativ förmåga. Den ekonomiska nivån bör anges gälla tills vidare. Budgetbesluten bör mer fokusera på vad som relativt de övergripande målen skall gälla för respektive år. Det måste således finnas en direkt koppling mellan storleken på anslagen och ambitionsnivån för året. Härmed skapas förutsättningar för riksdagen att kontinuerligt följa upp beslutet och vidta nödvändiga omprioriteringar och avvägningar för att intentionerna skall kunna uppnås. Oaktat vilken ekonomisk nivå riksdagen kommer att besluta om hösten 2004, måste således nödvändiga omfördelningar mellan olika anslag och verksamhetsområden inom utgiftsområdet kunna hanteras inom ramen för den ordinarie budgetprocessen.

Försvarsberedningen beskriver i det följande den politiska ambitionen och inriktningen som enligt beredningen bör utgöra grunden för fortsatt underlagsarbete inför regeringens proposition och riksdagens slutgiltiga ställningstagande. Försvarsberedningen har valt att tydligt och konkret peka ut de områden som bör vara föremål för såväl ökade som minskade ambitioner. Besparingar inriktas främst mot materielanskaffning och -utveckling,



försvarssektorns ledning och förvaltning, stödverksamhet och militärdistriktsorganisationen. I det fortsatta arbetet krävs närmare beräkningar och konkretiseringar inom angivna områden.

Som en följd av omvärldsutvecklingen föreslår Förvarsberedningen i denna rapport förändringar i kraven på operativ förmåga som innebär lägre ambitioner inom flera områden. Inom vissa områden föreslår dock beredningen ökade ambitioner. Främst innebär detta att de, i jämförelse med i dag, begränsade antal förband som skall ingå i insatsorganisationen skall vara användbara och tillgängliga i enlighet med de beredskapskrav som ställs. Förmågan till internationella insatser skall inom denna ram vara prioriterat.

Sammantaget anser Förvarsberedningen att den ekonomiska nivån för hela utgiftsområdet bör minska. Riktade besparingskrav med tillhörande ambitionsminskningar bör omfatta:

1. En omstrukturering och reducering av verksamheten vid de totalförsvarsgemensamma myndigheterna. Reduceringarnas storlek bör vara i enlighet med vad Förvarsberedningen anfört i avsnitt 5.5, dvs. 40 procent av myndigheternas samlade driftsbudgetar. En sådan reducering bör omfatta besparingar i storleksordningen 1,5 mdkr, med möjlighet till ett tidigt utfall.
2. En reducering av Förvarsmaktens centrala ledning, men med en större personalreduktion än vad som redovisats i den utredning som genomförts inom Förvarsmakten. En minskning av Förvarsmaktens centrala ledning med 40 procent bör leda till en besparing om minst 250 mnkr.
3. En reduktion av den regionala territoriella verksamheten, försvarsplaneringen och hemvärnsutbildning, m.m. En sådan förändring bör leda till besparingar om minst 250 mnkr.

Ovanstående riktade besparingar uppgår till 2 mdkr kr. En ytterligare nettobesparing om 1 mdkr skall omfatta Förvarsmakten. Kostnads- och ambitionshöjningar skall balanseras mot besparingar och ambitionssänkningar. Detta skall också medge att den internationella insatsförmågan ökar, med

tillhörande krav på användbarhet och tillgänglighet för de insatsförband som prioriteras för snabbinsatsförmåga. Försvarsberedningen bedömer att detta medför ökade kostnader för dessa förband. Förmågan att uthålligt bedriva fredsfrämjande insatser skall upprätthållas. Den totala ekonomiska ramen för myndigheten skall även inkludera driftskostnader för insatta förband, och bör vid utgången av 2007 kunna inrymma internationella insatser inom en budgeterad ram om 2 mdkr årligen.

Försvarsmakten bör få i uppdrag att utreda hur besparingarna skall fördelas, där följande ingångsvärden skall ligga till grund för arbetet:

- Reduktioner i antalet insatsförband skall ske i den storleksordning som anges i samtliga utredda alternativ för att möjliggöra ovan nämnda prioritering. Insatsorganisationens utformning och beredskap skall differentieras utgående från de i denna rapport formulerade kraven på operativ förmåga.
- Avveckling av insatsförband som inte skall bibehållas skall ske omedelbart (2005) och volymer av officerare, civil personal och grundutbildade baseras på detta. Förnyade överväganden om avveckling av hela förbandstyper skall genomföras och förslag lämnas av myndigheten.
- Utbildningsförbanden i grundorganisationen skall reduceras i den storleksordning som anges i samtliga utredda alternativ och kopplas till de krav på insatsförmåga som anges ovan. Reduktioner i grundorganisationen som möjliggörs av avveckling av hela förbandstyper skall tillvaratas.
- De förändringar inom personalområdet med tillhörande avveckling som Försvarsberedningen angivit skall genomföras. Strävan skall vara att de sammanlagda personalkostnadernas andel av förbandsverksamheten skall minska i förhållande till vad som är fallet i dag.
- De förändringar inom materielområdet med tillhörande avveckling som Försvarsberedningen angivit skall genomföras. Inriktningen skall vara att kostnaderna för materielanskaffningen samt sammanhängande kostnader

för materielutvecklingen successivt sänks. Ett inledande mål bör vara att ovan angivna ökning av kostnaderna för de internationella insatserna med ca 1 miljard kronor årligen finansieras genom denna reduktion.

- Rationaliseringar och besparingar inom logistik- och stödverksamheten med tillhörande avveckling av förnödenheter (FMLOG m.m.). Ett inledande mål bör vara att kostnaderna för verksamheten vid utgången av 2007 har reducerats med 25 procent, dvs. ca 1 miljard kronor

Som Försvarsberedningen tidigare i denna rapport har beskrivit har Försvarsmaktens budgetunderlag, och underlag från andra myndigheter, inte den ekonomiska och verksamhetsmässiga transparens som krävs för att en extern part skall kunna göra närmare beräkningar av vad organisationsförändringar m.m. medför för kostnadsförändringar. Senare års verksamhet visar även på att kostnaderna för utveckling av användbara insatsförband har underskattas. Om det därför skulle visa sig att de ovan angivna besparingarna inte kan infrias måste en förnyad bedömning göras inom vilka områden och på vilket sätt som de totala besparingarna inom Försvarsmakten skall uppnås. I det sammanhanget vill Försvarsberedningen också peka på den generella rationaliseringspotential som alltid finns i en verksamhet av den omfattning som Försvarsmakten och övriga myndigheter inom utgiftsområdet bedriver. Ett rationaliseringskrav om 5 procent fram till slutet av 2007 skulle exempelvis ge en besparing om 1 till 2 miljarder. Därmed bedömer Försvarsberedningen att det finns en marginal för osäkerheter i ovan angivna besparingar.

Vidare bör omfattningen av verksamheten inom det civila försvaret minska och finansieringsprinciperna ses över. Dessutom bör de medel som inte avser civilt försvar, dvs. huvuddelen av anslaget 6:5 Civilt försvar om drygt 1,8 miljarder kronor, med bibehållen nivå flyttas till politikområdet svåra påfrestningar.

Försvarsberedningen anser sammanfattningsvis att det är möjligt, realistiskt och ansvarsfullt att dessa besparings- och rationaliseringsåtgärder genomförs, att ambitionen ökas inom angivna områden, och att det sammantaget sker en sänkning av nivån för hela utgiftsområde 6 *Försvar samt beredskap mot sårbarhet* med 3 mdkr. Reduceringen bör ske stegvis från 2005 men med ett

substantiellt nettoutfall redan 2006. Nivån bör vara fullt intagen vid utgången av 2007. Försvarsberedningen menar också, självfallet beroende av omvärldsutveckling och politiska ambitioner, att ytterligare rationaliseringar och besparingar är möjliga efterhand som Försvarsmaktens omställning från invasionsförsvar till insatsförsvar fortlöper.

# Bilaga 1

## Avvikande uppfattning av Gunnar Hökmark (m)

### **Viktiga steg för att förändra försvaret som möter moderata utgångspunkter**

Försvarsberedningen redovisar i sitt underlag till 2004 års försvarsbeslut ett förslag till en ny inriktning av den svenska Försvarsmakten som jag anser är ett viktigt steg framåt för svensk försvarspolitik i en ny tid och i ett nytt Europa.

Övergripande för rapporten är en tydlig ambitionshöjning vad gäller Försvarsmaktens insatsförmåga, både vad gäller internationella insatser och insatser för att med militära medel trygga Sveriges suveränitet och oberoende. Tyvärr följs inte den höjda ambitionsnivån upp med en anslagsram som gör den möjlig.

### **Gemensamma hot måste mötas gemensamt**

Ett bärande element i rapporten är att de hot som möter Sverige är hot som vi delar gemensamt med andra och att dessa måste mötas gemensamt. Rapporten präglas i den delen av en bredare och mer mångfacetterad hotbild än den som präglade årtiondena efter det andra världskriget fram till det kalla krigets slut. Det gäller både på kort och på längre sikt.

Det ställer omedelbara krav på den svenska Försvarsmaktens förmåga av ett slag som inte tidigare har ställts. Det tar sig redan i

dag uttryck i att den kontinuerligt deltar i kvalificerade militära operationer tillsammans med andra länders förband.

### **En ökad militär ambitionsförmåga**

En viktig konsekvens av denna beskrivning är att Försvarmakten måste ha förband för olika typer av fredsskapande och fredsframtvingande insatser beredda att användas och att det är ett krav i sig på Försvarmakten att med militär trupp kunna bidra till den svenska utrikes- och säkerhetspolitiken. Enligt min mening är det i den delen viktigt att beredningen enhälligt slår fast att den svenska Försvarmaktens internationella förmåga måste öka markant.

I rapporten konstateras också att det svenska försvaret på sikt, med en annan säkerhetspolitisk utveckling än den vi i dag ser, måste kunna möta större militära operationer riktade mot Sverige och svenskt territorium. Detta ställer krav på den långsiktiga förmågan och bredden på den militära kompetensen som måste påverka dagens försvarspolitik.

I rapporten konstaterar Förvarsberedningen att det nya Europa och Sveriges medlemskap i EU ställer nya krav på säkerhets- och försvarspolitik, krav som bland annat kommer till uttryck i EU:s säkerhetsstrategi, den så kallade solidaritetsklausulen och det faktum att Sverige oavsett alliansfrågan inte kan stå neutralt om andra medlemmar av EU angrips och att solidariteten med andra medlemsländer därför kan ställa krav på svenska truppinsatser.

### **Snabbinsatsförmåga det enskilt viktigaste bidraget**

Sveriges bidrag till en europeisk snabbinsatsförmåga utpekas som det enskilt viktigaste inslaget i arbetet med att höja den svenska Försvarmaktens internationella förmåga. En sådan insatsförmåga bör inledningsvis utvecklas i samarbete med andra länder utan att det i dag skapas begränsningar att i framtiden bidra med en nationell förbandsenhet.

De utgångspunkter för försvarets operativa förmåga som beredningen anvisar innebär att den svenska Försvarmakten ska

kunna hävda svenskt territorium, avvärja försök till otillbörlig påverkan av svenskt agerande, i väsentligt större utsträckning än i dag kunna delta i internationella insatser samtidigt som man kan möta hot som riktar sig mot Sverige, bidra till skydd mot sabotage och terror samt efter successiva beslut kunna möta väpnade angrepp mot Sverige som hotar vår fred och självständighet.

Den förbandsstruktur som Försvarsmakten skall ha för att kunna utföra internationella insatser skall vara den som utvecklas för att kunna möta hot mot Sverige. De förband som används i internationella insatser skall kunna användas i Försvarsmaktens andra uppgifter.

Försvarsberedningen slår i rapporten fast en ny syn på personal och på rekrytering i vilken ingår kontraktsanställning av personal till snabbinsatsförband, kortare anställningstider för officerare och fler vägar in i Försvarsmakten än värnplikten för att rekrytera och anställa. Värnplikten ligger till grund även för den framtida Försvarsmaktens utveckling men är inte ensam avgörande för rekrytering och beredskap. Det är en modernisering av personalförsörjningen som är avgörande för dess förmåga att kunna möta de uppgifter den har i dag och kommer att ha i framtiden.

### **Försvarsberedningen tar inte hänsyn till de resurser som krävs för ambitionshöjningen**

Trots att dessa förändringar innebär en viktig förnyelse av Försvarsmakten kan jag inte ställa mig bakom rapporten i sin helhet.

Rapporten tar inte hänsyn till de kostnader och resurser som krävs för att i en väsentligt större skala än i dag ha en internationell förmåga och kostnaderna för att utnyttja denna, och den tar heller inte hänsyn till de krav som den snabba förändringen av den europeiska säkerhetsstrukturen ställer.

### **Försvarsberedningen bortser från Nato-frågans betydelse för framtida svensk försvarspolitik**

Genom att frågan om Sveriges relation till Nato inte har diskuterats har beredningen bortsett från en del av den säkerhetspolitiska miljö som är avgörande och styrande inte bara för svensk säkerhet utan också för utvecklingen av svenska förband som fungerar i en internationell miljö gemensamt med andra länder.

Det är min uppfattning att Sverige bör bli medlem i Nato och att detta självfallet måste påverka det svenska försvarets framtida utformning. Det allt närmare samarbete som i dag präglar den europeiska säkerhetspolitiken visar också på en förändring som riskerar att göra en försvarspolitik som bortser från frågan om Nato-medlemskap otidsenlig.

### **En minskning med tre miljarder går inte ihop med en ökning av insatsförmågan**

I rapporten förespråkas en minskning av anslagsramen med 3 miljarder samtidigt som ambitionerna för den internationella förmågan och insatsverksamheten skall öka jämfört med dagens. Det går inte ihop.

Beredningen överskattar möjligheten till nya besparingar utöver dem som föreslagits i Försvarsmaktens underlag och den underskattar kostnaderna för att i en väsentligt större omfattning än i dag utveckla och sätta in svenska förband i en kontinuerlig fredsskapande och fredsframtvängande internationell verksamhet. Därmed läggs en grund för ny underfinansiering och svarta hål i Försvarsmaktens ekonomi med konsekvenser ytterst för den insatsförmåga som av alla ingående partier prioriteras som ett övergripande krav på det svenska försvaret. Det kan och vill jag inte ta ansvar för.

Försvarsmakten redovisade i sitt underlag en drastisk nedskärning av antalet insatsförband och i praktiken en avveckling av allt vad territorialförband innebär, hemvärnsförband undantagna.



Omfattningen av denna nedskärning beror på den underfinansiering sett i relation till ställda mål och uppgifter som präglat tidigare försvarsbeslut och de senaste årens olika budgetpolitiska uppgörelser.

Det har av en lång rad olika skäl inte varit möjligt att leva upp till de ställda målen på insatsorganisationen samtidigt som internationella insatser ställt betydande krav på de gemensamma ekonomiska resurserna, inte bara för att finansiera insatserna som sådana utan också för att utveckla de förband som har satts in.

Den nerdragning av antalet förband som enligt Försvarmaktens underlag nu skall göras innebär en väsentligt smalare bas av förband, inom såväl armé och flyg som marin. Det är radikala besparingar som därmed görs för att säkra kvalitet och förmåga i de förband som skall finnas kvar och som är en helt nödvändig bas för att säkra insatsförmågan.

Den operativa förmåga som Förvarsberedningen ställer krav på kommer att ställa höga krav på de kvarvarande förbandens förmåga och tillgänglighet. Ytterligare ekonomiska besparingar på denna struktur kommer att minska den förmåga som beredningen vill öka.

I Försvarmaktens underlag redovisas mycket tydligt att alternativet minus tre miljarder innebär minskad internationell förmåga jämfört med dagens förmåga, än mer jämfört med nu gällande ambitioner. Beredningen hävdar likväl detta är möjligt genom att föreslå en lång rad olika besparingar på stödmyndigheter och administration inom Försvarmakten. Det finns ingen anledning att invända mot en sådan inriktning av organisationens förändring, däremot mot de förhoppningar man ställer på frigjorda medel.

### **Beredningen hoppas kunna spara pengar på verksamhet som till stor del redan är insparad**

Beredningens problem är emellertid att en lång rad av de besparingar som man nu vill göra för att kunna sänka anslagsramen och för att samtidigt kunna öka den internationella insatsförmågan redan är gjorda inom ramen för de minskningar som förutskickas i

Försvarsmaktens underlag. Därmed försöker beredningen spara in pengar som till stor del redan är sparade för att klara de ambitioner som finns i Försvarsmaktens alternativ minus tre miljarder. Det gäller till exempel minskad utbildning av officerare, minskade materiellinköp och minskat underhåll.

Beredningen föreslår som en annan besparing lägre beredskap på en del av de få kvarvarande insatsförbanden men bortser därmed från att dessa nu blir så begränsade till sitt antal att de behövs för att klara de operativa förmågor som Försvarsberedningen ställer krav på samt som förbandsbas för den högre internationella förmågan. Man kan inte finansiera en ökad internationell verksamhet genom att spara pengar på de förband som i ökad utsträckning skall bidra till denna ökade förmåga.

Samtidigt underskattar beredningen, inte minst mot bakgrund av de erfarenheter som finns, kostnaderna för att utveckla förband som skall användas i svåra internationella fredsskapande och fredsframtvingande insatser. En ökad sådan förmåga ställer krav både på utbildning och på utveckling av förbanden. De internationella insatserna som sådana kräver i den omfattning och med den ambitionsnivå som beredningen förespråkar väsentligt större resurser än att de kan finansieras inom ramen för en minskning med anslagsramen med tre miljarder.

### **En bredare uppgörelse behövs där resurserna gör uppgifterna möjliga**

Det är ett nytt försvar som nu kommer att formas. Det hade varit av ett stort värde med en bred partipolitisk enighet inte bara om den framtida inriktningen av försvarets utveckling, om ambitionerna vad gäller insatsförmågan och om personalrekryteringen, utan också om de ekonomiska resurser som krävs för att uppgifterna skall kunna lösas.

Det har varit en skadlig begränsning för beredningens arbete att minskningen av anslagsramen i praktiken har varit fixerad oavsett vad beredningens arbete har gett anledning till. Mot bakgrund av de krav som den ökade insatsförmågan ställer måste diskussioner nu föras som klargör vilket regeringen väljer, en ökad ambition vad

gäller den internationella insatsförmågan eller den förutbestämda anslagsramen. Det är ett val som måste göras före försvarsbeslutet.



## Bilaga 2

### **Avvikande uppfattning av Lennart Rohdin (fp)**

I detta betänkande från försvarsberedningen dras huvudlinjerna upp för det kommande försvarsbeslutet inför perioden 2005-2007. Detta försvarsbeslut är det tredje i en serie, där det svenska försvaret genomgår en genomgripande förändring till följd av de nya säkerhetspolitiska förhållanden som skapats till följd först av kommunismens kollaps i Öst- och Centraleuropa och den därpå radikala förändringen av den politiska europeiska kartan med den omfattande och ännu inte avslutade utvidgningen av de två hörnspelarna i det europeiska samarbetet EU och Nato. Denna utveckling är i alla avseenden ytterst välkommen för Sverige och för Europa. Det kommande försvarsbeslutet hösten 2004 har förutsättningar att bli den definitiva övergången från ett traditionellt invasionsförsvar i det kalla krigets skugga till ett modernt insatsförsvar i ett gemensamt och integrerat europeiskt och transatlantiskt samarbete.

Mot denna bakgrund är det viktigt att konstatera att försvarsbeslutet 2000 visat sig vara kraftigt underfinansierat. Inför det försvarsbeslutet förordade folkpartiet ytterligare 3 miljarder kronor i omställningsbidrag. Vi gjorde det mot bakgrund av vi bedömde behoven av svenska bidrag till internationella krishanteringsinsatser vara större än vad regeringens ekonomiska ram möjliggjorde. Vi gjorde det också för att vi bedömde att kostnaderna för den omställning försvaret skulle genomgå riskerade att bli väsentligt större än vad regeringen bedömde. I båda fallen kan vi idag konstatera att vår bedömning tyvärr låg i underkant. Denna underfinansiering har allvarligt undergrävt effekterna av försvarsbeslutet år 2000. Beredningens rapport (Kap

3) utgör i detta avseende en svidande kritisk redogörelse. Ansvaret för denna kraftiga underfinansiering delas i minst lika hög grad av regeringen och dess riksdagsmajoritet som av försvarsmakten.

Vi välkomnar att det kommande försvarsbeslutet hösten 2004 nu ser ut att kunna bli det mest genomgripande steget i försvarets omställning. Vi välkomnar att de partier som bar upp det senaste försvarsbeslutet nu ser ut att ta tydliga steg mot en verklig integrering i det europeiska och transatlantiska försvars- och säkerhetspolitiska samarbetet, även om man fortfarande bekänner sig till en förlegad retorik om alliansfrihetens bestånd. Vi välkomnar att de nu tvingas överge sitt motstånd mot en förändring av förutsättningarna för rekrytering till internationella insatser med tidsbegränsade anställningsförhållanden, även om man fortfarande klamrar sig fast vid ett förlegad värnplikssystem som grund för rekryteringen till militär grundutbildning.

Mot denna bakgrund är det min bestämda uppfattning att det kommande försvarsbeslutet inte som de två senaste får undergrävas genom att överskattade besparingar och underskattade kostnader urgröper de ekonomiska förutsättningarna för ett seriöst och realistiskt genomförande. De utomordentligt viktiga steg på vägen mot ett nytt försvar, som försvarsberedningens betänkande nu lägger grund för, får inte undergrävas av politiskt optimistiska ekonomiska kalkyler för att rättfärdiga redan långt i förväg politiskt bestämda sparmål. På lite längre sikt kommer denna genomgripande omställning av försvaret att skapa ett både modernt och tillgängligt insatsförsvar till en väsentligt lägre kostnad. Förutsättningarna för detta får inte än en gång riskeras. För majoriteten i beredningen är en besparing på försvarsbudgeten med 3 miljarder kronor uppenbart överordnad varje annan ambition i det kommande försvarsbeslutet.

### **Säkerhetspolitisk utgångspunkter (Kap 1)**

Den fortsatta utvidgningen av EU och Nato med flertalet av de tidigare kommuniststaterna i Öst- och Centraleuropa – för vår del i alldeles särskilt hög grad Estland, Lettland och Litauen – har ritat om Europas politiska karta och skapat förutsättningar för en era av allt tätare europeiskt och transatlantiskt samarbete. Ingenting är viktigare för att säkra freden, friheten och respekten för mänskliga

rättigheter i vår del av världen och för våra gemensamma förutsättningar att bidra till samma utveckling i resten av världen. Varje försök att av förlegade nationella eller ideologiska skäl måla upp eller bidra till en spricka mellan det europeiska och det transatlantiska samarbetet är både felaktigt och kan i förlängningen undergräva den synnerligen positiva utveckling vi nu ser i Europa. Det fördjupade samarbetet inom EU får aldrig ses som en motvikt till utan som en förutsättning för det transatlantiska samarbetet med USA och Canada. Det är därför som EU och Nato utgör de två likaberättigade pelarna i det alltmer fördjupade samarbetet för fred och säkerhet i Europa.

Mot bakgrund av utvecklingen i Europa, där nu Sverige är omgivet av grannar som alla är fullt integrerade i EU (utom Norge) och Nato (utom Finland) framstår den svenska fiktionen om alliansfrihet som alltmer historiskt förlegad och innehållsmässigt illusorisk. Sverige deltar idag fullt ut i det mycket viktiga transatlantiska samarbetet för fred och säkerhet i Europa och ute i världen inom ramen för Nato. De åtaganden som ett medlemskap i Nato medför innebär inte någon skillnad jämfört med i EU. Besluten tas av oss själva på basis av de förpliktelser som den ömsesidiga solidariteten innebär. Fiktionen av alliansfrihet upprätthålls bara av att vi inte sitter med som fullvärdig medlem när besluten fattas inom Nato. Skälen till detta är enbart en oförmåga att möta en historiskt förlegad hemmaopinion i Sverige. Den politiska majoriteten bidrar med sin tystnad till att befästa detta, samtidigt som inget parti idag är berett att betala för alliansfriheten.

I skydd av den sedvanliga retoriken om alliansfrihet fortsätter majoriteten att bejaka den välkomna fördjupningen av det europeiska samarbetet. Man låtsas som om den allt starkare uttalade solidariteten inom det europeiska samarbetet skulle innebära något annat än att den traditionella svenska alliansfriheten redan är övergiven i praktiken. Den politiska solidaritet som det allt djupare och bredare samarbetet inom EU medför innebär redan idag betydligt mera långtgående politiska förpliktelser än vad ett medlemskap i Nato skulle ytterligare tillföra. Folkpartiet liberalerna är det enda politiska parti i Sverige som öppet erkänner och välkomnar denna utveckling och drar de fulla konsekvenserna av denna. Sverige hör hemma som fullvärdig medlem i både EU och Nato.

Vi välkomnar att EU nu tar betydande steg mot ett gemensamt samarbete för att tillsammans med våra transatlantiska partner främja fred och säkerhet. EUs nya säkerhetsstrategi är ett viktigt uttryck för denna nya syn som det är viktigt att nu gå vidare med och fylla med konkret innehåll. Vi välkomnar likaså tankarna på att inom EU - liksom redan är på gång inom Nato – skapa en kapacitet för snabba militära insatser i krishärdar inom och utom Europa. Ett större och starkare Europa måste ta ett ökat ansvar för fred, säkerhet och mänskliga rättigheter i världen.

### Svensk säkerhetsstrategi (Kap 2)

Försvarsberedningen kommer i sitt fortsatta arbete att göra en översyn av förutsättningarna för en svensk säkerhetsstrategi. Det är både angeläget och välkommet. Detta arbete kommer att redovisas under 2005. I föreliggande betänkande skissar beredningen på ett antal utgångspunkter och frågeställningar, som den ska arbeta vidare med. Detta har formen av en idéskiss, som ännu så länge inte är genomarbetad. Det gör att den innehåller både otydliga begrepp och föreställningar och liksom på andra håll i betänkandet ett antal politiskt korrekta kodord som upprepas ett lämpligt antal gånger. Beredningen kommer således att återkomma i detta avseende. Det finns därför ingen anledning att uppfatta förslag och tankegångar i detta avseende som färdiga produkter från beredningen – än mindre som utgångspunkt för kommande riksdagsbehandling. Dit hör enligt min mening frågan om totalförsvarsbegreppets användning i fortsättningen. I det sammanhanget ser jag inte anledning att föregripa denna översyn genom att som föreslås i Kap 6 redan i det kommande försvarsbeslutet i höst genomföra en förändring av finansieringsprinciperna för den samlade krisberedskapen i samhället.

Jag vänder mig särskilt mot beredningens förordande av en förändring av riksdagens organisation för hantering av samhällets olika aspekter av säkerhetsfrågor. Förutom att det kan anses som konstitutionellt mycket betänkligt att ett regeringsorgan som försvarsberedningen uttrycker en uppfattning om hur riksdagen organiserar sitt arbete, menar jag att ett särskilt utskott tvärtom skulle motverka förutsättningarna för att samhällets säkerhet och sårbarhet integreras i alla samhällssektors behandling i



riksdagsarbetet och därmed direkt motverkar ett tvärsektorielt förhållningssätt till frågorna.

#### **Användningen av försvaret (Kap 4)**

Det är viktigt att det kommande försvarsbeslutet innebär ett genombrott för utvecklingen mot ett tillgängligt och gripbart insatsförsvar för de behov som vår nya säkerhetspolitiska karta innebär. Detta sker naturligtvis alltid mot bakgrund av att försvaret också fortsatt måste ha en långsiktig kompetens att möta mer direkta militära hot mot Sverige, om den säkerhetspolitiska utvecklingen trots allt skulle förändras i negativ riktning i vår egen närhet. Att upprätthålla förmågan att bibehålla och utveckla denna kompetens får inte tappas bort i de snabba och genomgripande förändringar som nu sker och måste ske av försvaret.

I detta sammanhang är det viktigt att framhålla att illusionen om en militär alliansfrihet ställer krav på en allsidig egen militär förmåga att i ett skarpt läge på egen hand kunna möta militära hot. Vid en full integration inom ramen för det försvarspolitiska samarbetet inom Nato skulle förutsättningar skapas för att på ett helt annat sätt integrerat tillsammans med våra Nato-partners forma våra gemensamma insatser och förmågor till försvar också av Sverige. Det skulle skapa utrymme för ytterligare strukturförändringar av det svenska försvaret, som illusionen om den militära alliansfriheten fortsatt står i vägen för.

Försvarsberedningen har inte i uppgift att behandla frågan om förändringar i grundorganisationen. Detta ansvar åvilar regeringen. Till skillnad från de direktiv regeringen givit till den med försvarsmakten gemensamma arbetsgruppen för en förändrad grundorganisation menar vi att dessa förändringar inte ska ske på arbetsmarknads- eller regionalpolitiska grunder.

#### **Internationella insatser (Kap 4 och 5)**

De ständigt återkommande behoven av fortsatta och nya insatser med militära resurser för att förebygga, möta, hantera och avveckla krishärddar i Europa och ute i världen kommer att fortsatt vara stora inom överskådlig tid. Behoven är oftast större än vad beredskapen

är att möta dem. Bara vårens tragiska utveckling i Kosovo visar att vi måste räkna med långvariga insatser för att hantera olösta kriser också på vår europeiska hemmaplan.

Sverige har här en lång tradition och internationellt sett mycket stor och värdefull erfarenhet att bidra till internationella insatser. Det fanns en tid, när Sverige höll så mycket som två bataljoner i fredsbevarande tjänst internationellt samtidigt. På senare tid har svårigheterna för den socialdemokratiska regeringen varit betydande att svara upp i både volym och insatstid. Sverige är idag sämst av de fyra nordiska länderna, när det gäller militära internationella insatser.

Folkpartiet liberalerna har i flera år krävt att Sverige uthålligt ska ha en permanent basförmåga att ha 1500 man ute i sådana internationella insatser. Detta mål måste nu äntligen förverkligas inom ramen för det kommande försvarsbeslutet. Skulle behoven i vissa lägen bedömas vara större, måste det finnas en beredskap att skapa förutsättningar för att möta även detta. Det kommande försvarsbeslutet får inte leda till att detta mål inte nu kan förverkligas. Priset för detta betalas av människor som drabbas av pågående och nya kriser runt om i världen.

Vi välkomnar det arbete som pågår inom Nato och nu också påbörjats inom EU för att skapa en förmåga till mycket snabba insatser för att ingripa i akuta krishärdar. Det är ansträngningar som sedan åtskilliga år har bejakats inom FN-systemet. Sverige bör här givetvis medverka efter vår förmåga, vilket underlättas med den förändring av det svenska försvaret som nu förestår. Detta förtar inte den kritik som vi riktat från folkpartiets sida mot att i de flesta fall, när världssamfundet svikit eller alltför senkommet ingripit i akuta kriser, har detta inte varit uttryck för att man saknat instrument utan att de politiska viljan att agera saknats eller som i FN:s säkerhetsråd ofta varit blockerad.

Det är viktigt att understryka att behovet av snabbinsatsförmåga inte står i motsatsställning till fortsatta behov av betydande internationella insatser av mer traditionell peacekeeping-karaktär. Kommande svenska bidrag till snabbinsatsförmåga får inte ske till priset av minskade ambitioner vad gäller traditionella internationella insatser. Att snabbinsatsförmågan inom EU kommer till stånd är i sig det viktiga – viktigare än både formerna

för och omfattningen av ett svenskt deltagande. På en del håll ger entusiasmen över att se detta som en motkraft till Nato och USA motsatt intryck. Här saknar jag en tydlighet från försvarsberedningens majoritet.

### Personalfrågor (Kap 5)

Det är välkommet att försvarsberedningen nu åtminstone godtar tanken på att för viss tid anställa personal för den beredskapsstyrka som planeras ställas till förfogande för EU:s kommande snabbinsatsförmåga. Motståndet mot kontraktsanställning har varit seglivat, men får nu ge sig successivt mot bakgrund av verklighetens krav. Det är hög tid att också överge det alltmer överspelade svenska värnpliktssystemet som grund för personalförsörjningen av det svenska försvaret. Ett system byggt på frivillighet och där män och kvinnor utgör den samlade rekryteringsbasen skulle bättre svara mot det framtida försvarets behov.

Det är vår bedömning att ett rekryteringssystem byggt på frivillighet och kontraktsanställning för viss tid för de olika behov som det nya försvaret ska möta skulle kunna reducera antalet personer i militär grundutbildning med ungefär hälften jämfört med idag. Då rekryteringen idag i hög grad riktas mot deltagande i internationella insatser, måste urvalet av dem som är beredda att delta i detta äga rum innan utbildningen påbörjas.

### Försvarsmateriel (Kap 5)

Svensk försvarsindustri håller hög internationell konkurrenskraft. Det bekräftas av den snabba utveckling som äger rum mot ett alltmer utvecklat internationellt samarbete. Det välkomnar vi från folkpartiet, även om vi vänder oss mot alla försök att ställa samarbete inom europeisk försvarsindustri mot samarbete med amerikansk försvarsindustri.

Utvecklingen på nationellt plan, utom möjligen hos stormakterna, gör att nationell försvarsindustri i olika europeiska länder inte längre kan basera sin framtid på materielförsörjning på hemmaplan. Utan internationell konkurrensförmåga överlever inte

försvarsindustrin på hemmaplan. Med en internationell konkurrensförmåga, vilket svensk försvarsindustri har goda förutsättningar för, blir den en naturlig leverantör också till det svenska försvaret.

Det svenska försvaret kan i sin kommande utformning inte längre vara en automatisk garant för leveranser från svensk försvarsindustri. Varje försök att fortsättningsvis från försvarsmakten eller regeringen ta ett långsiktigt ansvar för svensk försvarsindustri genom att definiera särskilda nischer för svensk materielförsörjningsförmåga är ett fortsatt uttryck för planhushållning och bristande tilltro till en fungerande marknadsekonomi också vad gäller försvarsmateriel. Priset betalas i form av dyrare materiel inom en förvarekonomi som inte bör vara större än vad som behövs.

### **Ekonomisk ram (Kap 7)**

Det senaste försvarsbeslutet var kraftigt underfinansierat med allvarliga konsekvenser för dess genomförande. Vi står nu inför det mest genomgripande steget i omstruktureringen av det svenska försvaret. Det är viktigt att detta inte allvarligt riskeras genom ny underfinansiering. Omstruktureringen kommer givetvis att på lite längre sikt innebära tydligt minskade kostnader. Den hittills genomförda omstruktureringen visar att det tar betydande tid att realisera dessa minskade kostnader. Att inte längre långsiktigt binda upp materielförsörjningen till svenska leveranser skulle ytterligare bidra till minskade kostnader på längre sikt. Denna möjlighet måste också tas till vara.

Till detta kommer den ökade ambition till internationella insatser, både i form av ökade svenska bidrag till mer traditionell peacekeeping och svenska bidrag till den snabbinsatsförmåga som nu utvecklas inom Nato och EU, som folkpartiet förordar.

Mot bakgrund av det underlag som försvarsberedningen nu har tillgång till, är det därför inte seriöst att för perioden 2005-2007 tro på några betydande minskningar av den nuvarande ekonomiska ramen för svenskt försvar med de förslag som majoriteten företräder. En kraftig reduktion av antalet soldater i grundutbildning som jag förordar ovan, och som folkpartiet

föreslagit i riksdagen, skulle däremot skapa utrymme för sänkta kostnader.

Med den övergång vi förordar från folkpartiets sida från försvarspolitiska flerårsplaner till mer rullande försvarsbeslut från statsmakternas sida, kan det därför visa sig att vi under den kommande treårsperioden kan sänka ramen, men detta ger inte nuvarande underlag med rejält höjda ambitioner för internationella insatser möjlighet att ta ställning till.



# Bilaga 3

## Avvikande uppfattning av Berit Jóhannesson (v)

### Säkerhetspolitiska utgångspunkter

#### EU:s säkerhets- och försvarspolitik samt Nato

Beredningen beskriver utvidgningen av Nato och EU i mycket positiva ordalag och betonar att just utvecklingen av dessa organisationer är orsaken till det positiva säkerhetspolitiska läget i regionen. Vänsterpartiet delar synen att det säkerhetspolitiska läget starkt har förbättrats. Men detta utifrån det faktum att stater som utifrån sina egna behov och säkerhetspolitiska bedömningar väljer väg skapar trygghet och stabilitet.

Utvecklingen av EU:s utrikes och säkerhetspolitik har från Maastricht och Niceavtalens formuleringar att ”aktivt och förbehållslöst stödja unionens utrikes och säkerhetspolitik i en anda av lojalitet och ömsesidig solidaritet” förändrats åt det federala håll som Vänsterpartiet länge påtalat riskerna för.

Vänsterpartiet är en stark förespråkare av den svenska alliansfriheten och motståndare till medlemskap i Nato. Beredningen föreslår inget medlemskap i Nato. Jag har dock i tidigare rapporter kritiserat beredningen för dess brist på analys och problematisering kring det allt mer fördjupade samarbetet inom EU och med Nato. Inte heller i denna rapport har det gjorts

någon analys. Inriktningen i beredningens rapport har tagit ett stort kvalitativt steg mot att allt mer anpassas till EU:s utveckling inom det försvars- och säkerhetspolitiska området. Beredningen påtalar också att utvecklingen av den europeiska säkerhets- och försvarspolitikerna ändrar förutsättningarna för svensk säkerhets- och försvarspolitik.

Detta klarläggs när man ser hur EU:s säkerhetsdokument och förslaget till konstitution påverkar beredningens ställningstagande och förslag. Detta trots att konstitutionen ännu inte är antagen. I denna inriktning har beredningen också klart närmat sig Nato både i samband med EU-inriktningen, men också vad gäller Sverige som nation.

Konstitutionen stipulerar genom solidaritetsklausulen att om ett medlemsland skulle utsättas för terrorangrepp eller naturkatastrof ska de andra medlemsländerna kunna bistå med humanitärt bistånd, civila räddningsinsatser och om nödvändigt med militära resurser. Gränsen för svensk alliansfrihet gäller, enligt min uppfattning, att bistå med militära resurser trots att det påpekas att medlemslandet avgör vilka resurser som skall användas.

Viktig är också klausulen som handlar om agerandet vid väpnat angrepp som lyder:

”Om en medlemsstat blir utsatt för väpnat angrepp på sitt territorium, är de övriga medlemsstaterna skyldiga att ge den stöd och bistånd med till alla till buds stående medel i enlighet med bestämmelserna i artikel 5 i FN stadga. Detta skall inte inverka på den specifika karaktären hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik.”

Den sista meningen är den kompromiss som de alliansfria länderna fick igenom.

Beredningen skriver att det är svårt att föreställa sig att Sverige skulle ställa sig neutralt i händelse av väpnat angrepp mot annat EU-land, likaså att övriga EU-länder inte skulle agera på samma sätt. Beredningen uttalar att den tidigare restriktiva hållningen förklaras med de självpåtagna restriktionerna som alliansfriheten tidigare innebar för våra möjligheter att samarbeta med andra länder.



Beredningen har inte problematiserat dessa förslag utifrån sin ståndpunkt att Sverige är alliansfritt och därmed inte ingår avtal om bindande försvarsgarantier, då beredningen konstaterar att det inte finns någon motsättning mellan alliansfrihet och den starka solidariteten mellan EU-staterna.

Jag vill också här påtala Vänsterpartiets negativa hållning till den inom EU-konstitutionen föreslagna materielbyrån och dess verksamhet.

Vänsterpartiets syn på PFF ligger fast och Vänsterpartiet ställer sig inte heller bakom beredningens syn att Sverige bör utnyttja möjligheten att öva direkt med Nato. Det är ytterligare ett steg från alliansfriheten.

### Synen på Irakkonflikten och USA

Beredning uttalar en mycket positiv inställning till den transatlantiska länken och samarbetet med USA samt beskriver Irakkonflikten och dess påverkan på närområdet på ett mycket tillbakahållet sätt.

I rapporten *Säkrare grannskap - osäker värld* uttalade beredningen med anledning av det då förestående eventuella anfallet mot Irak ”att det finns risk att ett militärt ingripande kan medföra ökade motsättningar i regionen, liksom i andra delar av världen. De långsiktiga konsekvenserna av en sådan utveckling är i dagsläget svåra att överblicka. Ett anfall skulle kunna tas som förevändning för terroristattacker.”

Trots detta har Försvarsberedningen inte tillräckligt analyserat det säkerhetspolitiska lägets utveckling utifrån USA:s och dess allierades anfall mot Irak utan folkrättsligt stöd. Inte heller, enligt min syn, har beredningen analyserat orsak och verkan vad gäller den ökande tendensen till terroristattacker både inne i Irak och nu senast i Madrid som har följt i spåren.

Det är bra att beredningen starkt lyfter de förebyggande och civila åtgärderna när det gäller krishantering och kampen mot terrorism. Insikten om att förebygga och lösa regionala konflikter som skulle kunna utgöra en grogrund för terrorism är en grundläggande fråga.

Beredningen skriver ”en gemensam insikt att det saknas alternativ till ett nära säkerhetspolitiskt samarbete över Atlanten, inte minst i kampen mot terrorism, kan förmodas vinna ökat genomslag”. Men beredningen har inte heller analyserat det förhållandet att kampen mot terrorism genom allt hårdare tag och allt mer repression i stället, enligt min mening, gynnar och utvecklar dessa tendenser och därmed har en kontraproduktiv effekt på terroristbekämpningen samt en negativ effekt på rättssäkerheten.

### **Konceptuell ram för en svensk säkerhetsstrategi**

Jag delar i stort beredningens syn vad gäller analysen av den breddade hotbildens effekter vad gäller det civila samhällets sårbarhet och behovet av en fördjupad analys och ett utvecklande arbete inför beredningens rapport 2005. Den konceptuella ram för svensk säkerhetsstrategi skall ses som ett första utkast.

Jag har dock avvikande mening kring några av de områden beredningen tar upp.

### **Militärens roll i fredstid**

Det har varit och är alltjämt en kristallklar gräns genom att Försvarsmakten inte i fredstid får användas i situationer då det finns risk att den kommer att bruka tvång och våld mot civila. Inte minst har Försvarsberedningen i tidigare rapporter understrukt detta. Utredningen *Vår beredskap efter den 11 september* analyserade Försvarsmaktens roll vid skydd mot terrorism. En fortsatt utredning vad gäller i vilka former Försvarsmakten bör agera när det gäller bland annat terroristaktioner föreslås med inriktning beslut under 2005.

Nu skriver beredningen att den anser att ett ställningstagande till och lagreglering av militära insatser som kan innebära våldsanvändning krävs i närtid.

Vänsterpartiet vill redan nu klart betona att den nuvarande gränsen vad gäller Försvarsmaktens medverkan då det finns risk för tvång och våld mot civila i fredstid skall vara en klar gräns även i framtiden.

## Den fortsatta utvecklingen av Försvarsmakten

Vänsterpartiet ställer sig i stort bakom Försvarsberedningens grundläggande inriktning vad gäller den fortsatta omstruktureringen av Försvarsmakten från invasionsförsvarets organisation, omfattning och struktur till ett insatsförsvaret med en ökad kompetens och inriktning till internationella insatser.

Jag framför dock nedan avvikande mening inom viktiga områden där jag inte delar beredningens syn och slutsatser.

## Värnplikten

Personalförsörjning med plikt är en grundläggande demokratisk fråga då detta säkerställer att Försvarsmaktens personal speglar samhällets befolkningsstruktur och garanterar kvalitén hos dem som utbildas. Detta är viktigt också när antalet som tas ut är relativt begränsat. Av den anledning är det väsentligt att också inkludera kvinnor i pliktlagen samt att de som gör sin grundutbildning också skall spegla den etniska mångfalden som vårt samhälle i dag uppvisar.

Beredningen har ingen annan ståndpunkt vad gäller att spegla samhället. Men på en väsentlig punkt kan jag inte ställa mig bakom beredningens ståndpunkter då man betonar rekrytering på frivillig bas, men dock med pliktlagen som grund, i stället för uttagning via mönstring. Beredningens ståndpunkter anser jag kan bereda vägen för att också ta bort pliktlagen som grund. En sådan förändring kan leda till ett yrkesförsvaret. Trots att beredningen säger att personalförsörjning kommer att spegla samhället och vara könsneutral är risken stor att detta inte kommer att uppfyllas. Risken att inte få dem man vill ha utan att få ta dem man får är uppenbar.

Beredningen har inte analyserat de kostnader som är förknippade med att rekrytera personal. Min uppfattning är att de kommer att uppgå till liknande belopp som Pliktverkets kostnader för mönstringen. Vänsterpartiet förordar istället att arbetet innan mönstring förbättras samt det nuvarande pliktssystemets uttag på pliktgrund behålls och blir könsneutralt.

### Beredskapssoldater

Jag ställer mig inte heller bakom förslaget att, som beredskapssoldater, anställa värnpliktiga som avslutat sin grundutbildning. Jag förordar istället ett fortsatt system grundat på befälsförstärkningsavtalet som tillfredsställer de behov Försvarsmakten har vad gäller att överbygga kompetensluckor inom vissa tekniskt komplicerade system mellan utbildningsperioderna.

### EU:s snabbinsatsstyrka

Beredningens arbete är, som jag tidigare påtalat, mycket starkt kopplat till EU:s förändring vad gäller säkerhets- och försvarspolitik. Förslaget till snabbinsatsstyrkor har initierats av tre stora EU-länder. Många länder i EU har mer eller mindre utvecklat yrkesförsvar, till skillnad från Sverige som än så länge bygger sin personalförsörjning på värnplikten. Jag är inte motståndare till att Sverige ökar sin förmåga internationellt även när det gäller snabba insatser. Men forceringen av detta förslag har varit till förfång för både realism och eftertänksamhet. Beredningen beskriver Försvarsmaktens underlag i frågan. Man påtalar att de som skall stå med 15 dagars beredskap måste vara anställda. Detta påverkar och i hög grad förändrar det hitintills fungerande systemet vad gäller soldaterna som, enligt förslaget, också måste vara anställda. De erfarenheter Sverige hitintills haft är att de snabba uppdragen också är de svåraste. Dessa svåra uppdrag har utförts av specialtränade officerare. Med ett mer utvecklat system med obligatorium för utlandstjänst för officerarna är det min uppfattning att mycket av snabbinsatsen kan ske med redan anställd personal kompletterad med reservofficerare. Anställning av soldater i snabbinsatsstyrkan är dessutom ytterligare ett steg bort från värnpliktssystemet. Det är vidare viktigt att planeringen och fokus på snabba insatser inte döljer det faktum att Sverige behöver fler och mer uthålliga resurser för internationella uppdrag.

## Bilaga 4

### **Avvikande uppfattning av Annika Nordgren Christensen (mp)**

Försvarsberedningen betonar kraftfullt vikten av svenskt deltagande i EU:s snabbinsatsförmåga och koncentrerar den eftersträvansvärda ambitionshöjningen för internationella insatser kring detta. För det första är det ännu inte beslutat inom EU huruvida dessa snabbinsatsstyrkor skall upprättas. För det andra riskerar denna fixering vid EU:s snabbinsatskoncept att underminera utvecklingen av förmågan till uthållig krishantering genom den kraftsamling av resurser som en sådan förmåga kräver. Nationellt måste Sverige öka förmågan att bidra till efterfrågade uthålliga fredsbevarande insatser, förebyggande insatser, humanitärt katastrofbistånd samt andra civila förmågor. Inom EU:s ram bör Sverige driva på för att inte en eventuell utveckling av militära snabbinsatsförband hindrar satsningar inom den civila krishanteringsförmågan och den nödvändiga utvecklingen av bl.a. förebyggande åtgärder och instrument för tidig varning.

Majoriteten i beredningen menar att alla förekommande stridskrafter skall kunna användas för internationell verksamhet. Enligt min mening är det bättre att kraftsamla på det som efterfrågas internationellt och avveckla förmågor som inte efterfrågas eller som är utformade för att möta en invasion av territoriet.

## Bilaga 5

# Beskrivning av den internationella säkerhetspolitiska utvecklingen

<b>Beskrivning av den internationella säkerhetspolitiska utvecklingen .....</b>	<b>186</b>
1.1 Förenta nationerna .....	186
1.2 Utvecklingen av europeisk säkerhetspolitik.....	188
1.2.1 EU – utvecklingen av GUSP.....	191
1.2.2 EU:s interna säkerhets- och beredskapsarbete .....	197
1.2.3 Utvecklingen av den Europeiska säkerhets- och försvarspolitiken .....	201
1.2.4 Utveckling av krishanteringsförmåga.....	203
1.2.5 Samarbetet mellan EU och Nato .....	207
1.3 Nato .....	209
1.3.1 Nato och dess partnerskap (EAPR och PFF).....	212
1.4 OSSE .....	214
1.5 USA .....	215
1.5.1 Säkerhetspolitiska prioriteringar.....	215
1.5.2 Inrikes- och utrikespolitisk utveckling.....	217
1.6 Sveriges närområde inklusive Ryssland, Vitryssland och Ukraina .....	223
1.6.1 Ryssland.....	223
1.6.2 Östersjöregionen .....	227
1.6.3 Norden.....	228
1.6.4 Estland, Lettland och Litauen .....	236
1.6.5 Ukraina .....	239
1.6.6 Vitryssland.....	240
1.7 Pågående konflikter och potentiella konflikthärddar .....	241

1.7.1	Utvecklingen på västra Balkan.....	241
1.7.2	Utvecklingen i Mellanöstern.....	248
1.7.3	Centralasien och Södra Kaukasien.....	255
1.7.4	Utvecklingen på den koreanska halvön.....	258
1.7.5	Indien och Pakistan .....	260
1.7.6	Afghanistan .....	261
1.7.7	Afrika – söder om Sahara .....	264
1.8	Kina .....	266
1.9	Utvecklingen av asymmetriska och transnationella hot.....	269
1.9.1	Aktörer inom internationell terrorism.....	270
1.9.2	Vidgad hotbild inom terrorismområdet.....	271
1.9.3	Åtgärder mot internationell terrorism .....	272
1.10	Massförstörelsevapen.....	275
1.10.1	Allmänna trender .....	275
1.10.2	Rustningskontroll: kärnvapen .....	279
1.10.3	Rustningskontroll: kemiska vapen .....	281
1.10.4	Rustningskontroll: biologiska vapen.....	281
1.10.5	Missiler och missilförsvar.....	282
1.11	Militärstrategisk och militärteknisk utveckling .....	283
1.11.1	Utveckling i omvärlden .....	283
1.11.2	Utvecklingen av nätverksbaserade koncept i andra länder.....	286
1.11.3	Internationella fredsfrämjande insatser; deltagande för några med Sverige jämförbara länder .....	288
1.11.4	Militära erfarenheter från Irak och Afghanistan.....	296
1.12	Folkrättsliga frågeställningar.....	301
1.12.1	Allmänna trender .....	301
1.12.2	Internationella brottmålsdomstolen (ICC).....	303
1.12.3	Nya utmaningar .....	305
	Tabell 1 .....	306
	Tabell 2 .....	308
	Tabell 3 .....	309

## Beskrivning av den internationella säkerhetspolitiska utvecklingen

I bilaga 5 redovisas den beskrivning av aktuella frågor i den internationella säkerhetspolitiska utvecklingen som, tillsammans med den bedömning av det säkerhetspolitiska läget Försvarsberedningen redovisade i mars 2003, utgjort underlag för Försvarsberedningens slutsatser i kapitel 1.

### 1.1 Förenta nationerna

I samband med FN:s årtusendeförsamling 2000 formulerade världssamfundet en vision om global solidaritet och gemensam säkerhet. Den enighet som då demonstrerades har utsatts för prövningar, inte minst i samband med Irakkrisen.

Förenta Nationerna har ett särskilt ansvar för att hantera globala kriser. Det är den enda organisation som både har den legitimitet som krävs och de institutioner som på bred front kan möta framtida utmaningar. FN är också det enda organ som kan ge internationell legitimitet åt våldsanvändning, där möjligheten till beslut av säkerhetsrådet under stadgans kapitel VII speglar organisationens särställning. I EU:s säkerhetsstrategi slås fast att FN-stadgan utgör det grundläggande ramverket för internationella relationer, samt att stärkandet av FN och säkerhetsrådets möjligheter att effektivt uppfylla sitt stadgeenliga ansvar för internationell fred och säkerhet är en europeisk prioritet.

Den så kallade Brahimirapporten från år 2000 initierade en rad åtgärder som har påverkat utformningen av FN:s fredsfrämjande insatser. Det gäller den multifunktionella FN-insatsen i Östtimor, som syftade till att stödja framväxten av en livskraftig stat. Ett annat exempel är FN:s insats i Liberia (UNMIL), vars mandat



givits en bred utformning, med uppdrag att hantera inte endast säkerheten i landet utan också utan också stöd till samhället på områden som demokrati, uppbyggnad av det civila samhället, mänskliga rättigheter och jämställdhet.

När den 58:e generalförsamlingen öppnades hösten 2003 samlades det största antalet stats- och regeringschefer sedan Årtusendeförsamlingen. Efter diskussionerna kring och kritiken av FN:s agerande i samband med Irakkrisen markerades tydligt stöd för FN och ambitionen att öka dess globala relevans och modernisera organisationen.

Irakfrågan kom att leda till en delvis kritisk diskussion om FN:s och säkerhetsrådets förmåga att utöva sitt primära ansvar för internationell fred och säkerhet. Den påvisade brister i det kollektiva säkerhetssystemet, som inte kunde hantera starka unilaterala krafter som ville gå andra vägar än den internationella samfälligheten. Trots att en majoritet av säkerhetsrådets medlemmar ville ge vapeninspektörerna (UNMOVIC) mer tid att fullgöra sitt uppdrag i Irak kunde inte säkerhetsrådet enas om en handlingslinje. En minoritet av medlemmarna, med USA och Storbritannien i spetsen, valde istället att agera utan säkerhetsrådets stöd. Sedan kriget inleddes har emellertid säkerhetsrådet antagit resolutioner om hur den fortsatta politiska processen, återuppbyggnaden och säkerheten i landet skall hanteras. Genom FN:s säkerhetsrådsresolutioner 1483 och 1511 ges det internationella samfundet mandat för säkerhetsfrämjande insatser. Det kritiska säkerhetsläget i Irak har medfört att FN-systemet tillsammans med de flesta humanitära hjälporganisationer tvingats evakuera internationell personal och försvarat effektiva biståndsinsatser.

Generalsekreterare Kofi Annan har i efterbörden av Irakkriget uppmanat det internationella samfundet att vidta åtgärder för att stärka det kollektiva säkerhetssystemet. Enligt Annan förutsätter detta att FN:s institutioner, särskilt säkerhetsrådet, reformeras så att FN kan hävda den legitimitet som krävs, både hos medlemsstaterna och världsoptionen, för att kunna agera effektivt och med trovärdighet. Annan har initierat diskussioner om vilka kriterier som skall ligga till grund för gemensamma tvångsåtgärder, och tillsatt en högnivåpanel som skall lägga fram rekommendationer kring hur säkerhetsshot skall bemötas, vilket

inkluderar definitioner av 'hårda' såväl som 'mjuka' säkerhetsshot, vilka kollektiva åtgärder som behövs för att möta dem, samt hur FN-systemet är uppbyggt och hur dess delar relaterar till varandra. Ett utförligare resonemang kring folkrättsliga frågeställningar finns i avsnitt 1.12.

FN är beroende av medlemsstaternas stöd och av att konkreta resurser ställs till organisationens förfogande när beslut om insatser fattas, i synnerhet sådana som är fredsframtvingande. Världssamfundets begränsade finansiella och personella resurser motiverar en rollfördelning mellan FN och andra aktörer, inte minst mellan FN och regionala organisationer. Det kan noteras att ett större mått av samverkan mellan regionala organisationer och frivilliga koalitioner, är i linje med vad FN-stadgans kapitel VIII stipulerar. Till exempel slöt EU hösten 2003 ett samarbetsavtal med FN där EU förklarar sin avsikt att ställa militära och civila krishanteringsresurser till FN:s förfogande. Avtalet föregicks sommaren 2003 av EU:s militära krishanteringsinsats *Artemis* i Demokratiska republiken Kongo, vilken beredde mark för en förstärkt FN-närvaro.

Det traditionella säkerhetsbegreppet är satt i förändring, och det är inte bara på det traditionella säkerhetspolitiska området FN:s roll betonas. Det råder bred enighet bland medlemsstaterna om att global säkerhet förutsätter en helhetssyn som innefattar utvecklingsfrågor, terrorism, spridning av massförstörelsevapen, fattigdom, mänskliga rättigheter, HIV/Aids etc. För att FN:s insatser skall leda till bestående resultat måste bakomliggande orsaker till en konflikt eller kris hanteras. Toppmötet 2000, då en deklaration innehållande konkreta mål för utveckling, fattigdomsbekämpning, hållbar utveckling och mänskliga rättigheter antogs, är ett tydligt exempel på hur det vidgade säkerhetsbegreppet uppmärksammas. Detta har vidare manifesterats i en rad världskonferenser där FN spelat den centrala rollen.

## 1.2 Utvecklingen av europeisk säkerhetspolitik

Utvidgningarna av både EU och Nato under 2004 påverkar det säkerhetspolitiska läget i det euroatlantiska området. EU är unik i sin roll som politisk allians, med en roll som global utrikes- och

säkerhetspolitisk aktör. Samtidigt anser många europeiska länder att Nato har en särställning som central säkerhetspolitisk organisationen för militär krishantering och territoriellt försvar. EU:s krishanteringsförmåga ökar samtidigt i betydelse. Det gäller även insatser med stöd av Nato. En ökad strategisk samsyn märks mellan viktiga aktörer i centrala säkerhetspolitiska frågor.

Vissa åsiktsskillnader mellan EU-länderna blev uppenbara under Irakkrisen. Trots dessa motsättningar har man fördjupat samarbetet inom den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Unionens säkerhetsstrategi – överenskommen i december 2003 – uttrycker en gemensam syn på hot och hur de kan mötas. I säkerhetsstrategin uppmärksammas den alltmer otydliga gräns mellan hot och kriser utanför unionens gränser och hanteringen av sådana hot och kriser som kan drabba medlemsländerna inom unionen.

EU har också tagit steg för att stärka sin förmåga till konfliktförebyggande och det fördjupade underrättelsesamarbetet som syftar till att öka förmågan att tidigt varna för kommande konflikter. Förhandlingarna under Regeringskonferensen 2003 visade generell samsyn om hur säkerhets- och försvarspolitikerna skulle utvecklas, inklusive betydelsen av att EU snabbt skulle kunna rycka in i oroshärdar till stöd för FN. Uppbyggnaden av EU:s krishanteringsförmåga fortsätter med nya förmågemål och utvecklade former för samarbete. Samtidigt fortsätter Nato utveckla sitt säkerhetspolitiska samarbete och sin förmåga till internationell krishantering. Både EU och Nato har under 2003 för första gången genomfört krishanteringsinsatser utanför Europa.

Utvidgningen innebär att unionen har nya gränser, vilket har strategisk betydelse för EU och den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP). En prioriterad uppgift för unionen är att utöka samarbetet med de nya grannländerna och därvidlag har de nya medlemmarna en central roll.

Det finns ett starkt stöd för den transatlantiska länken hos de nya medlemmarna, vilka kan komma att påverka dynamiken i EU:s fortsatta säkerhetspolitiska relation till USA och synen på EU:s samarbete med Nato. USA:s engagemang för Europas försvar och säkerhet har under hela efterkrigstiden varit ett dominerande inslag i europeisk säkerhetspolitik. Den transatlantiska länken

manifesteras på det säkerhetspolitiska området i huvudsak genom Nato. De nya medlemmarna i Nato och EU ser generellt Atlantpakten som den främsta garanten för sin säkerhet och värnar särskilt om relationerna med USA.

Bevarandet av den transatlantiska länken utgör ett grundläggande säkerhetspolitiskt intresse för såväl EU:s medlemsstater som för USA. Efter det kalla krigets slut är det inte längre hotet från Sovjetunionen som binder samman Natoländer på ömse sidor av Atlanten, utan i stället andra utmaningar av skiftande slag. För de EU-länder som är Natomedlemmar utgör Alliansen ett sätt att utöva inflytande på USA. Viktigt att betona är att den transatlantiska relationen inte har bara en säkerhetspolitisk komponent. Andra komponenter som de politiska, ekonomiska och handelspolitiska blir allt viktigare i samspelet över Atlanten.

EU:s militära krishanteringsförmåga utvecklas i nära samarbete med Nato. Samarbete kring civil krishantering har initierats men har inte utvecklats i samma takt som det militära samarbetet. Betydelsen av det strategiska partnerskapet mellan organisationerna på krishanteringsområdet består och är ett uttryck för det värde som både EU och USA tillmäter sitt samarbete. Grundvalar för samarbetet är transparens och respekt för respektive organisations beslutsprocess och särart. Bland medlemsländerna finns det olika syn på hur de båda organisationernas beslutsautonomi bör säkerställas.

Det finns dessutom en oro i flera europeiska länder över den amerikanska tendensen till unilaterala vägval och särlösningar. Inställningen till den internationella brottmålsdomstolen och vissa aspekter av kriget mot terrorism är några exempel. I vissa fall har både USA och europeiska länder kommit att framhäva den bilaterala dimensionen av den transatlantiska länken före samarbetet genom de multilaterala organisationerna. Detta innebär att utrymmet för säkerhets- och försvarspolitiskt samarbete mellan USA och enskilda länder troligen kommer att öka. Samtidigt har den ökade medvetenheten om att hotet från terrorismen bara kan mötas genom fördjupat internationellt samarbete har medfört ett i flera avseenden djupare samarbete mellan EU och USA.

### 1.2.1 EU – utvecklingen av GUSP

EU är en global aktör. Den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken ger EU instrument att påverka och agera. EU:s säkerhetsstrategi lägger en grund för EU:s samlade agerande på det säkerhetspolitiska området och därmed också för Sverige. EU följer, kommenterar och reagerar på händelser med säkerhetspolitiska förtecken varhelst i världen de uppkommer. EU:s medlemsstater har under de senaste åren visat prov på en ökad förmåga att agera enhetligt i utrikespolitiken, vilket medför ett ökat politiskt inflytande både för Unionen och dess medlemsländer. Möjligheten att genom Unionen använda ett brett spektrum av utrikespolitiska instrument som diplomati, bistånd, handel, politiska dialoger samt aktiv civil och militär krishanteringsverksamhet, ger medlemsstaterna goda förutsättningar att bedriva framgångsrikt internationellt arbete.

Utvecklingen av EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik kräver ett aktivt och engagerat deltagande från alla medlemmar. Splittringen mellan EU-länder i Irakfrågan under våren 2003 visade dock att nationella överväganden fortfarande kan spela en avgörande roll i enskilda frågor. Utifrån dessa erfarenheter tog EU-länderna under sommaren och hösten 2003 flera steg för att förstärka GUSP. Tillsammans med utvidgningen kommer därmed flera parallella processer under 2004 troligen att förbättra förutsättningarna för Unionen att agera som internationell aktör.

#### Europeiska unionens säkerhetsstrategi

I EU:s säkerhetsstrategi *Ett säkert Europa i en bättre värld* har medlemsstaterna gemensamt formulerat en säkerhetsrelaterad syn på omvärlden, enats om strategiska målsättningar samt givit en inriktning till hur EU:s utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik bör utformas. I strategin beskrivs de globala utmaningar och hot vi står inför. Framförallt framhålls terrorism, spridning av massförstörelsevapen, regionala konflikter, sönderfallande stater samt organiserad brottslighet. Två övergripande strategiska målsättningar anges för EU:s agerande; dels att främja säkerheten – i vid bemärkelse – i EU:s grannskap, dels att aktivt bidra till en effektivt multilateralt system, det vill säga utvecklingen av ett starkare internationellt samfund, väl fungerande internationella

institutioner och en reglerad internationell ordning. FN:s roll lyfts fram i strategin, vilken även innehåller en tydlig markering av vikten av att upprätthålla och utveckla folkrätten. Strategin föreskriver en mer aktiv, mer resursstark och mer sammanhållen EU-politik på utrikes- och säkerhetspolitikens område, liksom vikten av samarbete med strategiska partner, i synnerhet USA. För att kunna uppnå de strategiska målsättningarna måste EU bli mer aktivt och utveckla förmågan till tidiga, snabba och, när det behövs, kraftfulla insatser. Unionen bör kunna upprätthålla flera militära insatser samtidigt tillföra ett mervärde genom att utveckla insatser som inbegriper både militära och civila resurser. I strategin understryks också behovet av underrättelsesamverkan i syfte att ge medlemsstaterna en gemensam hotbildsuppfattning.

Strategin betonar även att länder inom unionen blir alltmer sammanflätade med varandra och med den övriga världen. Detta illustreras bland annat av framväxande transeuropeiska nätverk för energi, transporter och telekommunikationer. Integrationen ger en styrka för medlemsländerna, men innebär även en större sårbarhet på grund av risken för spridningseffekter av olika typer av störningar. Säkerhetsstrategin visar hur utvecklingen mot allt större transnationella beroenden medför risker och hot som i de flesta fall inte är militära. Dessa ställer i sin tur krav på en bredare uppsättning civila instrument, effektivare utnyttjande av existerande resurser och ökad samordning mellan åtgärder för att höja den inre säkerheten och krishantering.

Strategin lyfter vidare fram de bakomliggande orsakerna till olika hot mot säkerheten, liksom EU:s unika förutsättningar att agera inom ett brett spektrum av politikområden. Det långsiktiga arbetet med att utrota fattigdom, stärka respekten för mänskliga rättigheter, förändra odemokratiska styrelseskick, bekämpa organiserad brottslighet och på andra sätt stärka god samhällsstyrning anges som grundläggande för att undanröja hot mot säkerheten. Säkerhetsstrategins koppling mellan säkerhet och utveckling stödjer en ytterligare fördjupning av EU:s kapacitet att angripa de underliggande orsakerna till en konflikt.

Ansatsen i säkerhetsstrategin skall bidra till att förbättra och underlätta det säkerhetspolitiska samarbetet med USA. Strategin visar samsynen mellan EU och USA på ett stort antal områden och lägger grunden för en gemensam syn på säkerhet som betonar

vikten av en bred ansats till identifierade hotbilder. De amerikanska reaktionerna på den europeiska säkerhetsstrategin har varit positiva.

Europeiska rådets inriktning är det skall tas fram konkreta förslag för implementering av strategin. Inledningsvis skall detta inkludera åtgärder för att stödja ett effektivt multilateralt system med FN i fokus; kampen mot terrorismen; en strategi avseende Mellanöstern samt en sammanhållen politik i förhållande till Bosnien-Hercegovina. Säkerhetsstrategin utgör även ett centralt ingångsvärde för utformningen av nya målsättningar för EU:s krishantering, både i termer av civila krishanteringsinstrument och militära medel, inklusive stärkt förmåga till militära snabbsatser.

### **Konfliktförebyggande**

Konfliktförebyggande åtgärder är en central del av GUSP och omfattar därför alla delar av unionens yttre förbindelser, även områden som den politiska dialogen, utvecklingssamarbetet och handelspolitiken. Som ett led i det konfliktförebyggande arbetet upprättar EU:s utrikesministrar, sedan antagandet av EU:s Göteborgsprogram för förhindrande av väpnade konflikter 2001, i början av varje ordförandeskap en "bevakningslista" över ett antal länder som kan komma att bli föremål för insatser från EU:s sida. Bevakningslistan är således ett redskap för att kunna hålla beredskap och vid behov vidta förebyggande åtgärder för att förhindra väpnad konflikt. Varje halvår görs en översyn av vad EU kan göra i länderna på listan. Syftet är att identifiera tidiga varningssignaler samt att föreslå och genomföra konkreta åtgärder för att förebygga eskalation av potentiella konflikter.

EU-insatsen i Bunia i Demokratiska Republiken Kongo, som aktiverades med kort varsel, liksom det breda engagemanget i Liberia har haft en förebyggande effekt, genom att de har förhindrat lokala konflikter att eskalera och sprida sig. Målsättningen är att både mobilisera lokal kapacitet att bemöta en konflikt och att långsiktigt stärka samhällets strukturer så att konflikter kan lösas på fredlig väg. Ett exempel är den EU-fond som är under upprättande till stöd för afrikansk förmåga att hantera konflikter lokalt.

## Regeringskonferensen – försvarsfrågor

I regeringskonferensen under hösten 2003, förekom tidvis intensiva diskussioner om en vidareutveckling av GUSP och den Europeiska försvars- och säkerhetspolitiken (ESFP). I de flesta avseenden finns en stor enighet om hur unionen bör gå vidare för att stärka sina möjligheter att föra en mer samstämmig och effektiv utrikes- och säkerhetspolitik, vilket återspeglas i utkastet till nytt konstitutionellt fördrag. Sådana frågor är exempelvis förslaget att inrätta en utrikesministerfunktion med förankring i både rådet och kommissionen, avskaffandet av pelarsystemet i nuvarande fördrag, och upprättandet av ett separat råd för yttre förbindelser.

Även i försvarsfrågorna föreslås flera förändringar i det nya fördraget. Det finns en vilja bland EU:s medlemmar att vidareutveckla de så kallade petersbergsuppgifterna och förtydliga att unionen skall kunna ha en naturlig roll att spela under hela konfliktcykeln och med olika former av fredsfrämjande insatser. Jämfört med nuvarande fördragsformuleringar lyfter de nya skrivningarna till exempel tydligare fram både den konfliktförebyggande verksamheten och stabiliserande insatser efter konflikter. I fördragsutkastet föreslås därför att EU:s uppgifter skulle kunna inbegripa:

”gemensamma insatser för nedrustning, humanitära insatser och räddningsinsatser, militära rådgivnings- och biståndsinsatser, konfliktförebyggande och fredsbevarande insatser, insatser med stridsstyrkor för krishantering, inklusive insatser för återupprättande av fred och stabiliseringsoperationer efter konflikter. Alla dessa insatser kan bidra till kampen mot terrorism, bland annat genom stöd till tredje land i syfte att bekämpa terrorism på dess territorium.”

Även möjligheten att förbättra EU:s snabbinsatsförmåga diskuterades under regeringskonferensen. Det rådde stor enighet kring värdet av att EU, med snabbare reaktionstider än i dag och särskilt på direkt begäran från FN, skall kunna genomföra även mer komplexa och krävande krishanteringsinsatser i konfliktdrabbade områden. Det föreslås i utkastet att ett så kallat strukturerat samarbete skall kunna inrättas genom den nya konstitutionen. Deltagarna skall intensifiera sitt samarbete för att säkerställa att de nationella bidragen till ESFP utvecklas och blir mer effektiva.



Utveckling av snabbinsatskapacitet i anslutning till det strukturerade samarbetet har paralleller och överlappar i viss mån diskussionerna i anslutning till nya förmågemål för EU. Sverige har ställt sig positivt till förslaget och därvid uttalat att om samarbetet förverkligas ligger det i Sveriges intresse att bidra.

I utkastet till fördraget ges även uttryck för den allt tätare gemenskapen inom unionen och det gemensamma ansvaret för säkerheten i Europa. Den föreslagna solidaritetsklausulen signalerar en vilja att tydligare fördragsfästa den politiska solidaritet som redan finns mellan medlemsstaterna. Den förtydligar att alla unionsmedlemmar är beredda att bistå humanitärt med räddningstjänst och andra civila medel, men också med militära resurser om så skulle behövas, om en medlemsstat skulle bli utsatt för en terroristattack eller annan katastrof. Närmare föreskrifter för klausulen kommer att antas efter att den nya konstitutionen trätt i kraft.

Förslaget till klausul lyder:

”Artikel I-42: Solidaritetsklausul

1. Unionen och dess medlemsstater skall handla gemensamt i en anda av solidaritet om en medlemsstat utsätts för en terroristattack eller drabbas av en naturkatastrof eller en katastrof som orsakas av människor. Unionen skall mobilisera alla instrument som står till dess förfogande, även militära resurser som medlemsstaterna tillhandahåller, för att

- a) - förhindra terroristhot på medlemsstaternas territorier,
  - skydda de demokratiska institutionerna och civilbefolkningen vid en eventuell terroristattack,
  - bistå en medlemsstat på dess territorium på begäran av dess politiska myndigheter vid en terroristattack,
- b) - bistå en medlemsstat på dess territorium på begäran av dess politiska myndigheter vid en naturkatastrof eller en katastrof som orsakas av människor”<sup>8</sup>

Efter terrorattacken i Madrid i mars 2004 antog Europeiska rådet en deklaration om att agera i andan av solidaritetsklausulen. Deklarationen fångar upp huvuddragen i klausulen och utgör en politisk viljeförklaring från EU-medlemmarna att agera solidariskt och bistå varandra i händelse av en terroristattack.

<sup>8</sup> Regeringskonferensens hemsida [http://ue.eu.int/igc/doc\\_register.asp?content=PRESID&lang=SV](http://ue.eu.int/igc/doc_register.asp?content=PRESID&lang=SV), Dok CIG 50/03 AGS/be 50

Som ett led i strävan att öka unionens förmåga till samordning vid större katastrofer, terroristattacker och andra allvarliga kriser som berör flera medlemsstater har regeringskonferensen även diskuterat den interna strukturen för operativ samordning och samarbetsformen med kommittén för utrikes- och säkerhetspolitik (KUSP).

Det fanns också EU-länder som under regeringskonferensen förespråkade att medlemsstaterna skulle utfästa ömsesidiga försvarsgarantier för den händelse att en medlemsstat skulle bli utsatt för ett väpnat angrepp. De militärt alliansfria staterna kunde inte acceptera sådana garantier. Det kompromissförslag som presenterades inför Europeiska rådets möte i december 2003 innebär att de ömsesidiga åtagandena kompletteras med en skrivning om respekt för vissa medlemsstaters särskilda säkerhetspolitiska inriktning. Den svenska regeringen har konstaterat att skrivningen även fortsättningsvis ger Sverige det handlingsutrymme och den frihet som den militära alliansfriheten kräver, samtidigt som solidariteten mellan medlemsstaterna ytterligare poängteras i förslaget till konstitution.

Förslaget till klausul lyder:

”Artikel I-40.7

Om en medlemsstat utsätts för ett väpnat angrepp på sitt territorium, är de övriga medlemsstaterna skyldiga att ge den stöd och bistånd med alla till buds stående medel i enlighet med bestämmelserna i artikel 51 i Förenta nationernas stadga. Detta skall inte inverka på den specifika karaktären hos vissa medlemsstaters säkerhets- och försvarspolitik.

Åtagandena och samarbetet på detta område skall vara förenliga med åtagandena inom Nato, som för de stater som är medlemmar i denna också i fortsättningen skall vara grunden för deras kollektiva försvar och den instans som genomför det.”<sup>9</sup>

Under våren 2004 har förhandlingarna i regeringskonferensen återupptagits med målsättningen att nå enighet om det konstitutionella fördraget vid Europeiska rådets möte i juni 2004. Oaktat tidsplanen för den fortsatta regeringskonferensen och

<sup>9</sup> Regeringskonferensens hemsida [http://ue.eu.int/igc/doc\\_register.asp?content=PRESID&lang=SV](http://ue.eu.int/igc/doc_register.asp?content=PRESID&lang=SV), Dok CIG 60 Add1, 9 dec

ratificeringsprocessen får utgångspunkterna bakom förslagen till del genomslag i andra pågående processer inom det ordinarie EU-arbetet.

### 1.2.2 EU:s interna säkerhets- och beredskapsarbete

Terrorattackerna mot USA den 11 september 2001 bidrog i många avseenden till att skapa nya förutsättningar för EU:s interna säkerhets- och beredskapsarbete. Försvarsberedningen har i tidigare rapporter beskrivit de åtgärder som EU vidtagit på området skydd mot terrorism. Detta omfattade bland annat åtgärder för skydd mot NBC-terrorism, vilket senare kompletterades med en strategi mot massförstörelsevapen (se avsnitt 1.10), förstärkt polis- och underrättelsesamarbete samt åtgärder för att höja flygsäkerheten. Dessutom finns en ökad medvetenhet inom unionen om behovet av att finna former för att gemensamt förebygga och hantera terrorattacker och andra typer av katastrofer och kriser med konsekvenser för flera medlemsländer. I EU:s säkerhetsstrategi betonas inte enbart betydelsen av att stärka unionens förmåga att hantera hot och kriser utanför unionens gränser, utan även de alltmer otydliga gränserna mellan det externa och det interna säkerhetsarbetet. Omvärldsutvecklingen har medfört att det blir allt svårare att dra en tydlig gräns mellan EU:s utrikes- och säkerhetspolitiska arbete och EU:s inrikespolitiska samarbete. Sambanden mellan säkerheten och beredskapen inom unionen och kriser i andra delar av världen illustrerades av terrorattackerna i Madrid den 11 mars 2004.

I den deklaration som antogs av Europeiska Rådet i mars 2004 sammanfattas det arbete som pågår inom EU för att bekämpa terrorism och ett antal ytterligare åtgärder och förslag presenterades. Som beskrivits ovan, innehöll deklarationen en politisk viljeförklaring från samtliga medlemsstater, i linje med solidaritetsklausulen, om att agera solidariskt och bistå varandra om en medlemsstat skulle drabbas av en terroristattack. Deklarationen ger även uttryck för insikten om att det förebyggande arbete behöver kompletteras med en större operativ förmåga och nya strukturer för samordning. För att åstadkomma ökad samordning tillsattes i mars 2004 en särskild terrorismkoordinator med uppgift att samordna unionens olika

instrument i kampen mot terrorism, samt att stödja och övervaka medlemsstaternas implementering av gemensamma beslut.

Det genomförs åtgärder som syftar till att öka den gemensamma säkerheten och beredskapen på en rad områden. Särskilt betonas polis- och underrättelsesamarbete, det rättsliga samarbetet och åtgärder för att skärpa transportsäkerheten samt behovet av förstärkta säkerhetsåtgärder för vattenförsörjningssystem, elsystem, kommunikations- och informationssystem, räddningstjänst och smittskydd.

När det gäller utvecklingen av polis- och underrättelsesamarbetet inom unionen slog Europeiska rådet fast att medlemsstaterna måste förbättra informationsutbytet och använda de samarbetsstrukturer som inrättats i form av *Europol* och *Eurojust*. *Europol* väntas under 2004 få utvecklat tekniskt stöd, vilket möjliggör för polis, underrättelsetjänster och andra specialiserade brottsbekämpande organ på nationell, regional och lokal nivå inom medlemsländerna att direkt delge information som sedan sammanställs av *Europol*. Inom ramen för Schengensamarbetet har ett informationssystem (SIS) inrättats. En förbättrad version, SIS II, förväntas vara operativ under juni 2004.

Europeiska rådet har också tillstyrkt inrättandet av en europeisk gränskontrollbyrå som föreslås vara fullt operativ i januari 2005. Myndigheten skall ansvara för att samordna utbildning av gränskontrollpersonal och främja utveckling av gemensam teknisk utrustning, samt införa pass och identitetshandlingar inom unionen som innehåller så kallad biometrisk information om innehavaren. Det nya systemet för upprättande av resehandlingar skall vara färdigt före utgången av 2004.

På området räddningstjänst upprättas ett gemensamt kommunikations- och informationssystem, *Common Emergency and Communication System (CESIS)*, mellan medlemsstaterna och kommissionen. Syftet är att underlätta för medlemsstaterna att bistå varandra i händelse av stora katastrofer och terroristattacker. Kommunikationssystemet är knutet till ett särskilt övervaknings- och informationscentrum, *Monitoring and Information Centre (MIC)*, inom kommissionens generaldirektorat för miljöfrågor.

Händelserna den 11 september 2001 initierade ökat intresse för flygsäkerhet, men även sjöfartsskydd och hamnsäkerhet har under senare tid hamnat i fokus. Medlemsstaterna har antagit en förordning med ett antal gemensamma krav på säkerhetsåtgärder för flygtransporter. Vid sidan av detta arbete har medlemsländerna enats om en gemensam övervakningsmekanism, enligt vilken varje land har till uppgift att utse en nationell inspektionsmyndighet som i sin tur övervakas av EU-team med inspektörer. Mot bakgrund av den lag som ålägger flygbolag som trafikerar USA att till den relevanta amerikanska myndigheten överföra uppgifter om passagerare, har EU efter förhandlingar med USA slagit fast att behandlingen av personuppgifterna i USA har en adekvat skyddsnivå och avser att ingå ett avtal.

På området för sjöfartsskydd och hamnsäkerhet utarbetas en gemensam säkerhetsstandard och åtgärder för nationell kontroll och övervakning. I mars 2004 infördes en förordning som ålägger medlemsstaterna att införa olika rutiner för säkerhetskontroller till sjöss och vid hamnanläggningar. Förordningen innebär även nya uppgifter för den europeiska sjösäkerhetsbyrån, *European Maritime Security Agency (EMSA)*, som inrättades 2002. Myndigheten får bland annat i uppgift att bistå kommissionen i dess arbete med att inspektera medlemsstaternas efterlevnad av de skyddsåtgärder som träder i kraft i samband med förordningen. Arbetet sker i nära samverkan med nationella inspektionsmyndigheter.

Såväl flygsäkerhets- som sjöfartsskyddsarbetet inom unionen har drivits på av USA. När det gäller sjöfartsskyddet och hamnsäkerheten har USA satsat mycket på att öka containersäkerheten, *Container Security Initiative*. De europeiska hamnar som godkänts av USA som säkra exporthamnar har bland annat fått ta emot amerikanska inspektörer för att övervaka containerhanteringen vid export till USA.

Även säkerheten för tågtransporter inom EU har förstärkts under senare år. Särskilt regleras tågtransporter av farligt gods. Efter terroråderna i Madrid forcerades införandet av nya säkerhetsbestämmelser i den gällande lagstiftningen. Säkerhetsbestämmelserna, som kommer att träda i kraft den 1 januari 2005, gäller såväl för transportören som för andra aktörer. Bland annat preciseras krav på säkerhet under transport och vid rangerbangårdar, terminalområden och vagndepåer. Lagstiftningen

för säkerhet vid tågtransporter ställer krav på samarbete mellan de olika inblandade aktörerna i transportkedjan när det gäller utbyte av säkerhetsinformation och utarbetande av säkerhetsplaner. All personal som är inblandad i transportkedjan skall genomgå utbildning som omfattar kännedom om säkerhetsrisker och metoder för att upptäcka och reducera risker och sårbarhet i systemen. Begreppet ”farligt gods med risk för allvarliga konsekvenser” introduceras i säkerhetsbestämmelserna och beskrivs som gods som kan missbrukas i samband med en terroristhändelse och som kan resultera i allvarliga konsekvenser i form av stor skadegörelse och många dödsfall.

I den gemensamma deklARATIONEN mot terrorism från mars 2004 betonas även vikten av att stärka skyddet av andra kritiska infrastruktursystem inom unionen. Ett uttryck för detta är de ansträngningar som vidtagits för att öka elsäkerheten bland medlemsländerna. De stora elavbrotten i USA, Kanada och Italien under 2003 ökade medvetenheten om behovet av att samarbeta över gränserna. Som ett led i ansträngningarna presenterade kommissionen ett förslag till direktiv för att åstadkomma mer robusta elsystem inom unionen. Förslaget innehåller bland annat krav på medlemsstaterna tillser att berörda operatörer upprätthåller viss reservkraftskapacitet.

På området för skydd av kritisk infrastruktur återfinns även åtgärder för stärkt kommunikations- och informationssäkerhet. Genom en förordning som nyligen antogs kommer en helt ny myndighet på området att inrättas, *European Network and Security Agency* (ENISA). ENISA skall bistå kommissionen, medlemsländerna och näringslivet med stöd vid framtagande av lagstiftning samt bidra till att reducera sårbarhet i unionens nationella kommunikations- och informationssystem genom att erbjuda råd och teknisk expertis. Myndigheten, som placerats i Grekland, blev operativ i mars 2004.

Europeiska rådet betonar även vikten av att stärka unionens förmåga att hantera konsekvenserna av olika former av terrorangrepp. Den så kallade gemenskapsmekanismen för räddningstjänst, som etablerades efter terrorattackerna mot USA, syftar till att underlätta för medlemsländerna att bistå varandra med personal och utrustning för hantering av större katastrofer och kriser. Kommissionen förfogar för detta ändamål över en särskild

databas med anmälda insatsgrupper, utrustning och experter från medlemsländerna.

Även vad gäller smittskydd och katastrofmedicin har medlemsstaterna upprättat gemensamma system för informationsutbyte. För att ytterligare stärka samarbetet inom unionen har beslut fattats om att skapa en ny europeisk myndighet för skydd mot smittsamma sjukdomar, *European Center for Disease Prevention and Control* (ECDC). Den nya myndigheten, som kommer att påbörja sin verksamhet 2005, skall placeras i Stockholm.

Europeiska rådet har även betonat satsningar på forskning för skydd och säkerhet. Kommissionen har presenterat ett omfattande forskningsprogram med fokus på skydd och säkerhet för befolkningen som skall träda i kraft 2007. Under 2004-2006 pågår ett förberedande forskningsprogram med en omfattande budget. Inriktningen av forskningsprogrammet tar avstamp i den hotbild som tecknas i den Europeiska säkerhetsstrategin. Som exempel på områden som kommer att behandlas inom ramen för programmet kan nämnas skydd mot terrorism, förbättrad krishanteringsförmåga och informationssäkerhet. Programmet vänder sig såväl till näringslivet som till aktörer inom den offentliga sektorn samt olika former av branschanknutna forskningsinstitut, organisationer, universitet och högskolor.

### **1.2.3 Utvecklingen av den Europeiska säkerhets- och försvarspolitiken**

Genom utvecklingen av den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken (ESFP) bygger EU:s medlemsländer gemensamt upp en förmåga att agera med både civila och militära instrument vid krishantering med den uttalade ambitionen att ge större tyngd till den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Med en ökad krishanteringsförmåga ökar dessutom förväntningarna från omvärlden på att EU och medlemsländerna i högre grad skall bidra till att förebygga och lösa konflikter samt att upprätthålla fred och stabilitet i områden som tidigare drabbats av konflikt.

## EU som aktiv krishanteringsaktör

Under 2003 har EU inlett de första civila och militära krishanteringsinsatserna inom ramen för ESNP och därmed visat prov på förmåga att hantera olika typer av kriser med olika instrument. EU:s första krishanteringsinsats inleddes i januari 2003, då EU tog över den internationella polis närvaron i Bosnien-Hercegovina från FN. *European Police Mission* (EUPM) omfattar omkring 500 personer. I samband med att Nato avslutade *Operation Allied Harmony* i Makedonien inleddes EU:s första militära insats, *Operation Concordia*, i mars 2003. Styrkan omfattade 350 personer vars uppgifter var att bidra till en synlig militär närvaro, övervaka situationen till stöd för de civila övervakarna från EU och OSSE samt upprätthålla kontakter med lokala myndigheter. En förutsättning för planering och genomförande av *Concordia* var att samarbetsarrangemangen med Nato (Berlin plus) fanns på plats. Samarbetsarrangemangen Berlin sattes därmed för första gången på prov och erfarenheterna var överlag goda.

I och med att *Operation Concordia* avslutats och den rådgivande och övervakande polisinsatsen *EUPOL Proxima* påbörjats har EU ersatt sitt militära åtagande med ett långtgående civilt åtagande och samtidigt understrukit sitt fortsatta engagemang i regionen och bidrag till den pågående utvecklingen och stabiliseringen av Makedonien.

*Operation Artemis* i Demokratiska Republiken Kongo under sommaren 2003 var EU:s första autonoma militära krishanteringsinsats. EU:s roll var att genom en snabbinsats möjliggöra för FN att förstärka den pågående fredsbevarande operationen MONUC. Insatsen ställde EU inför flera utmaningar. För första gången testades arrangemangen där ett EU-land tog på sig ett särskilt ansvar för att leda en EU-insats. Frankrike var sammanhållande för insatsen, så kallad *framework nation*, och bidrog med huvuddelen av den militära ledningsstrukturen inklusive planeringsstöd, medan EU utövade den politiska kontrollen och strategisk ledning av insatsen. *Operation Artemis* var även den första EU-ledda insatsen utanför Europa som dessutom genomfördes med kort varsel i ett område där läget var säkerhetsmässigt svårt, såväl humanitärt som politiskt. När insatsen officiellt avslutades den 1 september hade läget stabiliserats och FN



förstärkt sin närvaro i området. Samarbetet mellan EU och FN fungerade väl på såväl det politiska som det praktiska planet både under planeringen och under genomförandet av insatsen. Insatsen visade att EU:s militära krishanteringsförmåga kan användas som ett verktyg inom ramen för GUSP för att stödja fredlig utveckling utanför Europa. Sverige var en av de två medlemsstater som deltog med väpnad trupp i insatsen.

Under 2004 har planeringen inletts för en EU-ledd militär insats i Bosnien-Hercegovina. EU:s övertagande av uppgifter som utförts av den pågående Nato-ledda insatsen SFOR förutsätter nära samråd mellan EU och Nato, och ger möjlighet att ytterligare utveckla samarbetet mellan organisationerna. Genom en militär insats skulle EU vidga sitt redan omfattande engagemang i Bosnien-Hercegovina och kommer att innebära ett test för formerna för samverkan mellan insatsens militära och civila komponenter bland annat polisinsatsen EUPM.

*Operation Concordia* och ett utökat engagemang av EU i Bosnien-Hercegovina innebär att uppgiftsfördelningen mellan EU och Nato på Balkan förändras. Civila uppgifter har efterhand fått ökat fokus i förhållande till militära säkerhetsåtgärder samtidigt som EU vill öka sitt totala engagemang i regionen.

#### **1.2.4 Utveckling av krishanteringsförmåga**

Inom ramen för den gemensamma säkerhets- och försvarspolitikens område ligger tyngdpunkten på internationell krishantering med hjälp av civila och militära medel för att kunna utföra hela skalan av Petersberguppgifter. Ett aktivt arbete bedrivs för att utveckla medlemsstaternas bidrag till de civila och militära krishanteringsinstrumenten.

#### **Civil krishanteringsförmåga**

I den Europeiska unionens säkerhetsstrategi betonas vikten av att agera preventivt för att stävja hot och kriser. Säkerhetsstrategin pekar på att militära resurser i de allra flesta fall är otillräckliga för att möta de hot som EU:s medlemsländer har att hantera. Det konstateras vidare att större krishanteringsinsatser, ofta medför

situationer präglade av militär effektivitet, som sedan efterföljs av kaosliknande lägen. EU behöver därför större förmåga att bidra med civila resurser, både i själva krisläget och i en efterföljande fas. En vid uppsättning instrument efterfrågas; från bistånd och medlarinsatser till underrättelsearbete, polisinsatser och stöd för institutionsuppbyggnad.

Den civila delen av ESFP har utvecklats sedan Europeiska rådets möte i Helsingfors i december 1999. Arbetet med att uppfylla de kvalitativa och kvantitativa målsättningarna har sedan dess drivits inom ramen för fyra prioriterade områden: polis, stärkande av rättstat, civil förvaltning<sup>10</sup> och räddningstjänst. Arbetet har kommit längst på polisområdet. Medlemsstaterna har åtagit sig att kunna sätta in upp till 5000 poliser i krishanteringsinsatser, varav 1400 på kort varsel. Inom området stärkande av rättstaten skall 200 tjänstemän kunna ställas till EU:s förfogande för insatser i krisdrabbade områden. Medlemsländerna har åtagit sig att inrätta en reserv av experter som med kort varsel kan åta sig uppdrag inom den civila förvaltningen. Inom räddningstjänstområdet kan utvärderings- och samordningsgrupper om totalt 100 särskilt utvalda experter kunna skickas till kris- och konfliktområden med kort varsel. Dessutom skall räddningstjänststyrkor på upp till 2000 personer finnas tillgängliga med hög beredskap. Beslut togs hösten 2003 om att förstärka rådssekretariatets förmåga att planera och stödja civila krishanteringsinsatser, vilket var ett första steg mot upprättandet av en mer omfattande enhet för planerings- och missionsstöd i likhet med motsvarande militära strukturer.

Ett arbete har inletts med att fortsätta arbetet med att förbättra de kvantitativa och kvalitativa kapaciteterna inom de fyra prioriterade områdena, speciellt med tanke på anslutningsländernas bidrag. En grundläggande tanke är att skapa moduler i form av ”resurspaket” avpassade för olika krissituationer, vilket skulle förbättra samordningen och användbarheten av de civila krishanteringsinstrumenten med syfte att öka tillgängligheten. Samtidigt pågår ett arbete med att formulera nya målsättningar för hur EU:s civila krishantering som helhet kan utvecklas. Avsikten är att en rapport skall antas av det Europeiska Rådet i juni 2004.

---

<sup>10</sup> Inom begreppet civil förvaltning i EU inkluderas ett brett fält av funktioner som är relevanta för krishanteringsinsatser, t ex administrativa, sociala och infrastruktur.

## Militär krishanteringsförmåga

EU:s militära krishanteringsförmåga är central för att skapa trovärdighet i den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. EU:s operativa förmåga bedömdes, när utrikes- och försvarsministrarna samlades till en så kallad kapacitetskonferens, i maj 2003 omfatta hela skalan av petersbergsuppgifter. Begränsningar i EU:s förmåga rör främst komplexa militära insatser som i omfattning och beredskapstider ställer höga krav samt i de fall då flera komplexa insatser pågår samtidigt. Samtliga medlemsstater uttryckte vid kapacitetskonferensen sitt engagemang för att åtgärda de redovisade bristerna inom strategisk transportförmåga, lednings- och underrättelseresurser. Dessa åtaganden kommer troligen att ge substantiella resultat först på sikt.

Det konkreta arbetet med att täcka kvarvarande brister i militär förmåga bedrivs sedan 2001 inom ramen för *European Capabilities Action Plan* (ECAP). Verksamheten är inriktad på tre huvudområden; koncept och doktriner, organisations- och personalfrågor samt materielanskaffning. Arbetet är fokuserat på att utveckla procedurer och öka effektiviteten för befintliga förmågor.

En särskild så kallad översynsmekanism har inrättats för att följa och utvärdera uppbyggnaden av militär förmåga och samstämmigheten med motsvarande processer i Nato. Syftet är att kunna följa och identifiera behov av att utveckla militär förmåga som kan ställas till antingen EU:s eller Natos förfogande för krishanteringsuppgifter. Den gemensamma EU-Nato-kapacitetsgruppen skall säkerställa ett rationellt resursutnyttjande och undvika onödig duplicering mellan organisationerna.

Europeiska rådets har beslutat att under 2004 inrätta en myndighet för utveckling av försvarsresurser och för forskning, anskaffning och försvarsmateriel. Myndigheten skall ha som mål att stärka EU:s militära krishanteringsförmåga, främja och utveckla europeiskt försvarsmaterielsamarbete och stärka den europeiska försvarsindustrin. Unionens arbete med att utveckla militära kapaciteter kommer även fortsättningsvis bygga på nationella och multinationella resurser. Inrättandet av myndigheten är avsett att bli ett viktigt gemensamt instrument för att finna synergier och

incitament så att unionens förmågeutveckling kan utvecklas i takt med politiska ambitioner som uttrycks bland annat i de nya förmågemålen. Myndighetens arbete skall syfta till att öka effektiviteten genom att systematiskt sammanföra behovsanalys, forskning, utveckling, industrisamordning och utvärdering.

Med anledning av inrättandet av myndigheten förutses betydande förändringar inom förmågeutvecklingsprocessen. Berörda kommittéer och arbetsgrupper ser över myndighetens relation till den nuvarande organisationen. Inrättandet av myndigheten förutses få återverkningar även för medlemsstaternas nationella försvarsplanering.

### Nya målsättningar för ESFP

Arbetet med att definiera nya målsättningar för ESFP har påbörjats. De nuvarande förmågemål, *EU Headline Goal 2003*, tar sin utgångspunkt i kosovokrisens krav på förmågor, medan de aktuella hoten skall ligga till grund för de nya målsättningarna. Avsikten är att målen skall vara realiserade år 2010. Utöver den breddning av petersbergssuppgifterna som förutsågs i diskussionen om det nya fördraget utgör den Europeiska säkerhetsstrategin en viktig utgångspunkt. Fokus ligger på kvalitativa aspekter som utveckling av interoperabilitet, uthållighet och förmåga att göra förbanden insatsberedda, inklusive transporter till insatsområden. I Helsingfors 1999 bejakade stats- och regeringscheferna att vissa länder förberedde organiserandet av ett europeiskt kommando för strategiska lufttransporter. Flera liknande förslag om att utveckla samutnyttjade eller gemensamägda resurser har väckts. Detta tas nu i beaktandet i de nya förmågemål, *Headline Goal 2010*. Utöver ovan angivna allmänna målsättningarna redovisas ett antal specifika milstolpar för perioden 2005-2010. Milstolparna inkluderar en samordning av strategiska transporter, där de länder som så önskar etablerar ett transportkommando utanför EU-samarbetet. Andra milstolpar är utveckling av nätverksbaserad förmåga och kvantitativa mål för nationella förband i fredsfrämjande insatser.

Utvecklingen av snabbinsatsförmåga ingår också som en del av de militära förmågemålen. EU:s nuvarande koncept för snabbinsatsförmåga utgår från att medlemsstaterna anmäler förband med en reaktionstid om 5-30 dagar till en särskild databas.

Dimensionerande för snabbinsatsförmågan har bedömts vara förmågan att fatta snabba politiska beslut och medlemsstaternas bidrag med samövade förband med hög beredskap. Europeiska rådet vill öka förmågan och har beslutat att EU skall utveckla en självständig förmåga till snabbinsatser. Avsikten är att inom cirka 15 dagar kunna sätta in en stridsgrupp om cirka 1500 soldater i ett krisområde, därtill tillkommer flyg- och marinkomponenter samt erforderliga stödresurser. Insatserna skall kunna genomföras under 30-120 dagar. För att kontinuerligt ha två stridsgrupper tillgängliga är bedömningen att det totalt erfordras cirka 7-10 stridsgrupper. Förbanden skall kunna stödja FN och lösa alla typer av petersbergsuppgifter, inklusive stridsuppgifter i höga konfliktnivåer. Till skillnad mot nuvarande styrkeregister, där varje medlemsstat endast anmälde generiska förmågor förväntas förbanden vara på förhand identifierade. Förslaget innebär en ambitionshöjning i beredskap och ett tydligt steg mot att skapa tillgång till i förväg identifierade och interoperabla förband. Förslaget utgör kärnan i de kriterier som finns i förslaget om strukturerat samarbete som förhandlats inom ramen för EU:s regeringskonferens.

EU beslutade i december 2003 att förstärka EU:s gemensamma förmåga att planera och leda krishanteringsinsatser. Beslutet innebär att EU:s militära stab (EUMS) får en utvecklad förmåga till omvärldsbedömning, inklusive tidig förvarning samt strategisk planering genom etablerandet av en stabscell med både civila och militära komponenter. Vid autonoma EU-insatser skall den civil-militära stabscellen kunna planera och genomföra en specifik insats. Beslutet innebär även att EU skall upprätta en mindre stabscell i Natos europeiska högkvarter (Shape), för nyttjande av Natoresurser vid EU-ledda krishanteringsinsatser samt att Nato erbjuds förbindelsearrangemang vid EUMS. Dessutom har modaliteter utarbetats för förstärkning av staber vid EU-ledda insatser. Medlemsstaterna anmodas att på förhand identifiera personal för att kunna förstärka de till styrkeregistret anmälda nationella staberna i samband med en krishanteringsinsats.

### **1.2.5 Samarbetet mellan EU och Nato**

Samarbetet mellan EU och Nato skall vara transparent och ömsesidigt förstärkande: En grundtanke är att undvika onödiga

dubbling av resurser och verksamhet. Ett fungerande strategiskt partnerskap på krishanteringsområdet förutsätter respekt för beslutsprocessen i respektive organisationer och för deras särart. EU:s krishanteringsförmåga byggs i nära samarbete med Nato. Ett fungerande samarbete med Nato i fråga om planerings- och ledningsresurser för en militär krishanteringsinsats är fortsatt viktigt för EU:s krishanteringsförmåga. Bland medlemsländerna har förhållandet mellan EU och Nato ingalunda varit oomstritt och det finns olika syn på hur de båda organisationernas beslutsautonomi bör säkerställas. Inte minst har motsättningarna gällt formerna för inflytande för de europeiska Natoländer som inte är medlemmar i EU och de EU-länder som inte är medlemmar i Nato. Utvecklingen av samarbetet blockerades inledningsvis av Grekland och Turkiet. I botten ligger de båda ländernas nationella intressen i Medelhavsområdet.

Vid Köpenhamnstoppmötet i december 2002 nåddes en principlösning för den praktiska implementeringen av de så kallade Berlin plus-arrangemangen för samarbetet mellan EU och Nato. De olika elementen av *Berlin plus* är följande:

- \* Garanterad tillgång för EU till Nato:s planeringskapacitet, inklusive principer för deltagande av internationella stabsofficerare från EU i Nato:s planering för EU-ledda krishanteringsinsatser.
- \* Ledningsstrukturer, inklusive DSACEUR<sup>11</sup>s roll;
- \* Garanterad tillgång till på förhand identifierade resurser;
- \* Principer för överlämnande, övervakning, återlämnande eller återkallande av Nato-resurser;
- \* Konsultationsarrangemang mellan EU och Nato i samband med en kris.

Utöver ovanstående ingår ett säkerhetsavtal och den gemensamma översynsmekanismen för förmågeutveckling i samarbetet mellan EU och Nato.

Erfarenheterna från *Operation Concordia* tillsammans med utvärdering av krishanteringsövningar ger underlag för fortsatt samverkan när EU nyttjar Natos resurser, t ex i planeringen och genomförandet av en EU-ledd militär insats i Bosnien-Hercegovina. Som ett resultat av det utökade samarbetet på Balkan

---

<sup>11</sup> DSACEUR, ställföreträdande befälhavaren för Nato i Europa

har EU och Nato tagit fram ett gemensamt ramverk för dialog om säkerhet och stabilitet på västra Balkan i syfte att förstärka samarbetet och för att stimulera utvecklingen i regionen.

Utöver arbetet i EU-Nato kapacitetsgrupp har mindre framsteg i militär förmågeutveckling skett mellan ECAP och Natos motsvarighet inom *Prague Capability Commitment* (PCC). Samarbetet mellan ECAP och PCC sker på flera områden på initiativ från deltagande länder utan medverkan från institutionerna. Samarbetet inom vissa kapacitetsområden har underlättats av att samma land leder arbetet inom såväl EU som Nato.

Omstruktureringen av Nato och utvecklingen av snabbinsatsförmåga, *Nato Response Force* (NRF) förväntas få konsekvenser för samarbetet mellan EU och Nato. Det finns ett informationsutbyte mellan organisationerna avseende snabbinsatsförmåga och vissa Natomedlemmar, som tillika är medlemmar i EU, har aviserat att samma förbandsenheter kommer att anmälas till NRF som till EU:s snabbinsatsstyrkor. Härvid är det angeläget att de militära kraven harmoniseras så att organisationerna kan åstadkomma ett effektivt resursnyttjande.

### 1.3 Nato

Nato har under det senaste decenniet genomgått en djupgående omvandling som har påskyndats efter terroristattacker den 11 september 2001. Alliansens centrala ställning för frågor som rör de transatlantiska strategiska relationerna består, men dess roll och uppgifter håller på att anpassas till en vidgad hotbild och till insatser utanför Europa. Förändringarna syftar också till att minska gapet mellan USA och dess europeiska allierade i militär förmåga med målet att de europeiska medlemmarna i större utsträckning skall bidra till Natos gemensamma åtaganden. Dessutom är en målsättning att utveckla de säkerhetspolitiska banden med länder som samarbetar med alliansen.

Nato:s roll som traditionell mellanstatlig försvarsallians med ömsesidiga säkerhetsgarantier finns kvar men alliansen fungerar i allt större utsträckning också som en plattform för brett säkerhetspolitiskt samarbete med fokus på militär krishantering.

Grunden för Nato är artikel 5 med ömsesidiga säkerhetsgarantier som lyder:

”The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defence recognised by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area.

Any such armed attack and all measures taken as a result thereof shall immediately be reported to the Security Council. Such measures shall be terminated when the Security Council has taken the measures necessary to restore and maintain international peace and security.”<sup>12</sup>

Åberopandet av artikel 5 efter terroristattacker den 11 september 2001 kom att framhäva artikelns politiska snarare än dess militära dimension. De konkreta åtgärder som vidtog av medlemsländerna varierade också från ett aktivt deltagande i de efterföljande operationerna i Afghanistan till aktiviteter som hade karaktär av solidaritetsyttringar. Natos gemensamma resurser utnyttjades för att stärka skyddet av det amerikanska fastlandet. De ömsesidiga försvarsåtagandena har också getts en delvis förändrad innebörd genom att de kommit att omfatta även hot från icke-statliga aktörer.

För att kunna möta den vidgade hotbilden beslutade Nato vid toppmötet i Prag 2002 att Natoländernas militära förmågor skall göras mer flexibla och bättre rustade för krishanteringsinsatser på längre avstånd. Natos strategiska fokus är i ökad utsträckning Balkan, Centralasien och Mellersta Östern. I Prag beslutades även att en snabbinsatsstyrka (NRF), bestående av i huvudsak europeiska enheter om 21 000 man. Senare har beslutats att styrkan skall vara fullt operativ år 2006 och göras kompatibel med EU:s snabbinsatsförmåga. De höga kraven på samövning, beredskap och samverkansförmåga innebär att styrkan sätter normen för de modernaste förbanden i medlemsstaterna. Kopplat till utvecklingen

---

<sup>12</sup> <http://www.nato.int/docu/basic/txt/treaty.htm>



av snabbinsatsstyrkan är initiativet för att långsiktigt modernisera och stärka de europeiska Natoländernas militära förmåga (PCC). De båda initiativen har också som mål att konkret bidra till att minska den militära obalansen mellan Europa och USA, men torde ge resultat först på lång sikt och då endast på vissa områden, till exempel i form av förbättrad interoperabilitet. Ett så kallat transformeringskommando har inrättats, med syfte att understödja reformeringen av medlemsstaternas militära förmåga. Reformen av Natos militära ledningsstruktur innebär att det endast kvarstår en stab på militärstrategisk nivå och att antalet staber i övrigt reduceras. Ambitionen är att skapa en mindre kostsam och mer ändamålsenlig organisation och därutöver beakta utvecklingen av EU:s krishanteringsförmåga. Frågan om att se över beslutsformerna har tidigare väckts inom Nato, men någon ändring av konsensusprincipen synes för närvarande inte aktuell.

Alliansen uppträder i stor utsträckning utanför sitt traditionella operationsområde. Nato leder militära fredsfrämjande operationer på Balkan och sedan 2003 också, även där med ett mandat från FN, ISAF-styrkan i Afghanistan. Därmed leder alliansen för första gången en insats utanför Europa, vilket tillmäts stor principiell betydelse. Nato stödjer också den polskledda multinationella divisionen i Irak.

Vid toppmötet i Istanbul förväntas Natos insatser var i fokus. En prioriterad fråga är insatsen i Afghanistan och då särskilt utvidgningen av ISAF:s geografiska mandat. Nato förväntas också göra ett uttalande om att avsluta det militära engagemanget inom ramen för SFOR i Bosnien-Hercegovina, för att formellt överlämna ansvaret till EU först i slutet av 2004. Även nya initiativ för att möta terrorattacker kan komma att lanseras. Det finns också förväntningar om att Nato kommer att lansera ett initiativ för Mellanöstern med fokus på försvarsreformer och ämnad att stärka den demokratiska utvecklingen i regionen. Bakomliggande skäl för det ökade engagemanget utanför Europa är bland annat en önskan att långsiktigt öka säkerheten i de regioner som efter utvidgningen kan sägas utgöra Natos närområde. Det är dock oklart vad eventuella initiativ kräver i form av konkreta åtaganden och politiskt engagemang från medlemsstaterna.

## Natos utvidgning

I mars 2004 blev sju länder nya medlemmar i alliansen, nämligen Estland, Lettland, Litauen, Slovenien, Slovakien, Rumänien och Bulgarien. Natos säkerhetsgarantier gäller emellertid i praktiken alltsedan beslutet att inbjuda länderna som medlemmar vid toppmötet i Prag 2002. Viktigt för processen är också den närmare relationen mellan Nato och Ryssland, vilket kommer till uttryck i *Nato-Rysslandsrådet*, NRC. Rådet har gjort det lättare för Ryssland att acceptera olika dimensioner av Nato-utvidgningen. För de nya medlemmarna ligger en stor del av Natos attraktionskraft alltjämt i säkerhetsgarantin, artikel 5, med USA som främsta garant. Säkerhetsgarantin har fortfarande stor betydelse som yttersta försäkring mot ett yttre militärt hot. Utvidgningen i sig bidrar till att stärka det transatlantiska bandet inom alliansen. De nya medlemsländerna ser Nato som det viktigaste forumet för den europeiska säkerheten och de transatlantiska relationerna. På motsvarande sätt påverkas dynamiken inom EU, liksom synen på rollfördelningen mellan Nato och EU.

### 1.3.1 Nato och dess partnerskap (EAPR och PFF)

*Euroatlantiska partnerskapsrådet* (EAPR) och *Partnerskap för fred* (PFF) är centrala för Natos samarbete med länder som inte är medlemmar av alliansen. För vissa länder utgör partnerskapet med Nato en förberedelse för medlemskap, medan det för exempelvis Sverige och Finland utgör det främsta instrumentet för att kunna utveckla den samverkansförmåga som är nödvändig för att kunna bidra till internationell krishantering och fredsfrämjande verksamhet. Genom övningsverksamhet och den så kallade planerings- och översynsmekanismen säkerställs partnerländernas förmåga för internationella krishanteringsinsatser, vare sig de bedrivs i FN:s, EU:s eller Nato:s regi. Partnerskapet utgör även ett konkret bidrag till det transatlantiska säkerhetssystemet och en stark transatlantisk länk.

Det så kallade politisk-militära ramverket gör det möjligt för truppbidragande länder att ha konsultationer med Nato och insyn i vissa beslutsprocesser som berör de Natoleda operationerna på Västra Balkan och i Afghanistan. Sedan toppmötet i Prag har dessa

konsultationer gradvis stärkts i syfte att värna truppbidragande länders behov av att påverka operationernas utformning och tillgång till information, vilket testades i samband med insatsen i Afghanistan. En annan möjlighet till insyn i Nato:s verksamhet utgörs av partnerländernas sekonderingar till de militära strukturer, *Partner Staff Elements*. Dessa partnerofficerare tjänstgör i Nato:s staber med uppgifter som rör partnerskapssamarbetet.

Natoutvidgningen innebär att partnerskapet kommer att få en annan inriktning. En förskjutning av tyngdpunkten förväntas i riktning mot länder i Kaukasien, i Centralasien och på Balkan. Stöd till demokratisering och till reformering av försvarsmakter i dessa länder samt kamp mot terrorism blir viktiga frågor. Därigenom riskerar partnerskapet att förlora i betydelse för länder som Sverige och Finland. För att motverka en sådan utveckling har vissa partnerländer, däribland Sverige, framhållit vikten av att det förändrade partnerskapet även fortsatt ger utrymme för bland annat kvalificerad övningsverksamhet. Nato väntas i högre grad än tidigare skraddarsy sitt samarbete med enskilda partnerländer eller grupper av länder. Nato har under 2003 öppnat fler delar av sin verksamhet, bland annat i fråga om övningar, för deltagande av partnerländer. Tillsammans med Finland har Sverige verkat för lösningar som underlättar för alliansfria länder att bidra till Natoleda insatser inom kris- och konflikthantering samt säkerhetsfrämjande verksamhet.

Stödet till utvecklingen på Balkan kan komma att utökas i och med att Bosnien-Hercegovina och Serbien-Montenegro i framtiden väntas inbjudas att bli medlemmar i PFF. Ett växande intresse finns också för närmare samarbete med länderna i den så kallade *Medelhavsdialogen*. Denna utveckling är kopplat dels till kampen mot terrorism, dels till en växande insikt att samlade ansträngningar måste göras för att lösa problemen i Mellersta östern.

I partnersamarbetet finns ett initiativ mot terrorism, antaget av både Nato- och partnerländer. Ett område som har fått väsentligt ökad betydelse sedan 11 september 2001 är åtgärder för att förstärka skyddet av civilbefolkningen mot konsekvenser av terrorhandlingar av NBC-karaktär. Dessutom utvecklas det civila samarbetet avseende frågor kring till exempel skydd av samhällsviktig infrastruktur, evakuering av civila med flyg,

kriskommunikation och underlättande av gränspassage för civila krishanteringsresurser. Sverige och andra nordiska länder har här intagit en aktiv roll. Andra områden som fått ökad uppmärksamhet inom Nato- och partnerkretsen är underrättelsesamarbete, utbyte av luftlägesinformation, gränsbevakning samt reformering av säkerhetssektorn i vid mening.

#### 1.4 OSSE

*Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa* (OSSE) styrka som säkerhetspolitisk aktör ligger i dess vida medlemskrets om 55 länder, flexibla struktur och brett definierade syn på säkerhet. OSSE bidrar genom sin medlemskrets till att stärka den transatlantiska länken, och bildar ett forum för samarbete som omfattar också länder som under överskådlig framtid inte förväntas bli medlemmar i EU eller Nato. Organisationen arbetar med säkerhetsfrågor i ett brett perspektiv och dess verksamhet omfattar tre dimensioner: militärpolitiska aspekter, demokrati och mänskliga rättigheter samt ekonomi och miljö. Tyngdpunkten ligger på konfliktförebyggande och återuppbyggnad. OSSE:s flexibla och kostnadseffektiva organisation och breda fältnärvaro gör snabba förebyggande insatser möjliga. Organisationen har kapacitet att verka i olika skeden av en konflikt: förvarning, förebyggande, konflikthantering samt återuppbyggnad och utveckling av demokratin och rättsstaten. Ökade ansträngningar har gjorts för att förbättra samordningen mellan de olika organisationer som är verksamma på dessa områden, bland annat mellan EU och OSSE.

OSSE svarar också för uppföljning och utveckling av rustningskontrollinstrument av stor betydelse för Europas säkerhet, till exempel CFE-avtalet (*Conventional Forces in Europe*), Wiendokumentet och *Open Skies*-fördraget.

OSSE antog 2001 i Bukarest en aktionsplan för bekämpandet av terrorism och hantera olika ekonomiska, politiska och andra faktorer som skapar gynnsamma förutsättningar för terrorism. I december 2002 fattade ministerrådet beslut om att förebygga och bekämpa terrorism. Beslutet innebär att alla medlemsstater skall genomföra åtgärder mot terrorism och att genomföra dessa med

beaktande av internationell rätt med avseende på mänskliga rättigheter.

Vid ministermötet i Maastricht i december 2003 antog OSSE en strategi för att bemöta hot mot säkerhet och stabilitet i det 21:a århundradet. Strategin pekade på hur OSSE, med utgångspunkt i det breda säkerhetsbegreppet, kan bemöta hot mot den gemensamma säkerheten – frusna konflikter, terrorism, organiserad brottslighet mm. Instrumenten för detta består bland annat i att utnyttja fältverksamheten, bättre kapacitet för tidig varning och förstärkt förmåga till gränsövervakning.

Ministermötet antog också en handlingsplan för att bekämpa människohandel, en handlingsplan för att förbättra situationen för romer och sinti samt en ny strategi för ekonomi och miljö. Samtliga deltagande stater uppmanades att införa exportkontroll av så kallade handburna luftvärnsrobotar (MANPADS) samt att upprätta en mekanism för att hantera säkerhetsrisker kopplade till förrådshållen överskottsammunition. På dessa områden ger OSSE:s arbetsformer och instrument organisationen en särskild roll, och komparativa fördelar att agera jämfört med andra organisationer.

## 1.5 USA

### 1.5.1 Säkerhetspolitiska prioriteringar

Försvarsberedningen har i tidigare rapporter diskuterat hur USA:s säkerhetspolitik utvecklats efter terroristattacker den 11 september 2001. Tyngdpunktsförskjutningen i de amerikanska säkerhetspolitiska prioriteringarna torde vara bestående under de kommande åren. Från den tidigare grundstrategin, baserad på förmågan att samtidigt utkämpa två större regionala konventionella krig, bygger den nya nationella säkerhetsstrategin på en mer flexibel ansats där maktprojektion syftande till stabilitet och konfliktförebyggande står i centrum. De allvarligaste hoten uppfattas vara terrorism samt massförstörelsevapen i händer på terrorister eller på stater som är fientligt inställda till USA. Kampen mot terrorism skall föras med både militära och civila medel och ses som en global konflikt, där även USA:s eget territorium är en

del av konfliktområdet. För att möta hoten kan ”föregripande åtgärder” användas. Viljan och förmågan till föregripande militära angrepp ingår också i den nya strategin och har blivit mycket omdebatterad.

Även den inre säkerheten i USA stärks för att skydda landet mot terroristangrepp och för att avskräcka terrorister. Åtgärderna omfattar alla regeringsorgan från federal till lokal nivå. Ett prioriterat område är förstärkta gränskontroller av individer och gods.

Området från Mellanöstern till Pakistan och Afghanistan ges hög prioritet. Området bedöms vara instabilt och utgöra en grogrund för militant islamism. Kriget mot terrorismen och förhindrandet av spridning av massförstörelsevapen och relaterade teknologier koncentreras mot grupper och stater i detta område. Långsiktigt ligger i den amerikanska säkerhetspolitiken att främja en reformering av de politiska och ekonomiska strukturerna i området, bl.a. för att skapa en mer demokratisk utveckling och att säkerställa tillförsel av råolja till världsmarknaden. Det betonas att länderna i området själva skall bestämma om de vill delta i samarbetet. Ambitionen är att få till stånd medverkan från andra aktörer, främst FN, EU och Nato. Inte minst resursskäl talar för detta, då insatser i regionen kommer att vara politiskt, militärt och ekonomiskt krävande.

USA ser engagemanget i västra Stilla havet som fortsatt väsentligt och med flera dimensioner. Långsiktigt syftar den amerikanska politiken till att hantera ett ökat inflytande från Kina, som på sikt ses som en strategisk utmanare till USA och dess allierade. Kärnvapenfrågorna i området är centrala. Kinesiska ambitioner, inte minst när det gäller plattformar och vapenbärare, har skapat oro. Nordkoreafrågan utgör en brännpunkt där dock amerikanska och kinesiska intressen delvis sammanfaller. Japan och Taiwan har långt gångna program för missilförsvar. USA:s fördragsbundna ansvar för skydd av allierade stater i regionen ses som väsentligt för den långsiktiga stabiliteten i området.

Det finns en insikt i USA om värdet av ett nära samarbete med de europeiska länderna i säkerhetspolitiska frågor. Samarbetet kan kanaliseras genom internationella organisationer eller genom tillfälliga koalitioner eller bilateralt. Nato uppfattas som det central

forumet för dialog och samverkan i säkerhetspolitiska frågor. En prioritering i den amerikanska säkerhetspolitiken gentemot Europa är att främja tillskapandet av militära förmågor – inom ramen för Natosamarbetet – som förstärker de europeiska staternas förmåga att agera för att möta de gemensamma hoten. USA söker också verka för att ESFP utvecklas på ett sätt som man uppfattar skulle försvaga Nato. Under de närmaste åren ter sig en reduktion och ombasering av de amerikanska styrkorna i Europa som trolig. De nya Natomedlemmarna i central- och sydosteuropa kan därvidlag vara aktuella som övnings- och baseringsområden.

Förhållandet till Ryssland är relativt avspänt, även om en amerikansk oro för den ryska demokratins framtid kan skönjas. Det närmande som skedde efter den 11 september 2001 består i stort. De strategiska kärnvapenfrågorna förefaller inte komma att skapa motsättningar mellan de två efter det att Ryssland, om än motvilligt, accepterat den amerikanska missilförsvarssatsningen. Kaukasien och Centralasien är dock områden rika på energiråvaror kring vilka motsättningar av strategisk betydelse kan uppstå. USA tillmäter EU en viktig roll som brobyggare gentemot Ryssland.

De amerikanska väpnade styrkorna utvecklas så att de bättre kan stödja de säkerhetspolitiska prioriteringarna. Det innebär ökad förmåga till expeditionskrigföring bland annat genom ökad förmåga till snabba insatser och ökad flexibilitet avseende baser för underhåll och understöd. Styrkorna kommer att utvecklas tillsammans med andra säkerhetspolitiska instrument för att bättre hantera aktuella hot.

### **1.5.2 Inrikes- och utrikespolitisk utveckling**

Händelseutvecklingen i Irak och kampen mot terrorismen står i fokus i den amerikanska debatten och de utrikes- och säkerhetspolitiska frågorna och spelar en mer framträdande roll än vanligt i presidentvalet. Andra viktiga frågor i valrörelsen är ekonomin, sjukvården och diskussion om värderingar. Oavsett valutgången kommer USA:s engagemang, eller brist på engagemang, för frågor på den internationella agendan, att fortsätta att ha stor betydelse.

## USA:s relationer till EU och Nato

Till följd av kriget i Irak och dess förspel har den transatlantiska relationen stått i fokus. Det har funnits en insikt om nödvändigheten av samarbete för att möta de utmaningar som världen står inför. Vid toppmötet EU- USA sommaren 2003 var det tydligt att USA tillmätte EU en större roll som säkerhetspolitisk aktör än tidigare. Framför allt röntes EU:s strategi mot massförstörelsevapen stor uppskattning, och toppmötet antog ett gemensamt uttalande på området. Även EU:s säkerhetsstrategi, har fått ett positivt bemötande. Det kan noteras att det är dessa två övergripande dokument, snarare än det konkreta arbetet med den europeiska säkerhets- och försvarspolitik, som väckte den amerikanska statsledningens intresse och uppskattning. Det finns dock en misstro som främst gäller om de europeiska länderna verkligen kommer att öka sin militära förmåga i linje med de fastlagda målen. Dessutom pekas på risken för uppdelning mellan EU och Nato av de redan begränsade europeiska militära resurserna. USA förespråkar en klar arbetsfördelning mellan EU och Nato, där svåra militära krishanteringsinsatser bör lösas av Nato och EU:s militära krishanteringsförmåga främst inriktas på stabiliseringsoperationer. De militära EU-ledda insatser som genomförts har också väckt frågor om EU:s intentioner och vilja att agera i nära samverkan med Nato.

Efter att den ny tillträdde Bush-administrationen inledningsvis gett relativt liten uppmärksamhet åt Nato, förändrades attityden under 2002. Pragtoppmötet sågs av USA som en stor framgång i det att Nato fattade en rad beslut för att anpassa alliansen till de nya hoten. I syfte att öka de europeiska ländernas militära förmåga har USA lanserat flera initiativ. Även om USA inledningsvis inte såg någon roll för Nato i Afghanistan, så har den senare utvecklingen varit den omvända. Administrationen synes nu värdera Nato högre än tidigare. Omvärderingen inbegriper dels högre tilltro till vad alliansen praktiskt kan genomföra, dels dess funktion som säkerhetspolitiskt forum och länk till de europeiska länderna. Med nya åtaganden vad avser förmågeutveckling och utvecklade relationer till Ryssland, och en beredvillighet att agera i för USA viktiga frågor, uppfattas Nato återigen som en viktig och användbar organisation där USA har stort inflytande. För USA torde viljan och förmågan att hantera uppgifterna i Afghanistan vara ett avgörande prov för organisationen.



## USA och utvecklingen i Mellanöstern

Kriget i Irak har visat att Bushadministrationen är beredd att använda sin militära styrka i föregripande syfte för att avvärja vad som beskrevs som ett överhängande hot mot USA:s säkerhet. Kriget avsågs också vara en signal för att öka trycket på andra stater som stöder terrorism och/eller har ambitioner att skaffa sig massförstörelsevapen. Att ett regimskifte med påföljande demokratisk utveckling i Irak skulle verka som impuls för en demokratiseringsvåg i den övriga arabvärlden var också ett bärande argument för kriget. Bushadministrationen har i allt tydligare termer talat om sin vision och strategi för en reformering och demokratisering av *the Greater Middle East* under den kommande 50-årsperioden. I Washington tycks dessutom finnas en konsensus bland ledande politiker från båda politiska läger om att detta är det viktigaste utrikespolitiska projektet under lång tid. Frågan förväntas stå på agendorna för 2004 års toppmöten i G8 och Nato samt vid toppmötet EU-USA. Detta speglar den amerikanska ambitionen att, enligt den nationella säkerhetsstrategin, bidra till "en maktbalans som främjar mänsklig frihet i den globala kampen mot terrorism och totalitarism". Det är också ett tecken på den amerikanska insikten om att terrorism inte enbart kan bekämpas med militära medel utan att en bred ansats i samarbete med det internationella samfundet är nödvändig.

Enligt den amerikanska administrationen har inte president Bush stöd för den israeliske premiärministern Sharons så kallade separationsplan, inneburit någon förändring i den amerikanska mellanösternpolitiken. Trots det har utspelet spätt på den redan stora misstron i arabvärlden och kan ha försämrat förutsättningarna för genomförande av reformeringsstrategin.

Kriget i Irak kan sägas ha uppfyllt administrationens mål såtillvida att det uppfattade hotet från Saddam Husseins regim oskadliggjorts. Huruvida regimskiftet i Irak kommer att främja USA:s övriga ambitioner i regionen återstår emellertid att se. Amerikanska missbedömningar om förhållandena i Irak kopplade till en bristfällig efterkrigsplanering samt brist på förståelse för vikten av starkt internationellt stöd har försvårat en återuppbyggnad av landet. Den amerikanska förhoppningen att kunna minska sitt militära engagemang i Irak i samband med suveränitetsöverlämnandet under sommaren 2004 förefaller grusas

på grund av det försämrade läget. Svårigheterna i återuppbyggnadsarbetet samt de stora militära åtaganden USA gjort i både Irak och Afghanistan har bidragit till att skapa en större öppenhet för multilaterala lösningar och samarbete med andra länder. Ett exempel på detta är att USA bedömer att FN skall spela en viktig roll under och efter valen i Irak. Likaledes har frågan om ett möjligt Natoengagemang i Irak diskuterats.

Trots de svårigheter USA mött med att förklara de bakomliggande motiven för invasionen av Irak – att regimen i Irak skulle ha haft tillgång till massförstörelsevapen vilket ännu inte kunnat styrkas – finns alltså ett starkt stöd hos den amerikanska allmänheten för fortsatt militär närvaro i Irak. Kritiken mot kriget har dock tilltagit i takt med att USA:s trovärdighet har ifrågasatts bland annat mot bakgrund av hur irakiska fångar behandlats av ockupationsmakten.

### Utvecklingen av den amerikanska försvarsmakten

I avsnitt 1.11 beskrivs USA:s avsevärda satsningar på försvaret. Ambitionen är att behålla sin särställning i militär styrka och i den nationella säkerhetsstrategin redovisas målen för den amerikanska militären:

- trygga vänner och allierade
- avhålla andra från framtida kapprustning
- avskräcka från hot mot amerikanska intressen samt mot allierade och vänner
- på ett avgörande sätt besegra varje motståndare om avskräckningen misslyckas

Strategin innebär att militär avskräckning mot aggression i för USA viktiga regioner tillmäts stor betydelse. Försvarsmakten inriktas mot hög rörlighet och flexibilitet för att möjliggöra projicering av militär makt över stora avstånd. Förmågan att samtidigt utkämpa två större regionala konventionella krig behålls. De ökande ekonomiska resurserna gör att insatsberedskap med befintliga förband kan vidmakthållas samtidigt som en ominriktning och utveckling av det militära försvaret sker. Erfarenheterna från bland annat Irakkriget gör att de tidigare aviserade personella neddragningarna förefaller mer osannolika. Det ökande budgetunderskottet kan dock på sikt påverka försvarsanslaget.

USA har global insatsförmåga över hela det militära konfliktspektrat och ambitionen är att kunna genomföra insatser var som helst på jorden. Detta är i dag möjligt för underrättelseoperationer, långräckviddiga flygstridskrafter och specialförband samt möjlighet att etablera kontroll över sjöterritorium. För mer omfattande markoperationer krävs, med hänsyn till logistiken, tillgång till lokala allierade. Tillgången till baser och infrastruktur är ett kritiskt behov och därmed ett ingångsvärde för utveckling av förmåga. I sammanhanget kan noteras att en stor andel av markförbanden under senare år blivit uppbyggda i stabiliseringsoperationer på Balkan och i Irak.

Ominriktningen av det amerikanska försvaret med grund i *Quadrennial Defense Review* (QDR) från september 2001 fortsätter. Denna anpassas till utvecklingen efter terrorattackerna i USA och vidtagna åtgärder inom ramen för det deklarerade kriget mot terrorismen. I den militära delen av kriget mot terrorismen har specialförbanden getts en framträdande roll. Specialförband skall inom några timmar – med få geografiska begränsningar – kunna lokalisera och slå ut terrorister. En annan aspekt på kriget mot terrorism är den fortsatta satsningen på att försvara fastlandet mot terroristhotet.

Ett tema som diskuteras i USA och Storbritannien efter kriget i Irak är underrättelsetjänsternas roll. Utredningar av organisation, inhämtningsförmåga och arbetssätt har aktualiserat ett antal övergripande frågor. Bland annat diskuteras balansen mellan teknisk och personbaserad inhämtning samt hur underrättelser används i den politiska beslutsprocessen.

### Utvecklingen avseende inre säkerhet och beredskap

I Försvarsberedningens förra säkerhetspolitiska rapport (Ds 2003:8) beskrevs inrättandet av det nya *Department of Homeland Security* (DHS) och den därmed omfattande omstruktureringen av USA:s federala förvaltning. Mer än 20 olika myndigheter lades samman i en och samma organisatoriska ram. Den stora satsningen på inre säkerhet och beredskap har fortfarande högsta prioritet på den politiska dagordningen i USA. Den totala budgeten för 2004 för DHS är mer än 35 miljarder dollar och enligt budgetförslaget för 2005 kommer anslagen att öka med ytterligare 3,6 miljarder

dollar. Av dessa satsas stora belopp på att ytterligare förstärka flygsäkerheten. Även aktiviteterna för gränskontroll inklusive hamnsäkerhet, kustbevakning och containersäkerhet får kraftigt ökade anslag.

Under 2003 presenterades ett antal presidentdirektiv som definierar och förstärker tidigare initiativ på området. Bland annat avses att ta fram en nationell policy för skydd av samhällsviktig infrastruktur. Policyn kommer att innebära en skyldighet för federala myndigheter och departement att ta fram detaljerade planer som anger vilka samhällsviktiga funktioner och infrastruktursystem inom deras respektive ansvarsområde som är att betrakta som mest prioriterade och skyddsvärda.

För att underlätta fördelningen av medel till olika delar av regeringens inrikes säkerhetsarbete har DHS fått i uppgift att utarbeta nationella beredskapsmål. Dessa omfattar en sammanvägning av hotbilden, konsekvenser av ett visst hotscenario och en beräkning av kostnader för nödvändiga beredskapsåtgärder på området.

I oktober 2003 presenterades även en ny nationell beredskapsplan, *National Response Plan* (NRP). I anslutning till denna kommer ett särskilt nationellt tekniskt ledningsstödssystem, *National Incident Management System* (NIMS), att utvecklas för att stödja aktörer på alla nivåer med standardiserade krishanteringsprotokoll, procedurer och rutiner. Den nationella beredskapsplanen innehåller även åtgärder för att stärka den operativa krishanteringsförmågan.

Även nationalgardet kommer att få utökade uppgifter i fråga om inrikespolitiska hot och kriser. Där ingår ett huvudansvar för att samordna civila och militära resurser vid skydd av vissa samhällsviktiga funktioner och nyckelresurser. Det som har möjliggjort ett nyttjande av nationalgardet för hantering av inrikespolitiska kriser är en översyn och omtolkning av den lag från 1878 som tidigare förbjöd användande av militära resurser för upprätthållande av inrikes ordning och säkerhet på federal nivå.

Ett antal åtgärder har vidtagits på informationssäkerhetsområdet. I juni 2003 upprättades inom DHS en ny funktion, *National Cyber Security Division* (NCSD). NCSD har ansvar för att upptäcka och agera vid större incidenter.

Det politiska intresset för att stärka den inre säkerheten och beredskapen avspeglar sig även i de federala satsningarna på forsknings- och teknikutveckling som ökat kraftigt under perioden 2001-2004. Forskningsbudgeten för 2004 (900 miljoner dollar) nästan dubblerades i förhållande till 2003. Prioriterade områden är biomedicin och informationssäkerhet. DHS har ett huvudansvar för att samordna forskningssatsningarna för inre säkerhet. Flera existerande forskningsprojekt har överförts från Försvarsdepartementet och Energidepartementet till DHS. Under sommaren 2003 påbörjade DHS ett arbete med att identifiera universitetsbaserade kompetenscentrum för forskning kring olika aspekter av inrikes säkerhet.

## **1.6 Sveriges närområde inklusive Ryssland, Vitryssland och Ukraina**

### **1.6.1 Ryssland**

I allt väsentligt äger den bedömning som gjordes av Försvarsberedningen i mars 2003 (Ds 2003:8) och den i juni 2003 (Ds 2003:34) fortfarande giltighet. Vissa förhållanden förtjänar dock att kommenteras.

#### **Inrikespolitisk utveckling**

Tidigare bedömningar har pekat på stabiliteten i Ryssland och den ökade förutsägbarheten kring rysk utrikes- säkerhets- och försvarspolitik. Bedömningen kvarstår, men det blir allt mera tydligt att politisk stabilitet och centralisering av statsmakten prioriteras framför demokratisk utveckling. Vissa oroande tendenser som uppmärksammades i den förra rapporten har förstärkts, till exempel säkerhetsorganens ökade inflytande och Moskvas allt starkare kontroll över regionerna. De senaste årens ökade kontroll över media och försök att styra regionala val är tecken på strävan mot en "styrd" demokrati. Det gäller inte minst i Tjetjenien där det är svårt att se att den politiska process som påbörjades under förra året kommer att bidra till ett varaktigt slut på den konflikt som alltjämt utgör det allvarligaste inrikespolitiska

problemet i Ryssland. Denna uppfattning stärktes ytterligare av mordet på den tjetjenske presidenten Kadyrov i maj 2004.

Hösten 2003 anhölls flera ledande personer inom oljebolaget Yukos. Affären har rest frågetecken kring hur förutsättningarna för näringslivet kommer att utvecklas. Dessutom, och allvarigare, har händelserna understrukit den osäkerhet som finns kring det ryska rättssystemets självständighet från den politiska makten.

2003 års val till Duman resulterade i en överväldigande majoritet för det Putintrogna partiet *Enade Ryssland*, som kunde bilda en partigrupp med 306 av de 450 deputerade. Den i mars 2004 återvalde president Putin har således mycket goda förutsättningar att få stöd för sin politik i Duman under de kommande fyra åren. Styrning av framförallt televisionen i genomförandet av valet till Duman och presidentvalet är ytterligare tecken på att den styrande administrationen stärker sin kontroll över den ryska samhällsutvecklingen.

### Utrikes- och säkerhetspolitik

Den utrikespolitiska orienteringen mot Västeuropa och USA har fortsatt. Den är bland annat av vikt för att främja ekonomisk utveckling i Ryssland. Energisektorn är fortsatt central i rysk ekonomi och energileveranser spelar en viktig roll i relationerna med ett flertal länder, även inom OSS. Den bilaterala relationen till USA är fortsatt prioriterad. EU är inte bara Rysslands viktigaste handelsparter, utan även utvecklingen av ESFP tilldrar sig stort intresse. Ryssland har förklarat sig redo att samverka i och bidra till EU:s kris- och konflikthantering. Relationen till Nato utvecklas i positiv riktning, inte minst avseende insatserna i Afghanistan. Dock finns kvarstående problem, exempelvis de nya Natomedlemmarnas koppling till CFE-avtalet. Nato-Rysslandsrådet har stor politisk vikt för Ryssland då det markerar Rysslands speciella förhållande till Nato. Inom ramen för Nato-Rysslandsrådet diskuteras bland annat förutsättningar för att genomföra gemensamma övningar.

Intressant att notera är att det hittills gått att kombinera att tydligare hävda ryska intressen gentemot före detta sovjetrepubliker med förbättrade relationer till väst. Talande

exempel på ökade ryska ambitioner är Rysslands aktiva politik gentemot Moldavien, Ukraina och Georgien, samt ökad militär närvaro i Armenien och upprättandet av en ny flygbas i Kirgizistan. Relationerna med Estland och Lettland kompliceras fortfarande av rysk kritik av behandlingen av den ryskspråkiga befolkningen i dessa länder.

Asien, och i synnerhet Kina, Indien och Japan, ägnas stor uppmärksamhet. Med Kina, som betraktas som en strategisk partner och i viss mån en motvikt till USA, vill man öka handelsutbytet i vilket rysk vapenexport spelar en viktig roll. Samtidigt vill Ryssland bibehålla de traditionellt goda relationerna med den andra regionala stormakten, Indien, som också betraktas som en strategisk partner och dessutom Rysslands näst största vapenkund. Även Japan intar en viktig plats i rysk asienpolitik, inte minst i egenskap av exportmarknad för rysk olja och gas. Ryssland spelar också en aktiv roll i Koreafrågan och har därvid nära kontakter med Kina, Japan och Sydkorea.

### Försvarspolitik

I oktober 2003 presenterade det ryska försvarsministeriet en ny vitbok för de väpnade styrkornas utveckling. Vitboken visar inte på några avgörande förändringar i rysk hotuppfattning. Globalt kärnvapenkrig och storskaligt konventionellt krig med Nato eller en av USA ledd koalition nämns inte bland de mest sannolika konflikttyperna, men har inte helt uteslutits. Viss anti-Nato retorik finns fortfarande kvar – det talas till exempel om förändringar i den ryska militära planläggningen och kärnvapendoktrinen om Nato kvarstår som en offensiv militärallians. Terrorism och spridning av massförstörelsevapen beskrivs som allvarliga hot mot Rysslands och internationell säkerhet. För ryskt vidkommande är det framför allt situationen vid landets södra gränser – Kaukasien och Centralasien – som är oroväckande. Målet är att tillhandahålla välövade, högteknologiska styrkor med hög beredskap och med förmåga att utöva strategisk avskräckning. Kärnvapnen är fortsatt viktiga för avskräckning och för att upprätthålla Rysslands globala status.

Det slås fast att numerären inom de väpnade styrkorna inte kommer att reduceras ytterligare, utan skall ligga kvar kring en

miljon personer. De väpnade styrkorna skall ha fyra huvuduppgifter: avskräcka militära och politiska hot, säkerställa ekonomiska och politiska intressen, genomföra väpnade operationer i fred (avseende bland annat terroristbekämpning, internationella operationer under FN- eller OSS-mandat och gränsskydd) samt använda militärt våld för att säkerställa Rysslands säkerhet. Sammantaget vittnar redogörelsen om avsevärda och långtgående ambitioner på den internationella arenan. I vitboken görs en till synes realistisk bedömning av Rysslands bristande nuvarande förmåga. Sedan 2001 ökar övningsverksamheten och planeras fortsätta öka under 2004. Tonvikten läggs på övningar på taktisk och stridsteknisk nivå. Denna övningsverksamhet synes vara i bättre överensstämmelse med den beskrivna hotbilden än vad som tidigare varit fallet.

Trots de högt ställda målen gäller fortfarande bedömningen att den materiella förnyelsen är eftersatt och personalens sociala situation otillfredsställande. Huvuddelen av de väpnade styrkornas budget går alltså till löner och underhåll. Dessa sektorer kommer även i fortsättningen att dominera, även om forskning och materielanskaffning har fått mindre reella höjningar och motsvarar cirka 27 procent av budgeten. Stora investeringar är nödvändiga i närtid för att få försvarsreformen att fungera och materielanskaffningen att öka. Den totala budgeten för de ryska s.k. kraftministerierna omfattar cirka 5 procent av BNP<sup>13</sup>. Försvarsministeriets andel av BNP är 2,7 procent för 2004. Under perioden 2001-2004 har Försvarsministeriets budget ökat från 219 till 411 miljarder rubel i löpande priser.<sup>14</sup> Den reella ökningen, det vill säga med justering för den allmänna inflationen i Ryssland, uppgår till mellan 30 och 50 procent, medan dess andel av BNP ökat endast marginellt de senaste fem åren. I

<sup>13</sup> I denna siffra inkluderas försvars-, inrikes- och räddningsministerierna, dvs. utgifter för militär och paramilitär verksamhet, militära pensioner, gränsskydd samt centrala räddningstjänstfunktioner.

<sup>14</sup> En budget om 411 miljarder rubel motsvarade i februari 2004 14,3 miljarder USD enligt officiell växelkurs. Rubelns köpkraft i Ryssland beräknas dock av ekonomiska bedömare vara 3-4 gånger större vad avser konsumtionsvaror än vad den officiella växelkursen anger. I årsboken *Military Balance* för 2003/4 från IISS i London bedöms att de ryska försvarsutgifterna för 2002 motsvarade ca 51 miljarder USD. Beräkningar av den ryska försvarsbudgetens köpkraft mätt i USD måste ses som mycket approximativa, med hänsyn till kostnadsläget i Ryssland, den ryska ekonomins struktur och svårigheten att åsätta rubeln ett "korrekt" köpkraftsvärde i den militära sektorn. Spännvidden indikeras av att den ryska försvarsindustrins utvecklade delar verkar på internationella marknader medan vissa militära förband fungerar på självhushållningsnivå.



sammanhanget kan det vara värt att notera att en reformering av försvarsmakten jämte politisk och ekonomisk stabilitet pekats ut som ett av de tre viktigaste målen för Rysslands utveckling. Det kan därför inte uteslutas att försvaret de kommande åren kommer att tillföras ytterligare medel för fortsatt modernisering.

### 1.6.2 Östersjöregionen

Försvarsberedningen har i tidigare rapporter konstaterat att östersjöregionen är en av Europas mest dynamiska regioner med ett allt närmare politiskt och ekonomiskt samarbete. Den säkerhetspolitiska situationen är stadd i fortsatt positiv och dynamisk omvandling, som kännetecknas av en ökande integration. Centrala processer är utvidgningarna av Europeiska unionen och Nato, samt utvecklingen av Rysslands förhållande till EU, Nato och USA. Beredningen konstaterade vidare att Estlands, Lettlands och Litauens Natomedlemskap utgör ett led i en fundamental strategisk förändring i norra Europa. USA:s inflytande i regionen kan öka något på kort sikt, men USA:s intresse har samtidigt förskjutits mot andra regioner som Centralasien och Mellanöstern. De nya Natomedlemmarna har dock intresse av att upprätthålla det amerikanska intresset för området, vilket genomsyrar prioriteringen av den transatlantiska länken.

Vidare konstaterade beredningen att EU-utvidgningen ytterligare stärker banden runt Östersjön och innebär en integrering av Estland, Lettland, Litauen och Polen i europeiska strukturer och marknader. Ett fritt flöde av människor, kapital och varor binder samman länderna i regionen, och bidrar till ekonomisk utveckling. Samtidigt innebär EU-utvidgningen att Östersjöländernas säkerhetsintressen i än högre grad är sammanfallande, och att skiljelinjen mellan interna och externa säkerhetshot är allt mindre tydlig. Dels torde varje konflikt eller större kris – civil eller militär – komma att påverka övriga medlemsländer genom till exempel störda handelsströmmar, skadad infrastruktur eller valutaspekulationer på ett sådant sätt att detta skulle bli en angelägenhet för Unionen, dels torde den politiska solidariteten inom EU i ett krisläge kräva ett engagemang från alla medlemsstater.

Ökad integration innebär också ökade handelsströmmar, men ökande fartygstrafik innebär samtidigt ökad risk för olyckor. Med en utveckling där både volymen transporterad olja ökar och där transportererna sker med allt större fartyg möter kuststaterna en ökad risk för ett stort oljeutsläpp med svåra konsekvenser. Den ökade rörligheten av personer och varor innebär också ökad risk för smuggling, illegal invandring samt gränsöverskridande brottslighet.

### 1.6.3 Norden

Den säkerhetspolitiska utvecklingen i de nordiska länderna kännetecknas av ett välkomnande av utvidgningarna av EU samt Nato och de positiva konsekvenserna för det säkerhetspolitiska läget i närområdet. Samarbetet med länderna i närområdet anpassas till de nya förutsättningarna, bland annat genom ett fördjupat nordisk-baltiskt samarbete på det säkerhetspolitiska området. Flera länder genomför översyn av sin säkerhetspolitik och genomgripande försvarsreformer. Den fortsatta vikten av den transatlantiska länken betonas, något som för Norge, Island och Danmark främst manifesteras genom medlemskap i Nato.

Det nordiska samarbetet har flera uttryck och bedrivs formellt och informellt i flera fora, bl. a i Nordiska rådet och ministerrådet, i den försvarspolitiska kretsen, samt genom bland annat *Nordic Coordinated Arrangement for Military Peace Support* (Nordcaps). Sveriges ordförandeskap i det nordiska regeringssamarbetet under 2003 prioriterade integrationsfrågorna i regionen. Nordcaps är ett verktyg för samordning av militära styrkebidrag och effektiv resursanvändning vid deltagande i fredsfrämjande operationer. En nordisk krishanteringsstyrka på upp till en brigads storlek förklarades operativ i juli 2003. Nordcapskretsen utökades i och med att Island blev medlem under 2003. De nordiska länderna har nära samarbete i konkreta krishanteringsinsatser. Det konceptuella arbetet är inriktat på att identifiera ambitionsnivåer för ett utvecklat samarbete för marin- och flygförband i styrkeregistret.

## Finland

Fortsatt samarbete med Sverige i säkerhetspolitiska frågor tillmäts stor betydelse. EU:s krishanteringsförmåga och utvecklingen av den europeiska säkerhets- och försvarspolitik prioriteras. Även fortsatt partnersamarbete med Nato inom EAPR/PFF bedöms som viktigt. Finland verkar för att Ryssland knyts närmare EU, samtidigt som man är angelägen om tona ner orealistiska förväntningar på förbindelserna mellan EU och Ryssland. Vissa inrikespolitiska skeenden i Ryssland, exempelvis Yukosaffären, betecknas från finländskt håll som oroväckande.

Försvarsberedningen har tidigare konstaterat att den finländska säkerhets- och försvarspolitik och den militära alliansfriheten de senaste åren har debatterats mer än någon gång tidigare i finländsk historia. För ett ställningstagande till den militära alliansfriheten har ledande politiska företrädare genomgående hänvisat till 2004 års säkerhets- och försvarspolitiska redogörelse. Denna utgör en vitbok som förväntas innehålla dels en beskrivning och analys av Finlands säkerhetspolitiska situation samt förslag till linjedragningar, dels en beskrivning av hur försvaret skall utvecklas. Under våren 2004 angav företrädare för regeringen att ett ingångsvärde för redogörelsen är att den militära alliansfriheten fortsatt är en utgångspunkt för Finland. Redogörelsen skall överlämnas till riksdagen sensommaren 2004 och riksdagens svar förväntas hösten 2004. Några av de större försvarspolitiska frågorna som 2004 års redogörelse skall ge riktlinjerna för är en ny ledningsstruktur omfattande tre självständiga försvarsgrensstaber samt färre antal ledningsnivåer, beslut om finländska arméns huvudbeväpningssystem samt ställningstagande om Finland skall ansluta sig till Ottawakonventionen och därmed inleda utvecklingen av personminor. Vidare skall Försvarsmaktens ekonomiska ramar för åren 2008-2012 fastställas.

I mars 2004 presenterade en parlamentariskt tillsatt arbetsgrupp en analys av Finlands säkerhetspolitiska läge. Rapporten är en del i beslutsunderlaget inför 2004 års säkerhets- och försvarspolitiska redogörelse. I rapporten konstateras EU håller på att utvecklas till en stark säkerhetsgemenskap och att det ligger i finländskt intresse och stärker Finlands säkerhet att unionen satsar mer på sin säkerhets- och försvarspolitik. Enligt arbetsgruppen bör Finland vara berett att aktivt delta i unionens säkerhets- och

försvarspolitiska samarbete, inbegripet det strukturella samarbetet. De mest angelägna utvecklingsbehoven för Finland är att ta fram en styrka för snabba insatser, att utnyttja de sektorer där landet har specialkompetens och att förbereda sig för mer krävande operationer. Vidare menade arbetsgruppen att ett medlemskap i Nato även i framtiden skall vara ett reellt alternativ i Finlands säkerhetspolitik. Ett eventuellt finländskt medlemskap i Nato förutsätter dock att det görs en grundlig och övergripande utredning av frågan. En förutsättning för ett eventuellt medlemskap sägs dessutom vara att frågan får ett brett stöd i medborgaropinionen som underlag för beslutsfattandet. Den finska regeringen har stött rapportens slutsatser och sagt att det i rådande situation inte finns anledning att söka medlemskap i Nato, men att möjligheten måste finnas i framtiden.

Som ett led i underlagsframtagandet inför 2004 års säkerhets- och försvarspolitiska redogörelse tillsatte den finländske försvarsministern 2003 en arbetsgrupp med uppgift att utreda hur ett eventuellt finländskt medlemskap i Nato skulle påverka landet försvarsmakt. I utredningens rapport, vilken presenterades i mars 2003, konstaterades att – förutsatt att den allmänna opinionen i framtiden stödjer en Natoanslutning – Finland uppfyller de krav Nato ställer på nya medlemmar: ett väl fungerande demokratiskt system och marknadsekonomi, demokratisk kontroll av de väpnade styrkorna, behandling av minoriteter i enlighet med OSSE:s principer, fredlig lösning av konflikter med grannländerna samt deltagande i Natos verksamhet och vilja att uppnå militär interoperabilitet. Enligt utredningen skulle inte ett eventuellt medlemskap påverka den allmänna värnplikten eller prioriteringen av det finländska territorialförsvaret. Utredningen ansåg det inte troligt att Nato i fredstid skulle placera trupp permanent i Finland samt inte heller att kärnvapen eller en permanent ledningsstruktur skulle komma att etableras. En omställningsperiod om fyra år bedömdes tillräcklig för att genomföra nödvändiga förändringar inför ett eventuellt medlemskap. Utredningen uppskattade den årliga kostnaden till 45 miljoner Euro, inkluderande Natogemensamma kostnader och nationella kostnader (exempelvis stabspersonal om 80-100 personer). Slutligen skulle en framtida anslutning till Nato kräva en översyn av grundlag och särskilda förordningar. Det finländska utrikesministeriet har uttryckt missnöje med utredningen och betonat att utredningen inte

kommer att utgöra något underlag för finländsk politik gentemot Nato.

De grundläggande principerna för finländsk försvarspolitik – allmän värnplikt och ett starkt territorialförsvar – förväntas att utgöra basen även i det framtida försvaret. Troligen måste vissa avvägningar mellan det territoriella försvaret och kostsamma materielsystem samt kravet på att tillhandahålla operativt rörliga styrkor för internationella uppgifter förändras. De så kallade beredskapsbrigaderna har hög prioritet.

Försvarsbudgeten för år 2003 uppgår till 1 952 miljoner euro, vilket utgör cirka 1,3% av den beräknade BNP för 2003. För genomförande av internationella insatser tillkommer därutöver ca 52 miljoner euro från Utrikesministeriets anslag. Under 2003 hade Finland ca 1100 personer verksamma i totalt tio olika internationella krishanteringsinsatser. Finlands lagstiftning medger att maximalt 2000 personer kan vara ute samtidigt i internationell tjänst.

Under hösten 2003 antog statsrådet strategidokumentet *Strategi för trygghet av samhällsviktiga funktioner*. I dokumentet fastslås mål för de funktioner som är livsviktiga i samhället; ledande av staten, extern handlingsförmågan, rikets militära försvar, intern säkerhet, ekonomin och samhällets funktionsförmåga, befolkningens utkomstskydd och handlingsförmåga samt mental kriställighet. De områden på den civila sidan som föreslås prioriteras är en lägesbild för ledandet av samhällets livsviktiga funktioner, underrättelseverksamhet som avslöjar allvarlig brottslighet inklusive terrorism, elektroniska data- och informationssystem och hälsoskydd.

Den finländska regeringen avser att föreslå en ny lag om tjänstestöd från Försvarsmakten till andra myndigheter, vilken innebär att regelverket kommer att medge att militära medel får användas vid bekämpning av terrorism. Polisen kommer att fortsatt ha ansvar för bekämpningen av terrorism och leda insatser. Enligt förslaget skall inrikesministeriet kunna anhålla om handräckning av försvarsministeriet och regeringen fatta beslut. I särskilda brådskande fall kan polisledningen be om handräckning direkt av huvudstaben, för att därefter informera regeringen. I lagen kommer det inte att anges vilka specifika vapentyper som är tillåtna utan det

kommer att vara upp till militär och polis att avgöra vilka tillgängliga militära medel och som är lämpliga för ändamålet.

## Danmark

Den transatlantiska länken är grundläggande i dansk säkerhetspolitik. Utvecklingen inom Nato utgör härvidlag ett centralt element. USAs begäran om att utnyttja Thulebasen på Grönland för att kunna utveckla det amerikanska missilförsvaret är fortsatt föremål för förhandlingar. Danmark medverkade inom ramen för koalitionen anfall mot Irak med marina stridskrafter och medverkar sedan sommaren 2003 med en styrka om cirkaa 500 man i den brittiskeledda divisionen i södra delen av landet.

Med EU- och Natoutvidgningen i hamn har dansk säkerhetspolitik kommit att fokusera på balansen mellan det transatlantiska och europeiska samarbetet. Mot den bakgrunden har det danska EU-undantaget på försvarsområdet blivit en allt mer komplicerande faktor. Försvarsförbehållet begränsar Danmarks inflytande i centrala säkerhets- och försvarspolitiska frågor i EU och förhindrar Danmark att delta i militär krishantering inom EU:s ram. Försvarsbehållet kan endast avskaffas genom en folkomröstning.

Den danska bedömningen är att konventionella militära hot mot territoriet bortfallit för en överskådlig framtid. Danmark står istället inför andra typer av hot i form av internationell terrorism och spridning av massförstörelsevapen. Tillsammans Danmarks medlemskap i Nato ställer detta ökade krav på deltagande i internationell krishantering samt en väl fungerande sektorsöverskridande nationell krishanteringsförmåga.

En fortsatt omstöpning av det danska försvaret är att förvänta i samband med att nästa försvarsbeslut träder i kraft år 2005. Tanken är att det danska försvaret skall bli mindre, men effektivare. Reformerna innebär en markant satsning på förmåga att delta i internationella insatser och ökad beredskap för att hantera terrorhot. Danmark deltar för närvarande i militära krishanteringsinsatser ibland annat Afghanistan, Irak och Kosovo. Målsättningen är att fördubbla antalet danska soldater i internationella operationer från 1000 till 2000 personer. Det danska bidraget till internationell krishantering skall kunna lösa uppgifter i

hela konfliktskalan till fullt krig och ha samverkansförmåga med de mest kvalificerade Natoländerna. Således prioriteras internationellt samarbete som förbereder danska styrkor för snabba och robusta insatser. Särskilt hög prioritet ges till Natos snabbinsatsstyrka (NRF), vilken betraktas som ett verktyg för reformprocessen.

Det danska värnpliktsystemet behålls, men antalet som genomgår värnplikten avses minska och utbildningstiden kortas. De värnpliktiga utgör rekryteringsbasen till den kontraktsanställda personalen. Hemvärnet skall underställas de olika försvarsgrenarna som vanliga förband. Den danska försvarsbudgeten förväntas ligga kvar på oförändrad nivå om 17 miljarder danska kronor, vilket motsvarar närmare 1,3 procent av BNP. Detta innebär dock en mindre minskning i reala termer.

Det danska stödet till uppbyggnaden av de baltiska försvarsmakterna kommer att fortsätta, men förväntas successivt minska och ändra inriktning i takt med de baltiska ländernas integration i Nato. Samarbetet har konkret yttrat sig i internationella krishanteringsoperationer, där litauiska styrkor är knutna till danska kontingenter i både Irak och Kosovo.

Fortsatta förändringar är också att vänta på det civila området i det kommande försvarsbeslutet. I februari 2004 överfördes ansvaret för civila säkerhets- och beredskapsfrågor från Inrikes- till Försvarsdepartementet. Motivet anges vara behovet av att öka den civil-militära samordningen och uppnå ett bättre utnyttjande av samhällets samlade resurser. En dansk Sårbarhetsutredning offentliggjordes i januari 2004. Utredningens övergripande syfte var att bidra till utformandet av en "en samlad nationell politik för samhällets beredskap". Här lyfts särskilt den ökade sannolikheten för terrorangrepp mot det danska samhället fram mot bakgrund av Danmarks tydliga internationella engagemang inom ramen för det USA-ledda "kriget" mot terrorism. Utredningen föreslog avskaffande av totalförsvarsbegreppet och dess indelning i militärt och civilt försvar. Istället vill man införa samlingsbegreppet "samhällets beredskap" som man anser bättre speglar den förändrade hotbilden och behovet att integrera militära och civila resurser för fredstida krishantering och en krigssituation. Utredningen efterlyste vidare framtagande av en "sammanhängande organisatorisk ram" för hantering av frågor avseende samhällets beredskap.

Danmark kandiderar för en plats i FN:s säkerhetsråd för perioden 2005-2006.

## Norge

Norges medlemskap i Nato utgör fortsatt grundvalen för landets säkerhets- och försvarspolitik. Den transatlantiska länken betraktas som en förutsättning för bevarad europeisk säkerhet och stabilitet. För att behålla det amerikanska engagemanget i Europa behövs, enligt Norge, en jämnare fördelning av bördorna, det vill säga att Västeuropa ökar sina försvarsutgifter i förhållande till USA. Skyddet av olje- och gasresurser liksom fisketillgångar är en viktig dimension i norsk försvars- och säkerhetspolitik.

Norges säkerhetspolitiska läge har förbättrats som följd av att Ryssland för överskådlig framtid inte anses utgöra något militärt hot, samtidigt som de bilaterala relationerna anses vara de bästa sedan andra världskriget.

Norge välkomnade Natos utvidgning och noterade en politisk framgång när Nato beslutade att förlägga ett utvecklingscentrum, *Joint Warfare Centre*, till Stavanger. Norge har också agerat pådrivande för bildandet av Nato-Rysslandsrådet. Den norska regeringen framhåller ofta att det är Nato som måste vara främsta forum för säkerhetspolitisk dialog mellan Europa och USA. Norge – som icke EU-medlem – upplever att det är svårt att påverka den politiska processen vid EU-ledda insatser. Norge eftersträvar dock ett nära samarbete med EU-kretsen i ESNP-frågor och stöder EU:s utveckling av en stärkt militär och civil krishanteringsförmåga. Norska bidrag har också anmälts till EU:s styrkeregister och Norge har deltagit i EU-ledda krishanteringsinsatser.

Då Norge inte upplever något hot mot territoriet lägger man ökad vikt vid terroristbekämpning och deltagande i internationella insatser, som i Afghanistan, Irak och på Balkan. Målet är att utveckla försvaret till ett säkerhetspolitiskt instrument som är modernt, alliansanpassat och uppgiftsinriktat. Pågående förändringsprocesser i Nato har fått stor betydelse för omstruktureringen av Norges försvar med innebörden att det nationella försvaret nedprioriteras. Värnplikten är en grundpelare i



försvarspolitiken och ungefär 50 procent av de manliga årskullarna genomför värnplik. För att säkerställa personalförsörjningen till de internationella insatserna kompletteras värnplikten med ett system med kontraktanställd personal. För närvarande har norska försvaret cirka 1000 personer insatta i internationella insatser. För att försvaret skall kunna klara sina åtaganden, bland annat stora materielanskaffningsprojekt med satsning på marinen, har ett fast budgetbelopp med ökning i nominella tal bestämts för perioden 2002-2005 (118 miljarder NOK), vilket motsvarar knappt 30 miljarder norska kronor per år och 1,7 procent av BNP.

De militära och politiska ledningsnivåerna har integrerats och de preliminära erfarenheterna av reformen är positiva. Försvarschefen och huvuddelen av dennes militärstrategiska funktioner är integrerade i försvarsdepartementet. Försvarets överkommando har lagts ned och ersatts av en betydligt mindre försvarsstab som skall bistå försvarschefen i hans arbete. Syftet med reformen var att stärka den militära kompetensen på försvarsdepartementet samt skapa mer effektiva beslutsprocesser och lättare förmedla politiska signaler till försvaret. I dagsläget består det integrerade departementet av 300 personer, varav 200 civila. Till detta tillkommer 200 personer i försvarsstaben. Sammantaget har antalet officerare minskat från 800 i det tidigare överkommandot, till 300 anställda.

Nästa långtidsplan för försvaret – perioden 2005-2008 – presenterades för Stortinget under våren 2004. Viktiga ledord för planen är: fortsatt förändring av försvaret till ett flexibelt säkerhetspolitiskt instrument, fortsatt satsning på Natomedlemskapet bland annat genom medverkan i NRF, samt fortsatt strävan att åstadkomma ekonomisk balans och förutsägbarhet i planeringen.

Under 2003 har det i Norge genomförts vissa organisatoriska förändringar inom den civila beredskapen. En ny myndighet, *Direktoratet for samfunnsikkerhet og beredskap* (DSB), har inrättats under justitie- och polisdepartementet som ett led i arbetet efter den norska sårbarhetsutredningen. Omorganisationen, med en ledningskedja från central till lokal nivå, syftar till att få en bättre översikt över situationer som kan verka sårbara på det norska samhället, att bättre förebygga stora olyckor och katastrofer samt följa upp med berörda myndigheter att kraftfulla åtgärder vidtas i

händelse av fredstida kriser och krig. DSB:s uppgift är ytterst att förhindra förlust av människoliv, att värna hälsa och miljö samt viktiga samhällsfunktioner och materiella värden bestående i samband med olyckor, katastrofer och andra oönskade händelser.

## Island

Island saknar eget militärt försvar. Den isländska säkerhetspolitikens båda grundpelare är medlemskapet i Nato från starten 1949 och det bilaterala försvarsavtalet med Förenta Staterna från 1951. Det senare skulle ha omförhandlats 2001. I maj 2003 kom ett överraskande utspel från USA:s sida med innebörd att flygkontingenten och delar av räddningsstyrkan på Keflavikbasen skall omstationeras. Senare meddelades att frågan om den isländska basens status och dimensionering skulle ingå i en vidare prövning av behovet av baser i Europa. Den isländska inställningen är att reduktion av den amerikanska närvaron skulle betyda att det bilaterala försvarsavtalet från 1951 upphöra att gälla. På isländsk sida pågår översyn av egna resurser och resursbehov, bl.a. omorganisation av kustbevakningen och utökning av den civila gruppen för internationell krisberedskap. En ny nationell ledningscentral för krishantering har tagits bruk i Reykjavik.

Under 2003 har Island fördjupat sitt deltagande i det nordiska samarbetet. Vid ett extraordinärt nordiskt försvarsministermöte i Reykjavik i september undertecknades avtal om Islands inträde i Nordcaps. Island har deltagit med civil flygplatspersonal i Pristina, avdelar under 2004 personal till Afghanistan och samordnar en insats vid flygplatsen i Kabul. Diskussionen om den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken tilldrar sig stort isländskt intresse. Ökad internationell aktivitet manifesteras genom fullt stöd för Natoutvidgningen och Natos nya roll, undertecknande av det utvidgade EES-avtalet, ordförandeskap i Arktiska rådet, ordförande i Nordiska ministerrådet 2004 och kandidatur till FN:s säkerhetsråd 2009-2010.

### 1.6.4 Estland, Lettland och Litauen

Estland, Lettland och Litauen har uppnått sina grundläggande utrikes- och säkerhetspolitiska mål genom medlemskap i EU

respektive Nato. Utvecklingen i länderna kännetecknas av snabb anpassning till de nya realiteterna och ambitionen att fylla rollen som fullvärdiga medlemmar i de båda organisationerna. Det säkerhetspolitiska läget gynnas av mer stabila, om än inte problemfria, relationer med Ryssland.

Synen på USA som den yttersta garanten för Natos försvarsgarantier präglar både EU- och Natopolitiken. Länderna gör en betydande satsning på försvaret (ca 2% av BNP per land). En viktig drivkraft synes vara att genom substantiella bidrag visa prioriteringen av medlemskapen i Nato. Samtidigt får territorialförsvaret lägre prioritet. Ett tecken på detta är övergången till högre grad av yrkesförsvaret, där tendensen är tydligast i Lettland och Litauen. En viktig fråga utgörs även av utvecklingen av så kallad *Host Nation Support* i Natosamarbetet. Även det civila krishanteringssystemet anpassas till inträdet i EU och Nato. De senaste årens omfattande militära stöd och samarbete mellan Sverige och de baltiska länderna fortsätter, men anpassas till de nya förutsättningarna.

Förberedelserna och anpassningen till Natomedlemskapet betonas före den säkerhets- och försvarspolitiska dimensionen av EU-medlemskapet. Under år 2003 har dock märkts ett större intresse för ESFP. Estland, Lettland och Litauen stödjer ett utvecklande av EU:s krishanteringskapacitet inom ramen för EU:s säkerhets- och försvarspolitik (ESFP) och vill ge aktivt stöd till processen. Viktiga principer är emellertid att ESFP inte hotar den transatlantiska länken eller att resurser dubblas. Bland annat förespråkas att EU:s samarbete inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP) även fortsatt har en mellanstatlig karaktär och inte innefattar ömsesidiga säkerhetsgarantier. Alla tre länder har visat stort intresse för EU:s samarbete med de östliga grannarna, som Vitryssland, Ukraina, Moldavien och även södra Kaukasien.

## Estland

Samhället och politiken kännetecknas av en fortsatt snabb anpassning till realiteterna som fullvärdig medlem i Nato och EU. Utrikespolitiskt noteras en viss tillförsikt rörande relationen till Ryssland med en förhoppning att denna, med medlemskapen i EU

och Nato som bakgrund, kan utvecklas i ytterligare positiv riktning.

Estlands försvarspolitik har under de senaste åren präglats av dialogen med Nato genom upprättandet av årliga nationella planer för försvarets utveckling. Denna process har utgjort en central del i styrningen av försvarsplaneringens inriktning och har lett till att Estland under 2002 uppnådde målet att avdela motsvarande 2 % av BNP till försvarsändamål. En översyn av försvaret har genomförts inför anslutningen till Nato. Huvudinriktningen är att gå mot interoperabla insatsstyrkor och att satsningen på territoriellt försvar får stå tillbaka. Den allmänna värnplikten kommer dock att bestå. Debatten i Estland har präglats av frågan om värnpliktens vara eller inte vara. Relativt få röster förespråkar emellertid en fullständig övergång till en yrkesarmé.

Estlands strävan efter att vara aktiv i det internationella samarbetet speglas av det engagemanget i de Natoleda operationerna på Balkan och i Afghanistan. Under 2003 sände Estland en lätt infanteripluton och ett logistikteam till Irak.

### **Lettland**

Lettland har genom medlemskapen i EU och Nato nått sina viktigaste säkerhetspolitiska mål efter återupprättandet av självständigheten. Landet står fortsatt inför utmaningen att komma tillrätta med brister i statsförvaltningen, korruption och med den organiserade brottsligheten.

Relationerna till Ryssland är fortsatt ansträngda, vilket bl a yttrar sig i olika syn på ställningen för den ryskspråkiga minoriteten och etablerandet av en radarstation vid gränsen. I samband med inbjudan till medlemskap i Nato lagstiftade Lettland om att 2 % av bruttonationalprodukten skall avsättas för försvaret, inklusive gräns- och kustbevakning. Natomedlemskapet innebär också att värnplikten kommer att överges år 2006 och att hemvärnets uppgifter förändras. Det militära försvarets förmåga anpassas för att kunna lösa uppgifter utanför Lettland med konventionella markförband och enheter med militärpolis, ammunitionsröjare och sjukvårdspersonal. Lettland har deltagit i internationella insatser på Balkan, i Afghanistan och i Irak.

## Litauen

För Litauen har de tre övergripande målen i säkerhetspolitiken uppnåtts: medlemskap i Nato, medlemskap i EU och goda grannrelationer. Litauen har ett gott förhållande till Lettland och Polen, förhållandevis gott förhållande till Ryssland samt korrekta relationer till Vitryssland. Kvarstående orosmoment i förhållandet till Ryssland har dämpats genom överenskommelsen mellan Ryssland och EU om transitering mellan Ryssland och Kaliningrad. I och med EU-inträdet är Litauens gräns mot Vitryssland en betydande del av EU:s östra gräns. Litauen vill vara drivande i den politiska dialogen med Södra kaukasien.

Ur litauisk synvinkel spelar Nato en central roll i säkerhetspolitiken. Litauen har genom cirka en miljon exillitauer boende i USA, ett speciellt förhållande till USA och den transatlantiska länken. Litauens inträde i Nato innebär förändrade relationer till bilaterala biståndsgivare, däribland Sverige, och en ökad betoning på militära nischkapaciteter. Värnpliktens vara och utformning diskuteras. Fortfarande utbildas ca 2000 värnpliktiga per år. Utvecklingen av försvaret går mot större andel insatsstyrkor, där målsättningen är att 60% av enheterna skall kunna användas internationellt. I slutet av år 2003 hade Litauen 250 man insatta i Irak, Afghanistan och Kosovo.

### 1.6.5 Ukraina

Inrikespolitiken domineras av presidentvalet i oktober 2004, som blir en ny utmaning för den ukrainska demokratiseringsprocessen. Liksom vid parlamentsvalet 2002 märks den sittande maktens ansträngningar att försvaga möjligheterna för oppositionen att göra sin stämma hörd.

Nyckelfrågan i Ukrainas utrikespolitik är om den framtida orienteringen skall gå i rysk eller europeisk riktning, vilket till stor del också påverkar landets inrikespolitiska utveckling. Senare år har inneburit ett allt närmare samröre med Moskva, bland annat genom de goda relationerna presidenterna emellan. Under 2003 överenskoms vid ett toppmöte mellan Ryssland, Ukraina, Vitryssland och Kazakstan att skapa ett *Gemensamt ekonomiskt område*. Många bedömare anser att överenskommelsen tillkommit

på ryskt initiativ för att binda Ukraina närmare. Ryska investeringar i strategiska sektorer, särskilt energisektorn, har varit betydande.

Ett signifikant bakslag i rysk-ukrainska relationer har på senare tid utgjorts av dispyten om uppdelningen av Azovska sjön där Moskva tämligen öppet gjort territoriella anspråk och agerat på ett sätt som har ökat spänningen mellan de två länderna. Det finns också andra frågor på den ukrainsk-ryska agendan, som till exempel Svartahavsflottan, staden Sevastopols status och krimfrågan. Därutöver har olje- och gastransporter genom Ukraina stora strategiska implikationer.

### 1.6.6 Vitryssland

Försvarsberedningen har tidigare konstaterat att Vitryssland är en diktatur med en enväldig president. Statens strävan efter att skaffa sig kontroll över samhällets alla delar ökar. Pluralism motarbetas och situationen för de mänskliga rättigheterna ger alltjämt anledning till oro. Flera tidningar och enskilda organisationer har stängts under 2003 och angreppen och trakasserier har fortsatt även under 2004. Den ekonomiska situationen är motsägelsefull. På papperet uppvisas tillväxt, men mycket tyder på stagnation i takt med att vitryska industriprodukter blir allt mindre konkurrenskraftiga på världsmarknaden. Levnadsstandarden är låg men samtidigt uppvisar det vitryska samhället, framförallt på det ekonomiska planet, en större jämlikhet än många andra länder i regionen, vilket till stor del kan förklara president Lukasjenkos popularitet.

Den rysk-vitryska relationen är mångfasetterad, komplicerad och inrikespolitiskt viktig för båda parter. Diskussionerna om en tätare union med Ryssland har ändrat karaktär under det senaste året och fokuserar alltmer på de ekonomiska banden, bland annat strävan att införa den ryska rubeln som valuta även i Vitryssland. För det vitryska ledarskapet ter sig en jämbördig union som en omöjlighet. Ryssland prioriterar den ekonomiska integrationen, medan Vitryssland betonar vikten av att fullfölja avtalet om politisk integration, vilket skulle ge Vitryssland större politiskt inflytande.

Integrationen med Ryssland har gått längst på det militära området. Inom markstridskrafterna sätts upp en gemensam enhet, det vitryska luftförsvårssystemet är integrerat med det ryska och Ryssland förfogar över en strategisk radarstation i vitryska Baranovitji.

De västliga integrationsprocesser – utvidgningarna av EU och Nato – har utåt inte påverkat den vitryska politiken. Den vitryska regimen framstår dock som alltmer isolerad. Vitrysslands relationer till Europeiska unionen är i det närmaste obefintliga och de olika initiativ som tagits under senare tid för att öppna en dialog har inte lett till några resultat.

## **1.7 Pågående konflikter och potentiella konflikthärddar**

I följande avsnitt beskrivs situationen i ett antal länder och regioner där krig eller konfliktrisker i någon form är en del av verkligheten. Urvalet gör inget anspråk på att vara heltäckande. I samtliga fall är det risken för eller användandet av våld i större omfattning som konstituerar ett säkerhetspolitiskt hot i någon form. I vissa fall kan Sveriges säkerhet eller säkerhetspolitiska ställningstaganden påverkas antingen direkt eller kan komma att påverkas indirekt. Dessutom kan svenskt deltagande i internationella insatser för att främja fred och säkerhet kan komma att aktualiseras eller redan vara ett faktum.

### **1.7.1 Utvecklingen på västra Balkan**

I enlighet med vad Försvarsberedningen konstaterat i tidigare rapporter präglas västra Balkan fortsatt av två processer: den dominerande leder mot normalisering och stabilisering genom europeisk integration och den andra kännetecknas av fortsatt etnisk spänning och splittring med risk för uppblossande av nya konflikter. Utvecklingen på västra Balkan har en direkt bäring på säkerheten i Europa och står högt upp på EU:s agenda. EU:s toppmöte i Thessaloniki 2003 sände en politisk signal om att det är inte en fråga om huruvida, utan när länderna på västra Balkan kan bli medlemmar i EU. Hur snabbt detta sker beror på ländernas vilja och förmåga att genomföra nödvändiga reformer. Kroatien, som hunnit längst i denna strävan, ansökte om EU-medlemskap i

februari 2003, medan Makedonien lämnade in sin ansökan i mars 2004. Kommissionen gav en positiv avis avseende Kroatien i april 2004. Trots positiva tendenser i flera länder kvarstår, i varierande grad, problem som tilltagande politisk apati, svag ekonomisk utveckling, organiserad brottslighet och nationalistiska strömningar.

Förbättringar i säkerhetsläget har medgett att omfattningen av den internationella militära och polisiära närvaron på Balkan minskat. I flera områden kvarstår dock etniska spänningar och flera potentiella konflikthärddar, vilka kan leda till bakslag och i värsta fall övergå till väpnade konflikter. Ett sådant bakslag drabbade Kosovo i mitten av mars 2004, då våldsamma upplopp kostade 19 människor livet och mer än 4000 människor, de flesta serber, drevs på flykt. Den övergripande osäkerhetsfaktorn för regionens stabilitet är frågan om Kosovos framtida status. Statusfrågan är betydande inte bara för situationen i Kosovo och förhållandet till Serbien, utan har även en regional koppling. En internationell militär närvaro bedöms därför även fortsatt vara nödvändig, såväl i Kosovo som på andra håll i regionen med syfte att bidra till stabilitet.

Kroatien, Makedonien och Albanien är de tre kvarvarande MAP-länderna, det vill säga de länder som omfattas av förhandlingar med Nato inom ramen för *Membership Action Plan*. Tidpunkten för medlemskap är osäker. Serbien och Montenegro och Bosnien-Hercegovina aspirerar på medlemskap i Partnerskap för fred.

EU får en allt viktigare roll på Balkan. EU:s viktigaste instrument för att påverka utvecklingen på västra Balkan är stabiliserings- och associeringsprocessen (SAP), som stakar ut vägen mot ett närmare samarbete. SAP understöds av ett omfattande utvecklingssamarbete inom ramen för CARDS (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation*). En tendens är att EU tar ett större ansvar även i det säkerhetsfrämjande arbetet vilket manifesterats genom både civila och militära insatser inom ramen för ESFP, t.ex. i Makedonien och beredvilligheten att ta över efter Sfor i Bosnien-Hercegovina. Vägen till ett stabilt och normaliserat västra Balkan går via europeisk integration.



## Serbien och Montenegro

Förhoppningarna som ställdes på de demokratiska krafter som efterträdde Milosevic har endast delvis infriats. Mordet på premiärminister Zoran Djindjic i mars 2003 bidrog till att politiskt destabilisera landet såväl genom att skapa ett politiskt vakuum som genom att indirekt ytterligare försena nödvändiga reformer.

Samarbetet med den internationella krigsförbrytartribunalen i Haag uppvisar alltså brister, varav den största är oförmågan att gripa misstänkta krigsförbrytare som general Mladic. Vidare innebär frågan om Kosovos framtida status och osäkerheten kring statsförbundet mellan Serbien och Montenegro stora utmaningar. Den pågående försvarsreformen är ett positivt besked att ledande politiker uppvisar förändringsvilja. En fungerande demokratisk kontroll av försvarsmakten är centralt för landets närmande till EU och samarbetet med Nato genom ansökan om medlemskap i Partnerskap för fred. Av motsvarande betydelse är reformering av polisväsendet, som har särskild vikt med hänsyn till att den organiserade brottsligheten genomsyrar i stort sett alla delar av det serbiska samhället.

I det albandominerade gränslandet i Presevodalen i södra Serbien råder alltså spännt men förhållandevis stabilt läge. Beträffande de ungerska respektive bosniakiska minoritetsbefolkningarna i Vojvodina och Sandzak finns för närvarande ingen skönjbar konfliktrisk. Självständighet för Kosovo respektive Montenegro kan dock leda till ökade krav på en friare ställning, dock knappast självständighet även för dessa områden. Den albanska befolkningen i Montenegro är relativt väl integrerad i samhället och albanska separatistiska tendenser bedöms där vara små. Dock kan externa albanska grupper komma att utnyttja Montenegro som basområde.

## Kosovo

Den övergripande säkerhetspolitiska frågan för västra Balkan gäller Kosovos framtida status och hur eventuell självständighet för Kosovo skall kunna förenas med regional stabilitet. Denna fråga har betydande bäring inte bara på södra Serbien och Makedonien, utan i ett längre perspektiv eventuellt också på Bosnien-

Hercegovina. I dessa länder och regioner finns grupper som ifrågasätter statsbildningarnas legitimitet.

Oroligheterna i mars 2004 åskådliggjorde det fortsatt instabila läget. Hos den kosovoalbanska majoritetsbefolkningen finns en stark strävan att leda provinsen mot en självständig stat och frustration mot det internationella samfundet som uppfattas som ett hinder för självständighet. Om denna strävan inte nås eller vägen därtill är tydlig finns risk för ett än mer spänt läge i Kosovo och för ett nytt väpnat uppror. Det internationella samfundets farhåga är dock att ett utbrytande av Kosovo från Serbien skulle skapa en våg av albanska självständighetskrav runt om i regionen, främst i Makedonien. Följden skulle också i detta fall kunna bli instabilitet och i värsta fall nya väpnade konflikter.

Osäkerheten kring Kosovos status är dessutom en hämsko på nödvändig ekonomisk utveckling i området. Detta talar för behovet av ett långsiktigt engagemang från det internationella samfundet med förhoppningen att området på sikt i någon form skall kunna integreras i europeiska samarbetsstrukturer. Statusfrågans laddning skulle därmed minskas och även skapa bättre förutsättningar för en positiv ekonomisk utveckling.

De internationella ansträngningarna att normalisera förhållandena i Kosovo leds av FN-administrationen UNMIK genom *United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*, i enlighet med säkerhetsrådets resolution 1244. Diskussioner om hur förhandlingarna som självständighet för Kosovo skall genomföras bedöms kunna komma att inledas 2005. Principen är dock att läget i Kosovo måste vara tillräckligt stabilt innan självständighet kan bli aktuellt.

Flyktingåtervändandet till Kosovo är alltjämt en svårlöst fråga. På grund av det otillfredsställande säkerhetsläget för minoriteter är återvändandet lågt. Resultaten är små och trevande. Tecknen på försoning mellan de etniska grupperna försvann under de våldsamma upploppen i mitten av mars 2004. Till detta skall läggas en utbredd kriminalitet och korruption samt en organiserad brottslighet i kombination med en svag rättsstat. Kosovo är bland annat både ett ursprungs- och transitland för illegal handel med vapen, narkotika och människor.

Ordning och säkerhet i Kosovo upprätthålls i första hand av cirka 4 000 internationella poliser under *UNMIK-Police* och en styrka om 19 000 i KFOR. Utbildning av poliser till den lokala poliskåren *Kosovo Police Service* (KPS) pågår inom ramen för OSSE:s verksamhet. KPS uppgår i dagsläget till cirka 6000 poliser. I takt med att det yttre militära hotet har upphört och de inre oroligheterna har minskat har både UNMIK-Police och KFOR reducerats. Förutsättningarna för att omvandla KFOR till en mer flexibel styrka med delvis andra uppgifter har varit föremål för utredning. Såväl reduceringstakten som omstruktureringen av KFOR har dock försenats med anledning av de senaste oroligheterna. En fortsatt internationell militär närvaro torde vara oundgänglig i Kosovo för en obestämd framtid. Under 2003 och fram till maj 2004 har Finland och Sverige haft brigadledningsansvar för *Multinational Brigade Centre* MNB(C).

### Bosnien-Hercegovina

Utvecklingen i Bosnien-Hercegovina har gått långsamt framåt sedan krigsslutet och Daytonavtalets tillkomst 1995. Det politiska arbetet med att skapa en fungerande stat som kan närma sig de europeiska säkerhetsstrukturerna leds av den höge representanten, tillika EU:s särskilde representant, Paddy Ashdown. Stärkandet av statsapparaten är en förutsättning för Bosnien-Hercegovinas närmande till såväl EU som Nato.

De etniska motsättningarna är på många håll fortfarande djupt rotade, något som även präglar det politiska livet. Liksom för övriga länder i regionen går vägen mot stabilitet och normalisering genom ett närmande till EU. Vissa steg i rätt riktning har tagits men fortfarande återstår mycket. Kampen mot den organiserade brottsligheten och korruptionen måste stärkas och misstänkta krigsförbrytare som Radovan Karadzic i Republika Srpska måste utlämnas till den internationella krigsförbrytartribunalen i Haag. Sedan ett par år tillbaka kan dock en positiv tendens skönjas när det gäller flyktingåtervändandet. Ett större antal flyktingar har återvänt till områden där de utgör en minoritet, och de har därmed bidragit till att delvis vända den etniska rensningens demografiska följder. Vissa flyktingar har återvänt av ekonomiska orsaker, vilket innebär att den långsiktiga effekten är svår att uppskatta.

Säkerhetssituationen i Bosnien-Hercegovina har av bland annat Nato bedömts som stabil men bräcklig. Den Natoleda insatsen SFOR har i takt med stabiliseringen av den militära situationen gradvis reducerats och består av cirka 9 000 personer. Ytterligare neddragningar till cirka 7000 personer är att vänta under 2004. En militär närvaro bedöms dock fortfarande vara nödvändig, framför allt för att garantera flyktingåtervändandet och pågående reformering av försvarssektorn.

Vid Europeiska rådets möte i Köpenhamn i december 2002 förklarade EU sin beredvillighet att överta en militär operation i Bosnien-Hercegovina efter SFOR. Ett övertagande av den militära insatsen planeras tidigast i slutet av 2004 och EU har betonat vikten av att ett övertagande sker i nära samråd med Nato och USA. Inriktningen är att den militära EU-styrkan vid övertagande av insatsen december skall vara i samma storleksordning som SFOR. En militär insats skulle komplettera EU:s övriga engagemang som främst består av kommissionens arbete och en polisinsats (EUPM) om ca 860 poliser från EU samt 18 andra stater. I enlighet med de allmänna målen i Daytonavtalet skall EUPM upprätta hållbara polisiära strukturer under Bosnien-Hercegovinas överinseende och i enlighet med bästa europeiska och internationella praxis. EUPM utför i huvudsak sitt uppdrag genom övervakning, handledning och kontroll. Ett möjligt medlemskap för Bosnien-Hercegovina i Partnerskap för fred med början 2004 bedöms kunna bli en positiv faktor för säkerheten och stabiliteten i landet.

### Kroatien

Kroatien är det land på västra Balkan som har nått längst i reformarbetet och närmandet till EU. En ansökan om EU-medlemskap lämnades in i februari 2003. Kommissionens yttrande från april 2004, var huvudsakligen positivt och rekommenderade att Europeiska rådet ger Kroatien kandidatlandsstatus. Landet deltar sedan våren 2002 i den process som Nato bedriver gentemot sina kandidatländer genom *Membership Action Plan* (MAP). Tidpunkt för medlemskap är osäker.

Vidare är Kroatien ekonomiskt det i särklass mest utvecklade landet på västra Balkan och står för nästan hälften av regionens

BNP. Det internationella samfundets har dock krav på ansträngningar från Kroatiens sida vad gäller samarbetet med den internationella krigsförbrytardomstolen i Haag, flyktingåtervändande samt reformer inom rättsväsendet. Förhållandet till grannländerna är idag relativt gott. Förekomst av grov organiserad brottslighet är dock ett allvarligt problem även i Kroatien.

### Makedonien

Våren 2001 utbröt oroligheter i landets nordvästra delar mellan albanska grupperingar och makedonska regeringstrupper. Vapenvila ingicks i augusti 2001 efter medling genom det internationella samfundets försorg. I samband med vapenvilan slöts det så kallade Ohrid-avtalet, som syftar till att ge minoriteter, främst albanskspråkiga makedonier, ökade rättigheter. Relationer mellan etniska grupper har förbättrats markant, men spänningar kvarstår främst i landets norra och västra delar.

En internationell stabiliserande närvaro i landet bedöms vara nödvändig så länge landet dras med en svag ekonomi, utbredd korruption och de etniska frågorna inte hanteras tillfredsställande. EU inledde unionens första militära krishanteringsinsats, operation *Concordia*, i mars 2003 genom att ta över efter Natos operation *Allied Harmony*. Styrkans mandat, som bland annat byggde på en inbjudan från Makedonien, uppgick inledningsvis till sex månader, men kom att förlängas till december 2003. Då säkerhetsläget i landet förbättrats under 2003 gjorde EU bedömningen att den militära närvaron kunde avvecklas. I stället stödjer EU, samordnat med OSSE, den makedonska polisens kapacitet och utveckling genom en EU-ledd polisinsats under namnet *Proxima*. Cirka 200 poliser finns på plats för att övervaka och ge råd till den makedonska polisen samt underlätta reformer av landets polisväsende.

Det förbättrade säkerhetsläget ger landet möjligheten att koncentrera sig på reformer, som i sin tur leder till att landet kommer allt närmare euroatlantiska samarbetsstrukturer. Dock påverkas även Makedonien av osäkerheten kring Kosovos framtida status. Den makedonska regeringen lämnade i mars 2004 in en ansökan om medlemskap i EU. Liksom Kroatien deltar

Makedonien i förhandlingar med Nato genom MAP. Tidpunkten för Makedoniens Nato-medlemskap är osäker.

### **Albanien**

Det albanska samhället genomgår en gradvis stabilisering även om situationen fortfarande är skör. Albanien har fortsatt stora problem med en svag statsbildning, svaga institutioner, organiserad brottslighet (inklusive människohandel och illegal handel med vapen och droger) och korruption. Trots politisk instabilitet samt en svår ekonomisk och social situation bedöms det inte finnas direkta risker för ett inbördeskrig eller andra väpnade oroligheter. Albanien är dock fortfarande basområde för kriminella nätverk och i gränsområdena mot Kosovo och Makedonien uppträder olika radikala etniska albanska grupperingar. I dessa regioner finns fortfarande ett stort antal vapen i omlopp. Landet har en tydlig ambition att närma sig EU och har haft en modererande roll i regionen, i synnerhet gentemot mera radikala politiska krafter i Kosovo och Makedonien.

Albanien omfattas av Natos MAP-process. Tidpunkt för medlemskap är emellertid osäker.

### **1.7.2 Utvecklingen i Mellanöstern**

Sedan Försvarsberedningens senaste rapporter har efterdyningarna till kriget i Irak präglat utvecklingen i Mellanöstern. I rapportens inledande kapitel redogörs för den övergripande strategiska situationen.

### **Irak**

Ockupationsmaktens svårigheter att bemästra säkerhetssituationen sätter sin prägel på utvecklingen i Irak. Säkerhetssituationen var under våren 2004 fortsatt kritisk med dagliga attacker mot ockupationsmakten, organisationer, hjälparbetare och civila irakier. De politiska, religiösa, regionala och etniska spänningarna är omfattande och olika grupper positionerar sig inför den fortsatta politiska processen. Den ekonomiska utvecklingen har avstannat och frustrationen bland irakierna är stor. Förväntningarna på ett

drägligare liv efter Saddam Husseins regim har inte infriats och USA kritiserar för att inte i tillräcklig utsträckning förankra övergångsstyret i de bredare folklagen. Uppgifter om tortyr av irakiska fångar har underblåst missnöjet med ockupationsmakten. Situationen innebär en hämsko för både den politiska och materiella uppbyggnaden av landet. Förbättrad säkerhet är en förutsättning för att det internationella samfundet på ett effektivt sätt skall kunna bidra till återuppbyggnaden.

I sina ansträngningar att bemästra säkerhetssituationen erhåller ockupationsmyndigheten militärt stöd av både stater som ingick i koalitionen vid angreppet mot Irak i mars 2003 och ytterligare ett antal stater därutöver. I säkerhetsrådets resolution 1511 från oktober 2003 fastslås den centrala betydelse som säkerhet och stabilitet har för en framgångsrik politisk process och FN:s möjligheter att bidra till denna liksom för genomförande av resolution 1483(2003), som etablerar ett ramverk för FN:s och det internationella samfundets agerande efter kriget. Med resolution 1511 auktoriserades därför upprättandet av en multinationell styrka under en enhetlig, i praktiken amerikansk ledning. En sådan styrka har ännu inte upprättats. Nato stödjer på olika sätt den polskeledda multinationella divisionen i Irak. Efter valet i Spanien i mars 2004 drog den nya spanska regeringen med motiveringen att det saknas i ett tydligt FN-mandat tillbaka sina militära enheter från Irak. Spanien har följts i detta av Guatemala och Honduras.

Resolutionerna 1483 och 1511 utgör också en plattform för FN:s fortsatta humanitära arbete i Irak och för återuppbyggnadsinsatser. FN:s generalsekreterare har understrukt att FN-anställda måste garanteras full säkerhet för att skall vara möjligt att utföra ålagda uppgifter.

Den politiska processen försvåras av att Irak inte har någon demokratisk tradition, och därtill en heterogen etnisk och religiös struktur. Det, med ockupationsmaktens och FN:s medverkan tillkomna, så kallade styrande rådet, *Iraqi Governing Council* (IGC), med tjugofem företrädare för landets etniska och religiösa grupper har till huvuduppgift att bereda vägen för en ny konstitution och en demokratiskt vald, representativ och internationellt erkänd irakisk regering. Rådets tillkomst välkomnades i säkerhetsrådets resolution 1500 som ett viktigt steg i denna process.

Med säkerhetsrådsresolution 1511 uppdrogs det styrande rådet att i samarbete med ockupationsmakten och FN:s generalsekreterares särskilde representant (SRSG) förelägga säkerhetsrådet en tidsplan och ett program för utarbetandet av en ny konstitution och demokratiska val. I det så kallade Bagdadavtalet ingånget den 15 november 2003 mellan IGC och ockupationsmyndigheten, *Coalition Provisional Authority* (CPA), vilket tillkom i anslutning till säkerhetsrådets resolution 1511, skisserades den fortsatta politiska processen.

FN har i maj 2004 presenterat en plan för den politiska process som syftar till att överlämna styret till irakierna. Enligt planen bör irakisk självständighet återupprättas den 30 juni 2004 genom att en förvaltarshöjningsregering övertar den formella makten och att ockupationen därmed upphör. En nationell konferens bör därefter sammankallas för att bistå regeringen i förberedelserna av de allmänna valen, men också i det löpande arbetet. Målsättningen är att allmänna parlamentsval skall genomföras senast i januari 2005. Därefter kan ett representativt parlament tillsättas och en folkvald regering utses.

Inför självständigheten diskuterar FN:s säkerhetsråd behovet av en ny resolution. Resolution bör definiera FN:s framtida roll och formerna för det fortsatta engagemanget. Resolutionen förväntas också bekräfta den politiska process som skisserats i FN:s plan och därmed skapa legitimitet för förvaltarshöjningsregeringen. Dessutom bör förutsättningarna för fortsatt internationell trupp närvaro efter den 30 juni regleras. Frågan gäller också ledningen av en multinationell styrka, där det förefaller uppenbart att USA fortsatt kommer att närvara i stor skala för att trygga säkerheten i landet och därmed förhindra ett inbördeskrig.

Den internationella givarkonferensen i Madrid i oktober 2003 var ett uttryck för världssamfundets vilja att bidra till återuppbyggnaden av Irak. Ett effektivt genomförande blir dock även det helt beroende av en förbättrad säkerhetssituation. För irakisk del är en viktig fråga insyn i och möjlighet att påverka fondernas verksamhet. EU:s agerande i Irak har försvårats av divergerande synpunkter inom medlemskretsen. EU gjorde utfästelser om betydande bidrag och avser att i juni 2004 presentera en strategi för Irak.



Uppgifter om massförstörelsevapen i Irak har inte kunnat bekräftas vare sig av FN:s inspektioner före krigsutbrottet, eller genom de undersökningar som USA företagit under ockupationen.

### **Konflikten mellan israeler och palestinier**

Konflikten mellan israeler och palestinier fortsätter. Den fredsprocess som inleddes under 1990-talet har till stor del avstannat trots ansträngningar från omvärlden. Konflikten karaktäriseras av en hög våldsnivå med palestinska självmordsbombningar mot israeler och israeliska militära attacker mot vad som betecknas som terroristmål på de palestinska områdena. Följden av denna eskalering av våldsnivån har blivit ökad osäkerhet för såväl enskilda israeler som palestinier. I båda samhällena råder fruktan inför framtiden. På de palestinska områdena råder en allt allvarligare humanitär kris som förvärrats av militära avspärrningar, och som lett till ekonomisk tillbakagång och växande arbetslöshet.

Den israeliska regeringen under premiärminister Sharon har folkligt stöd för sin säkerhetsinriktade politik, även om stödet har tenderat att minska över tiden. Oppositionen har haft svårt att vinna gehör för sin politik till förmån för fredssamtal med palestinerna. Således har Sharon utan större invändningar från den inhemska opinionen fattat beslut om att utvidga bosättningarna på palestinsk mark och fortsätta byggandet av den så kallade separationsbarriären mellan Israel och Västbanken.

I samband med mötet i april 2004 mellan premiärminister Sharon och president Bush nåddes en samsyn avseende Sharons förslag om tillbakadragande från Gaza och delar av Västbanken. Förslaget innebär ett israeliskt tillbakadragande utan samordning med den palestinska myndigheten. Genomförandet kan dock äventyras av intern splittring i Sharons eget parti, Likud, där en majoritet av partimedlemmarna röstade mot Sharons förslag i en intern omröstning. Den palestinska myndigheten har tagit avstånd från uppgörelsen, som också orsakat negativa reaktioner i arabvärlden. EU:s ordförandeskap underströk att EU inte accepterar någon förändring av 1967 års gränser, såvida den inte överenskommit mellan parterna. Den svenska regeringen uttryckte oro och pekade

bland annat på vikten av att hålla fast vid grundprinciperna för fredsprocessen och färdplanen.

I såväl FN:s säkerhetsråd som i generalförsamlingen har resolutioner diskuterats och antagits där Israels agerande har fördömts. Genom det amerikanska vetot har resolutionerna dock knappast någon inverkan. Det är knappast att vänta att Sharon kommer att ändra sin politik så länge han har stöd av det israeliska folket. Förutsättningar för en ändrad inställning till en återupptagen fredsdialog med palestinierna torde vara en markant förbättrad säkerhet i kombination med politiskt tryck från USA.

Den palestinska myndigheten har genomgått den ena krisen efter den andra. Beslutet att inrätta en premiärministerpost har fått stöd av det palestinska lagstiftande rådet, men lett till en intern maktstrid. President Arafat har inte visat sig vara beredd att ge upp kontrollen över säkerhetsstyrkorna trots påtryckningar från det internationella samfundet. Konflikten ställdes på sin spets sedan efter det att den först utsedde premiärministern, Mahmoud Abbas, avgått. Den nuvarande premiärministern, Ahmed Qurei, har ingått en kompromiss med Arafat som innebär att ett nationellt säkerhetsråd inrättas under Arafat. Bland palestinierna är otåligheten stor med den egna myndighetens oförmåga att agera för att lösa de interna säkerhetsproblemen. Förbittringen över den israeliska militära närvaron på palestinskt område ökar.

Parterna har inte inlett genomförandet av så kallade färdplan. FN, EU, USA och Ryssland, den så kallade kvartetten, har under våren 2004 upprepat beredvilligheten att bistå parterna och upprepat de grundläggande principerna för en fredlig lösning – relevanta FN-resolutioner, 1967 års gränser och direkta förhandlingar mellan parterna.

Inom EU råder enighet om att konflikten kräver ökad uppmärksamhet och det diskuteras åtgärder även utanför kvartettens ram. EU välkomnar genøveinitiativet vilket utarbetats av renommerade israeler och palestinier. Detta inofficiella förslag om hur en slutstatuslösning skulle kunna se ut är ett viktigt bidrag till fredsprocessen.

I oktober 2003 genomförde Israel en flygattack på syrisk mark mot vad som betecknades som palestinska träningsläger. Israel

motiverade attacken med att Syrien hyste palestinska terrorister vilka stått bakom självmordsattacker i Israel. Syrien valde att inte agera. Händelsen utgör ytterligare en påminnelse om att den israelisk-palestinska konflikten också måste ses i ett regionalt perspektiv och att Israel funnit det möjligt att flytta fram sina positioner. Israel har under året med tyskt bistånd förhandlat med Hizbollah i Libanon om utbyte av fångar.

## Iran

Iran vill ha stabilitet i sitt närområde. Landet odlar sina förbindelser med GCC-staterna och ansträngningar görs för att överbrygga tidigare regionala spänningar. Iran har välkomnat Saddam-regimens fall, men har samtidigt ett intresse av att kurderna i norra Irak inte får en så oberoende ställning att de utgör ett stimulerande exempel för kurdnationella grupper i Iran. De senaste årens utveckling har medfört en från regimens synpunkt besvärande ökad amerikansk närvaro både i Afghanistan och i Irak. Normalisering av relationerna till USA är en betydelsefull, om än för regimen djupt kontroversiell fråga. Den amerikanska embargopolitiken bidrar till internationell isolering och är starkt negativ för ansträngningarna att modernisera landets ekonomi.

Den iranska regimens anseende hos folket är lågt och den inledningsvis populära folkvalde presidenten Khatami har inte motsvarat förhoppningarna om reformer i liberal riktning. Befolkningens missnöje rör främst den ekonomiska situationen, arbetslösheten och sjunkande levnadsstandard. Den växande politiska apatin avspeglade sig i ett lågt valdeltagande i parlamentsvalet i februari 2004 och de förhållandevis milda protestyttringarna när många ledande reforminriktade politiker bannlystes från att kandidera i valet. Det konservativa maktövertagandet av parlamentet förväntas inte leda till några större förändringar i inrikes- eller utrikespolitiken. Oppositionen är emellertid oorganiserad och regimen kan förmodas vara beredd att om nödvändigt använda brutala medel för att slå vakt om det rådande systemet.

I syfte att stärka reformkrafterna och engagera Iran ytterligare i fråga om iakttagande av internationella normer och konventioner har EU initierat en process med förhandlingar med Iran om ett

avtal om handel och samarbete. Till avtalet knyts politiska instrument avseende nedrustning och icke-spridning av massförstörelsevapen, respekt för mänskliga rättigheter, samarbete i kampen mot terrorismen och förhållningssätt till fredsprocessen mellan israeler och palestinier. Krav på parallella framsteg och samtidigt ikraftträdande av handels- och samarbetsavtalet respektive de politiska instrumenten utgör ett viktigt påtryckningsmedel i förhandlingarna. EU har dessutom en särskild dialog om mänskliga rättigheter med Iran.

Uppgifter om Irans missilprogram och ambitioner i fråga om massförstörelsevapen föranleder internationell oro. Hösten 2003 lämnade Iran uppgifter som visade att landet tidigare dolt en mängd aktiviteter på det nukleära området. Även om IAEA inte kunde lägga fram bevis för att Iran bedrivit ett kärnvapenprogram så framkom allvarliga uppgifter om program för anrikning av uran. Även efter att Iran undertecknat tilläggsprotokollet till det nukleära icke-spridningsavtalet har ytterligare uppgifter framkommit om nukleärt relaterad verksamhet som Iran underlåtit att rapportera till IAEA .

Det internationella samfundet fortsätter att bevaka att Iran genomför sina utfästelser, det vill säga håller fast vid frysningen av anrikningsprogrammet och fortsätter att visa öppenhet mot IAEA. Denna fråga kan förväntas stå kvar på den internationella dagordningen under överskådlig framtid. Om Iran fortsätter att förhålla sitt samarbete med IAEA kan EU överväga att vidta ytterligare åtgärder mot Iran, inklusive möjligheten att hänföra frågan till FN:s säkerhetsråd.

### **Saudiarabien**

Utvecklingen i Saudiarabien är osäker och påverkar situationen i den omgivande regionen. Den socioekonomiska utvecklingen medför spänningar. De för år 2004 aviserade partiella valen till kommunala församlingar kan ses som ett uttryck för att man på ledande håll inser behovet av reformer. Den amerikanska administrationens betoning av behovet av reformer i Mellanöstern för att minska grogrunden för terrorism har medverkat till detta. Skilda meningar i reformfrågorna anses emellertid råda inom den styrande familjen, huset *al Saud*, och prästerskapet. Reformerna av

innebörd att den styrande familjen skulle dela med sig av makten till en vald församling eller som inte håller sig inom det islamska regelverket ter sig tills vidare osannolika. Någon betydande organiserad opposition finns inte, och därmed inte heller något alternativ inom överskådlig framtid till huset *al Saud* som sammanhållande faktor i landet. Evolution snarare än revolution är alltjämt vad som för dagen framstår som den mest sannolika utvecklingen i Saudiarabien.

Den saudiska statsledningen oroas av de starkt antiamerikanska stämningar som den israelisk-palestinska konflikten och USA:s stöd för Israel väcker. Den israelisk-palestinska konflikten utgör inte minst en symbolfråga och bidrar liksom ockupationen av Irak till radikalisering och grogrund för terrorism. Efter det förödande terrorisdådet i Riyadh i maj 2003 och under intryck av den negativa säkerhetssituationen i Irak har terrorbekämpningen haft högsta prioritet och polisens insatsberedskap mot terroristhot skärpts. Ytterligare terrordåd har dock inte kunnat förhindras och fler kan förväntas. Insikten om att attackerna i lika hög grad förefaller vara riktade mot de styrande som mot västerländska intressen har sannolikt verksamt bidragit till att reformfrågorna kommit högre upp på den politiska dagordningen.

Den saudiska ledningen följer utvecklingen i Irak med stor oro. Saudiarabien föredrar ett inrikespolitiskt stabilt Irak med en stark ledare och en moderat utrikespolitik. Ett skräckscenario är ett instabilt Irak med en svag centralregering där Iran får inflytande genom shiiterna i söder med risk för konsekvenser i de shiadominerade, och tidigare tidvis oroliga, nordvästra delarna av Saudiarabien.

USA har efter kriget mot Irak till största del avvecklat sin militära närvaro i Saudiarabien. Kvarvarande militär personal tjänstgör i huvudsak som rådgivare i kommersiellt syfte för utbildning av saudier på amerikansk försvarsmateriel.

### 1.7.3 Centralasien och Södra Kaukasien

Centralasien ägnas allt större säkerhetspolitisk uppmärksamhet. Efter terrordåden den 11 september 2001 och i samband med kriget mot talibanregimen i Afghanistan tydliggjordes denna regions

säkerhetspolitiska betydelse. Regionens strategiska läge mellan Kina, Ryssland, Iran och Afghanistan har bidragit till det ökade fokus som ägnas dessa länder i säkerhetspolitiska fora som EU, Nato och OSSE. I området kring Kaspiska havet finns några av jordens största fyndigheter av olja och gas.

Länderna i Centralasien delar flera gemensamma säkerhetsproblem. Auktoritära regimer samt institutionella och ekonomiska svagheter hämmar utvecklingen. Regimernas auktoritära tendenser har förstärkts efter den 11 september 2001 och kriget i Afghanistan. I efterbörden till Sovjetunionens sönderfall har de centralasiatiska länderna haft stora ekonomiska problem. Den organiserade brottsligheten är omfattande, med illegal handel med narkotika, vapen och människor.

EU:s intresse för Centralasien har sedan 11 september 2001 markant ökat och en särskild policy har antagits. EU:s profil skall höjas i regionen, de ekonomiska insatserna fördubblas och den politiska dialogen med de fem länderna utvecklas. Frågor om demokrati, pressfrihet och respekten för de mänskliga rättigheterna skall fortsatt uppmärksammas.

Nato har sedan flera år tillbaka ett säkerhetsfrämjande stöd till partnerländerna i Centralasien. Inför toppmötet i Istanbul diskuteras ett ökat Natoengagemang i regionen, inkl genom permanent närvaro i de centralasiatiska länderna.

OSSE har närvaro i samtliga centralasiatiska länder och har de senaste åren gett ökad prioritet åt regionen. Den förre finländske presidenten Ahtisaari är OSSE-ordförandeskapets särskilde sändebud för Centralasien och har dialog på högsta nivå med dessa länder. Kontorens arbete fokuserar på frågor som terrorismbekämpning åtgärder mot narkotika-, vapen- och människohandel, samt miljöfrågornas säkerhetspolitiska konsekvenser.

### **Södra Kaukasien**

Som Försvarsberedningen tidigare konstaterat kan Kaukasien väntas vara drabbat av väpnade konflikter av varierande storlek och intensitet under lång tid framöver.

I konflikten mellan Armenien och Azerbajdzan om Nagorno-Karabach har tiotusentals personer dödats och omkring en miljon människor har drivits på flykt. Genom den så kallade *minskgruppen* har OSSE verkat för en förhandlingslösning sedan 1992. Efter presidentvalen 2003 har processen stannat upp. Den vapenvila som trädde i kraft 1994 har i princip respekterats, men mindre skärmytslingar över gränsen fortsätter att förekomma. Trots dessa består tidigare bedömning att det knappast föreligger någon risk för en uppblussande konflikt med påföljande spridningsrisker.

I Georgien avgick president Sjevardnadze efter demonstrationer och anklagelser för valfusk i samband med parlamentsvalet i november 2003. Presidentval hölls i januari 2004. Oppositionsledaren Mikhail Saakashvili vann valet med överväldigande majoritet. Befolkningen har stora förhoppningar på president Saakashvili, som samtidigt står inför en svår uppgift att gripa sig an den korruption och klanmentalitet som finns i samhället samt de två olösta konflikterna i Abchasien och Sydossetien. Saakashvili har framhållit att Georgien strävar efter anslutning och samarbete med EU och de transatlantiska strukturerna samt efter goda relationer med Ryssland. Ryssland, som har stora intressen i Georgien, och har två militära baser i landet, har tidvis utövat stark press på landet. I Georgien finns sedan en tid tillbaka militära instruktörer från USA för att utbilda georgiska soldater i terroristbekämpning.

EU har efter presidentvalet framhållit sin beredskap att samarbeta med den nya administrationen, samt stöd för reformprocessen och landets territoriella integritet. EU har också betonat nödvändigheten av framgång då det gäller kamp mot korruption och upprätthållandet av rättsstatens principer. EU har utsett en speciell representant för Södra Kaukasien.

I de två konflikterna i Abchasien och Sydossetien råder eldupphör men några fredsavtal har inte ingåtts. I Sydossetien finns en fredsbevarande styrka bestående av ryska, ossetiska och georgiska soldater. I Abchasien finns en fredsbevarande OSS-styrka som består av uteslutande ryska soldater. I landet finns också militära observatörer från FN och UNOMIG. Läget i Sydossetien är relativt lugnt medan det i Abchasien är spänt med förekommande bombdåd och kidnappningar.

OSSE:s närvaro i Georgien omfattar ett uppdrag att främja fredsförhandlingar mellan parterna i konflikten om Sydossetien. Inga framsteg har märkts det senaste året. FN:s ansvar för fredsförhandlingarna om Abchasien består, med stöd från OSSE framför allt vad gäller situationen för de mänskliga rättigheterna. Situationen har förvärrats under 2003, särskilt i Galiområdet.

OSSE:s gränsövervakningsmission (BMO) bidrar till att förhindra att stridigheterna i den ryska republiken Tjetjenien sprider sig till Södra Kaukasien. Dess mandat utvidgades 2003 till att omfatta även gränssnittet mot den ryska republiken Dagestan.

#### **1.7.4 Utvecklingen på den koreanska halvön**

Försvarsberedningen konstaterade i sin säkerhetspolitiska rapport i mars 2003 att situationen på den koreanska halvön är alltjämt en av de främsta potentiella konflikthärdarna i Asien. Utvecklingen på den koreanska halvön berör hela regionen, inte minst på grund av den amerikanska närvaron.

Stora militära styrkor står ständigt stridsberedda på ömse sidor om demarkationslinjen. Den ekonomiska krisen i diktaturens Nordkorea kan leda till instabilitet och oförutsägbara utrikespolitiska utspel av landets ledning. Omvärlden ser med oro på Nordkoreas utveckling av massförstörelsevapen som betingas av både ekonomiska och politiska motiv. Dialogen mellan Nord- och Sydkorea har framför allt bestått av symbolmättade evenemang som familjeåterföreningsmöten och idrottsutbyte, men även mer konkreta projekt har genomförts, såsom sammanlänkandet av två järnvägslinjer och byggandet av en landsväg genom den demilitariserade zonen. Detta har tvingat de båda ländernas militära myndigheter att finna nya samarbetsformer. Om projekten slutförs och en kommersiell användning av dessa landförbindelser kommer till stånd kan de väsentligt bidra till en fredlig utveckling på Koreahalvön. Trots den spända situationen på Koreahalvön fortsätter också den inter-koreanska dialogen.

EU har aktivt stöttat dialogprocessen på Koreahalvön. EU har en regelbunden politisk dialog med Nordkorea och har då uppmanat Nordkorea att avskaffa sitt kärnvapenprogram och att delta fullt ut



i det internationella regelverket som reglerar utveckling, spridning och innehav av massförstörelsevapen. Vidare har EU uttryckt oro beträffande situationen för de mänskliga rättigheterna och Nordkoreas export av missiler och missilteknologi.

Nordkoreas hot om att utveckla kärnvapen hotar säkerheten och stabiliteten i hela Nordostasien, liksom ickespridningsregimen NPT. Enligt USA bekräftade Nordkorea i bilaterala överläggningar i oktober 2002 att landet har ett hemligt anriktningsprogram för uran i syfte att tillverka kärnvapen. Situationen trappades därefter upp genom att Nordkorea i januari 2003 förklarade sig lämna det internationella icke-spridningsfördraget för kärnvapen. IAEA:s styrelse rapporterade i februari 2003 till FN:s säkerhetsråd om Nordkoreas underlåtenhet att följa NPT. Det är dock fortsatt inte troligt att säkerhetsrådet kan komma överens om sanktioner. Varken Ryssland eller Kina förefaller vara beredda att förorda sanktioner för att förmå Nordkorea till eftergifter. Uppgifterna om Nordkorea kärnvapeninnehav är inte bekräftade. Det ligger dock i den nordkoreanska regimens intresse att pressa omvärlden till så stora eftergifter som möjligt, inte minst med hänsyn till den inrikespolitiska situationen.

USA och Nordkorea sammanträffade under kinesisk ledning i Peking i april 2003 för samtal i kärnvapenfrågan. Nordkorea lade fram ett förslag till paketlösning som omfattar både landets kärnvapenprogram samt testning och export av missiler. Motkraven som ställdes på USA var dock omfattande, i första hand en bindande icke-angreppspakt vilket betraktades som helt uteslutet från amerikansk sida.

Ansträngningarna att få till stånd ytterligare samtal med Nordkorea och med deltagande av grannarna i regionen kröntes med framgång när sexpartssamtal mellan Nordkorea, USA, Ryssland, Sydkorea och Japan ägde rum i Peking i augusti 2003. Parterna lyckades inte enas om ett gemensamt uttalande utan Kina, som värdland, sammanfattade överläggningarna på de punkter där man uppfattade att det fanns samsyn. En ny resultatlös samtalsrunda ägde rum i februari 2004, vilken förväntas följas av en tredje runda sommaren 2004. EU stöder sexpartssamtalen.

Sexpartssamtalen har betraktats som ett embryo till en multilateral organisation eller åtminstone en mekanism för säkerhetsfrågor i

nordöstra Asien. Händelseutvecklingen på den koreanska halvön understryker vikten av att på längre sikt finna lämpliga och fungerande förtroendeskapande åtgärder.

### 1.7.5 Indien och Pakistan

Försvarsberedningen konstaterade i sin förra säkerhetspolitiska rapport (Ds 2003:8) att spänningen mellan Indien och Pakistan intar en särställning bland världens hotande konflikter i det att båda stater besitter nukleär militär förmåga. Kärnan till spänningen mellan Indien och Pakistan ligger i Kashmirkonflikten som är av både mellanstatlig och inomstatlig karaktär. Dessutom kan det instabila läget i Afghanistan och oförmågan att kontrollera gränsområdet mot Pakistan bidra till att förvärpa det känsliga politiska läget i regionen. Mellan länderna saknas utvecklade mekanismer för att hantera eskalering av från början begränsade konflikter. Indien och Pakistan motsätter sig alltså att underteckna icke-spridnings- och provstoppavtalen (NPT och CTBT).

Sedan våren och sommaren 2002, då risken för storskalig väpnad konflikt var överhängande, har positiva förändringar skett i relationerna. Våren 2003 gjorde den indiske premiärministern en fredsinvit som följts av ett stort antal förtroendeskapande åtgärder. Till exempel har ambassadörsposterna i respektive land åter tillsatts samt flyg- och bussförbindelser återupptagits.

I slutet av oktober 2003 tog Indien ett nytt fredsinitiativ som innefattade att den indiska regeringen öppnat för högnivåsamtal med de moderata krafterna i Kashmir. Kort därefter deklarerade Pakistan ensidigt eld upphör längs stilleståndslinjen i Kashmir. Vid det sydasiatiska toppmötet i januari 2004 förbättrades de indo-pakistanska relationerna ytterligare då länderna kom överens om att återuppta den bilaterala dialogen. Samtalen skall omfatta samtliga utestående frågor, inklusive Kashmir. Parterna står ännu långt ifrån varandra, men de förtroendeskapande åtgärder som vidtagits, dialogen mellan New Delhi och delstatsregeringen i Kashmir samt Indiens och Pakistans vilja att finna en lösning på konflikten som är acceptabel för båda parter, är faktorer som sammantaget ger anledning att se positivt på förutsättningarna för konstruktiva samtal.

En förklaring är att både den politiska ledningen i respektive land är angelägna om att samtalen skall lyckas. President Musharraf har utsatts för attentat och behöver stärka sin ställning. Även relationen till Afghanistan orsakar inrikes spänningar, sedan Pakistan efter 11 september 2001 vände talibanregimen ryggen och anslöt sig till den USA-ledda koalitionen mot terrorism. Ett centralt element för att normaliseringen med Indien skall kunna fortgå är att Musharraf och den pakistanska ledningen förmår stopp infiltrationen över stilleståndsgränsen till den indiska sidan i Kashmir.

Pakistans relationer till EU har förbättrats något de senaste åren, både politiskt och ekonomiskt.

Indien är en regional stormakt med betydande handel med omvärlden och en växande ekonomi. De senaste tio åren har Indien öppnat upp sig för omvärlden genom den ekonomiska reformpolitik som genomförts, och handelsrelationerna med EU, Indiens största handelspartner, är betydelsefulla. Regeringsmakten i Indien skiftade efter 2004 års parlamentsval, då Kongresspartiet vann. Detta förväntas dock inte få några konsekvenser för dialogen med Pakistan.

### 1.7.6 Afghanistan

Efter talibanernas fall 2001 skedde i Afghanistan en maktförskjutning till förmån för den *Norra alliansen* och panjshiritajikerna, som har makten över polisväsendet och säkerhetsapparaten. Pashtunerna, landets största etniska grupp, som av hävd innehaft makten i landet, ser sig förfördelade. Detta och det faktum att det inom övergångsregeringen finns ett antal rivaliserande krigsherrar har skapat en grogrund för missnöje och spänning i landet. Säkerhetssituationen har försämrats med strider i söder/sydost, i väst och i norr. I de södra delarna av landet har talibaner åter tagit till vapen. I de norra delarna dominerar rivaliserande krigsherrar. En annan viktig orsak till instabilitet i landet är den höga kriminaliteten och den omfattande narkotikahandeln. Situationen för de mänskliga rättigheterna har också försämrats.

Vid ett rådsmöte, *Loya Jirga*, som avslutades i januari 2004 antogs en konstitution för det nya Afghanistan. Val till presidentposten och parlamentet skall enligt Bonn-avtalet hållas i juni 2004 men allt tyder på att de kommer att bli uppskjutna. Både röstregistreringen, som sker i regi av FN-missionen UNAMA, och avväpningsprocessen (DDR) liksom det ovan nämnda rådsmötet har lett till flera incidenter med hot och trakasserier som följd. Den närmaste tiden kommer att vara kritisk med fortsatt stor spänning och instabilitet i främst de östra och södra delarna av landet.

I Afghanistans tre grannländer Iran, Pakistan och Indien påverkar och påverkas av utvecklingen i landet. Irans relation till Afghanistan går långt tillbaka i tiden – inte minst på grund av språkliga (farsi-dari), religiösa (shiiterna) och historiska/kulturella band. Iran genom historien noga följt utvecklingen i grannlandet och försökt att på olika sätt påverka inrikespolitiken. Iran har också tagit emot ett stort antal afghanska flyktingar under de senaste 20 åren. Under talibanregimen höll länderna på att gå i krig mot varandra på grund av talibanernas massaker på den shiitiska minoriteten hazarerna. I dag har Iran stora biståndprojekt i bland annat Heratprovinsen och stödjer således den lokale krigsherren Esmail Khan. Vid gränsdragningen mellan Pakistan och Afghanistan togs ingen hänsyn till etniska och demografiska aspekten. Pashtunbefolkningen delades mellan de båda länderna. Detta faktum har varit källa till ett komplicerat förhållande. Vidare tog Pakistan emot flera miljoner afghanska flyktingar och var ett av få länder som erkände talibanregimen. Trots att Pakistan förbundit sig att delta i kampen mot terrorismen i regionen kritiseras landet för att se mellan fingrarna när talibaninfiltratörer korsar dess gränser. Relationen mellan Pakistan och den afghanska övergångsregeringen är således något ansträngda. Vidare ser Pakistan Indiens tilltagande intressen i Afghanistan och stöd till den afghanska interimregeringen ATA, som ett inlägg i konflikten om Kashmir.

## Internationell närvaro i Afghanistan

Den internationella närvaron i Afghanistan är stor, både militärt och civilt. I augusti 2003 övertog Nato ledningen för den internationella FN:s säkerhetsstyrkan i Afghanistan (ISAF<sup>15</sup>). Operationen är Natos första insats utanför Europa och dess närområde, och utgör därmed ett viktigt principiellt steg i utvecklingen av Natos krishantering. Efter beslut i FN:s säkerhetsråd hösten 2003 utvidgades ISAF:s mandat att gälla utanför huvudstaden Kabul, vilket möjliggör upprättande av en stabilitetsfrämjande närvaro också på den afghanska landsbygden inom så kallade *Provincial Reconstruction Teams* (PRT). Sverige har deltagit i ISAF i Kabul och avser att delta i ytterligare säkerhetshöjande insatser i landet bl a inom ramen för ett PRT i norra Afghanistan. *Operation Enduring Freedom* har fortsatt att bekämpa kvarvarande talibanstyrkor och nätverket *al-Qaida*. Koalitionen har också etablerat ett antal PRT i Afghanistan.

Säkerhetsrådet beslutade 2002, i resolution 1401, att godkänna etableringen av *United Nations Assistance Mission in Afghanistan* (UNAMA) under en tolv månaders period. Perioden har sedermera förlängts till ytterligare 12 månader i resolution 1471 som antogs mars 2003. Sverige har sedan krisens uppkomst understrukit FN:s centrala roll i återuppbyggnaden av Afghanistan.

UNAMA har en koordinerande och samordnande roll för FN:s insatser. Dess uppgifter är att fullfölja det uppdrag FN tilldelats i Bonn-avtalet vad avser mänskliga rättigheter, genderfrågor samt rättsstatsprincipen, bidra till nationell försoning samt organisera FN:s humanitära bistånd och återuppbyggnadsverksamhet. Förberedelser inför allmänna val och DD&R<sup>16</sup> processen har under 2003 utgjort två av missionens omfattande insatsområden. UNAMA har etablerat ett flertal regionala kontor i Afghanistan som arbetar i nära samarbete med den afghanska administrationen och andra givarorganisationer. Sverige ställer en polisrådgivare till UNAMA:s förfogande.

---

<sup>15</sup> *International Security Assistance Force*

<sup>16</sup> Demobilisering, avvapning och reintegration

### 1.7.7 Afrika – söder om Sahara

Afrika fortsätter att vara hårt drabbat av väpnade konflikter. Svaga statsbildningar, kamp om knappa resurser och bristande ekonomisk utveckling är viktiga bakomliggande orsaker, liksom bristfälliga demokratiprocesser, i synnerhet manipulerade val. Även HIV/Aids-epidemin utgör ett problem som kan få effekter på stabiliteten i Afrika.

Konflikterna i Afrika har under de senaste tio åren varit av skiftande karaktär: mellanstatliga krig (t ex Etiopien-Eritrea), interna väpnade konflikter (t ex Rwanda, Burundi, Angola) och en blandning av båda (t ex konflikterna kring de Stora Sjöarna och Mano River). Stater som brutit samman utgör ett hot mot stabiliteten även för angränsande länder och har i vissa fall blivit en grogrund för terrorism (t ex Somalia).

Det finns i dag en tydlig politisk vilja bland många afrikanska ledare att få ett slut på de väpnade konflikterna. Samtliga större konflikter i Afrika är föremål för afrikanskt ledda fredsprocesser. Ett afrikanskt ramverk av regionala och subregionala organisationer med strukturer för konflikthantering håller på att utvecklas. *Afrikanska Unionen* (AU) håller på att utveckla en särskild mekanism för konfliktlösning och genomför f.n. sin första fredsbevarande insats i Burundi. Beslut har tagits om att inrätta ett afrikanskt säkerhetsråd med långtgående mandat. *Economic community of west african states* (ECOWAS) har pågående militära insatser både i Elfenbenskusten och i Liberia, och har därutöver spelat en aktiv roll som medlare i dessa konflikter. IGAD driver fredsförhandlingarna i Sudan och Somalia. SADC är engagerat i Zimbabwe-krisen. Samtidigt finns en bristande förståelse för kritik utifrån mot bristande respekt för demokratiska principer och mänskliga rättigheter. Omvärldens reaktioner avfärdas som inblandning i inre angelägenheter.

Omvärldens intresse för Afrika har ökat. USA har till exempel uppmärksammat Afrikas strategiska betydelse i kampen mot terrorism: Djibouti utgör en viktig bas för terroristbekämpning, både i Mellanöstern, på Afrikas horn och i Östafrika. Stora oljetillgångar i Västafrika väcker ökat intresse och innebär en potentiell diversifiering av västvärldens oljeberoende.

Efter folkmordet i Rwanda 1994 har det internationella engagemanget för konflikthantering i Afrika ökat och åtföljts av en starkare FN-närvaro. Generalsekreteraren driver på processen och hans särskilda representanter främjar ett brett och samlat perspektiv på de olika konflikterna i regionen. Säkerhetsrådets ökade intresse för konflikthantering i Afrika, där bl a Frankrike och Storbritannien varit pådrivande, manifesteras av ett ökat antal fredsbevarande insatser, ofta med breda mandat. Tidigare fanns ett visst motstånd från västvärlden att ge substantiella bidrag till FN-insatser i Afrika. Ett antal länder, bland annat Finland, Sverige och Irland är dock involverade även som truppbidragare. UNMIL i Liberia är 2004 FN:s största fredsbevarade mission. I Demokratiska Republiken Kongo är FN-insatsen (MONUC) en nödvändig förutsättning för stabiliteten i landet. Etiopien och Eritrea är andra exempel där FN spelar, en roll för att upprätthålla fred och stabilitet. Sverige stöder samtliga FN-insatser samt deltar på militärobservatörsnivå i de flesta FN-insatserna. Sverige har bl.a. under ett år bidragit med ett flygplatsförband om 86 man till MONUC i DRK. Sverige bidrar med ett förstärkt mekaniserat skyttekompani om 235 man, tre stabsofficerare och sex civilpoliser till UNMIL i Liberia. Utanför FN:s ram bidrar Sverige med tre militärobservatörer och två civilpoliser till en övervakningsmission i Sudan. Samtidigt som ett slutgiltigt fredsavtal förväntas uppnås mellan den sudanesiska regeringen och rebellrörelsen i södra Sudan, har situationen i Darfur i västra Sudan utvecklats till en av de värsta humanitära katastroferna i världen. Parterna i konflikten ingick i början av april 2004 ett avtal om vapenvila, där utlovades tillträde för humanitära organisationer till krisområdet samt omedelbara åtgärder för att upphöra med våldshandlingarna. Sudans regering åtog sig vidare att avväpna och demobilisera de väpnade miliser som står under regeringens kontroll.

EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik i Afrika fokuseras på konflikthantering. EU-insatsen i DR Kongo har givit viktiga erfarenheter. EU tog i november 2003 beslut om att inrätta en särskild fond, den så kallade fredsfaciliteten, för att finansiera afrikanska fredsfrämjande insatser, inklusive uppbyggnad av förmåga på konflikthanteringsområdet.

## 1.8 Kina

Kinas utrikes- och säkerhetspolitik är sedan några år inne i en förändringsprocess. Politiken präglades tidigare av värnandet av principen om icke-inblandning i andra länders inre angelägenheter, en politik som inte minst syftade till försök att skydda sig från andra länders kritik i tre frågor som enligt Kina är interna, dvs Taiwan, Tibet och mänskliga rättigheter.

Under de senaste åren har Kina visat en tilltagande vilja att bli mer införlivat i det internationella samfundet. Det finns flera orsaker till denna förändring. Den viktigaste är Kinas kraftiga ekonomiska tillväxt och fortsatta prioritering av ekonomisk utveckling. Kina har föresatt sig att fyrdubbla sin BNP på 20 år fram till år 2020 och anser sig, genom en internationellt förhållandevis gynnsam situation, ha ett ”strategiskt tillfälle” att göra detta. Detta övergripande mål förutsätter ett stabilt förhållande till omvärlden för att kunna koncentrera sig på de inrikespolitiska utmaningar som handel, utländska investeringar och tillgång till energi och teknologi.

En andra central orsak är det förändrade förhållandet till USA, vilket ses som den viktigaste förutsättningen för utrikespolitisk stabilitet. Kina visar en ökande pragmatism när det gäller USA:s ställning i världspolitiken. Detta är delvis en effekt av att USA börjat behandla Kina som en viktig samtalspartner i olika sammanhang. Samtidigt som Kinas strävan efter en multipolär världsordning fortsätter att vara central i landets utrikespolitiska doktrin, anser den kinesiska ledningen att en pragmatisk inställning till amerikansk politik är nödvändig för att utöka sin egen internationella roll. Både Kina och USA beskriver relationerna som de bästa någonsin. Samtidigt som förhållandet mellan Kina och USA uppvisar drag av institutionalisering, finns det dock en betydande inbyggd osäkerhet i relationen genom de två ländernas konkurrerande intressen. Händelserna den 11 september möjliggjorde ett sino-amerikanskt närmande. Kina stödde, trots sin misstänksamhet mot ökad amerikansk militär närvaro i Centralasien, USA:s kamp mot terrorismen och motsatte sig inte en militär lösning i Afghanistan. Samtidigt förmåddes USA att acceptera Kinas terroristbestämning av gruppen *East Turkestan Islamic Movement* i Sinkiang.



Också i Irakfrågan märktes den förändrade kinesiska hållningen. Kina, som var emot Irak-kriget, stoppade inte FN-resolutionerna 1441 och 1483 och var inte lika uttalat kritisk som Tyskland och Frankrike. Samtidigt som Kina fortfarande alltid betonar FN:s roll och fredlig dialog före militära lösningar, är det tydligt att Kinas inställning till icke-inblandning luckrats upp.

Koreafrågan kan illustrera förändringen av Kinas utrikespolitiska agerande. I koreakonflikten har Kina för första gången iklätt sig rollen som medlare i en stor internationell fråga. Kina har betydligt fler gemensamma intressen med USA, Japan och Sydkorea – Kinas tre viktigaste investerare och handelspartners – än med Nordkorea.

Taiwan-frågan är den mest känsliga frågan i Kinas utrikespolitik. Kina insisterar på en återförening och understryker att en militär lösning inte kan uteslutas om Taiwan skulle förklara sig självständigt. Den kinesiska ledningen är i denna fråga också utsatt för ett betydande inhemskt opinionstryck. Kina söker framför allt utöva påtryckningar på Taiwan genom USA och andra aktörer. Istället för militära maktdemonstrationer i Taiwan-sundet, ökar det ekonomiska trycket på Taiwan, bl a genom kampanjen för ”de tre länkarna”, dvs direkta handels-, transport- och postförbindelser. Peking har vid flera tillfällen fått USA att göra markeringar mot Taiwan. USA motsätter sig dock varje försök av endera sidan att ensidigt förändra status quo.

Som ett led i Kinas strävan att bli alltmer införlivat i det internationella samfundet och främja sin fortsatta ekonomiska utveckling, ingår en mer aktiv roll som regional aktör och att förbättra relationerna till sina grannar. Viktigt är Kinas närmande till ASEAN och förslaget om att bilda ett gemensamt frihandels- och tullområde (C-AFTA).

Kina strävar efter en roll i spelet om inflytande i det energi- och säkerhetspolitiskt viktiga Centralasien. Kinas relation till Ryssland ökar därvidlag i betydelse. Kina är beroende av oljeimport från Ryssland samtidigt som den kinesiska marknaden blir allt viktigare för Ryssland. Även Kinas och Japans ekonomiska beroende av varandra ökar samtidigt som man konkurrerar om den ryska oljan. I vissa avseenden råder stark misstänksamhet mellan de två länderna. Kina har inte glömt Japans övergrepp under kriget och

fruktar japansk upprustning eller inkluderande av Japan i ett amerikanskt robotförsvaret. Japan oroas över Kinas allt viktigare roll som regional stormakt och ekonomisk konkurrent.

Kinas militärutgifter har under de senaste åren ökat avsevärt i absoluta tal. Mellan åren 2001 och 2002 växte försvarsbudgeten med 17,5% och mellan 2002 och 2003 med 9,6%. Observatörer anser att Kinas försvarsbudget är betydligt större än vad de officiella uppgifterna anger, samt att stora delar av arméns utgifter inte räknas som "militära". Den officiella förklaringen till ökningen i försvarsbudgeten är bättre löner och villkor för personalen, ökade utgifter på anti-terrorismområdet och inköp av högteknologisk materiel. Det pågår en omfattande modernisering av militären, inklusive stora inköp av avancerad materiel, storskaliga övningar och utbildning, med målsättningen att på sikt göra Kina till en regional stormakt med förmåga att projicera en överlägsen styrka i taiwansundet. Satsningen på modernisering av främst flyg- och markstridskrafter samt ballistiska robotar bedöms också syfta till att försvåra eventuellt amerikanskt militärt stöd till Taiwan.

Kinas militära strategi i förhållande till Taiwan torde vara att utgöra ett tillräckligt hot för att avskräcka Taiwan från en självständighetsdeklaration. En mer långsiktig målsättning är att bygga upp en militär styrka långt överlägsen den taiwanesiska. Även om betydande standardhöjningar skett under de senaste 20 åren, är Kinas väpnade styrkor ännu långt från den eftersträvade moderniseringsgraden. Enligt vissa militära bedömare har än så länge en mindre del – kanske endast 15 procent av de väpnade styrkorna – reformerats och, åtminstone i teorin, i stånd att föra ett modernt högteknologiskt krig. Ett viktigt led i omvandlingen är minskningen av numerären. Under de senaste åren har antalet minskats med 500 000 man och skall fortsatt minska med 200 000 fram till år 2005, då Kinas militärmakt planeras uppgå till 2,3 miljoner man. På nedrustnings- och vapenkontrollområdet har Kina det senaste året visat en något mer öppen attityd.

Bland potentiella säkerhetspolitiska problem i Kina, respektive i Kinas närområde, bör vid sidan av Taiwan, framhållas risken för en kollaps i Nordkorea, möjligheten av en energikris med allvarliga konsekvenser för Kinas stabilitet, politisk oro i Hong Kong, samt inrikespolitisk oro till följd av situationen kring mänskliga rättigheter.

## 1.9 Utvecklingen av asymmetriska och transnationella hot

Försvarsberedningen har i tidigare rapporter konstaterat att inomstatliga konflikter med ursprung i nationalistiska och socioekonomiska motsättningar, ibland med etniska eller religiösa förtecken, fortsätter att dominera bilden av världens konfliktmönster. Samtidigt blir skiljelinjen mellan krig och fred allt mindre tydlig. Gränserna mellan nationell och internationell säkerhet blir allt mer oklara. Hoten kommer i allt högre grad från andra aktörer än stater. Små grupper kan med begränsade medel orsaka stora mänskliga, politiska och ekonomiska skador. Hoten är komplexa, svåra att förutse och därför svåra att möta.

Försvarsberedningen har i tidigare rapporter diskuterat framtida konflikters karaktär och konstaterat att asymmetriska hot får allt större uppmärksamhet i flera av dagens konflikter. Denna tendens förutses tillta i omfattning då strävan efter att uppnå asymmetri i en konfliktsituation väntas få ökad betydelse. De så kallade transnationella hoten – huvudsakligen ickestatliga hot som rör sig över gränser – som terrorism, organiserad brottslighet, spridning av konventionella vapen och massförstörelsevapen samt IT-relaterade hot ökar i omfattning. Dessa hot och utmaningar är svåra att identifiera, förutsäga och hantera genom att de ligger i gränsområdet mellan krig och fred, mellan nationell och internationell säkerhet och genom inslaget av icke-statliga aktörer. Instabila länder har i flera fall fungerat som basområden och stöddepunkter för organiserad brottslighet och terroristgrupper vilka riktat sin verksamhet mot västvärldens länder.

Det vidgade säkerhetsbegreppet och den vidgade hotbilden har vid flera tillfällen beskrivits i generella termer av Försvarsberedningen. Terroristattacker i USA den 11 september 2001, på Bali i oktober 2002 och senare dåd som mot FN-högkvarteret i Bagdad 2003 och i Madrid 2004 har accentuerat insikten om den vidgade hotbildens gränsöverskridande karaktär. Attackerna riktas mot de grundläggande värderingar som styr demokratiernas handlande och samhällen. Det finns en internationellt spridd medvetenhet om sårbarheten i samhället där befolkningen, institutioner och samhällsfunktioner kan utgöra mål.

Terrorismen utgör ett kärnelement i de säkerhetspolitiska hoten. Det finns ökad medvetenhet om att denna hotbild bäst kan mötas

genom internationellt samarbete, som spänner över ett brett spektrum av samarbetsformer, omfattande allt från det traditionella säkerhetspolitiska samarbetet till polisiära insatser, underrättelsesamarbete, gräns- och tullövervakning.

De senaste åren har inneburit en kraftig omsvängning av den amerikanska utrikes- och säkerhetspolitiken med en ökad fokusering på inre säkerhet och kampen mot terrorism och dess koppling till spridning av massförstörelsevapen. USA har betonat betydelsen av föregripande agerande även med militära medel på ett annat sätt än exempelvis EU.

### 1.9.1 Aktörer inom internationell terrorism

En övervägande majoritet av pågående konflikter kan fortfarande betecknas som traditionella väpnade konflikter. Det som betecknas som terroristattacker sker alltjämt i huvudsak inom ramen för etablerade konflikter som exempelvis konflikten mellan israeler och palestinier, Tjetjenien och Baskien samt mellan Indien och Pakistan. Försvarsberedningen har konstaterat en ny dimension där terroristattacken har ett syfte som är bredare än att utgöra ett led i en avgränsad konflikt.

Bilden av terrorismen och transnationella hot har delvis förändrats under de senaste åren i och med att terroristdåd planerats och utförts av icke-statliga aktörer i multinationella nätverk med både vilja och förmåga att åstadkomma massiv förstörelse. Främsta företrädare för denna terrorism är nätverket *al-Qaida*. Dess centrala strukturer med enheter för utbildning och operationer har dock reducerats efter 11 september 2001, olika insatser mot terrorism och angreppet mot Afghanistan med påföljande två års krig. I dag är rörelsen närmast ett samlingsbegrepp för sunni-muslimska extremister. Nätverket har lierat sig med lokala extremistgrupperingar i regioner som Östafrika och Sydostasien där man tidigare inte spelat en framträdande roll. Den övergripande målsättningen för *al-Qaida* och dess sympatisörer bedöms alltjämt vara bekämpandet av den amerikanska närvaron och agerande i den muslimska världen samt staten Israels existens och sekulära arabiska repressiva regimer. *al-Qaida* bedöms ha kvar viss förmåga till samordnade attacker. Fortfarande är amerikanska, brittiska, judiska och israeliska intressen i tredje världen mest utsatta. Under

det senaste året har nätverket slagit mot mål utanför västvärlden - en orsak kan vara att säkerhet och bevakning i väst har förbättrats. Bombdåden i Madrid var första gången ett EU-land blev utsatt för ett dåd av sådan omfattning. Det har betecknats som särskilt oroande att terrordåden kan ha syftat till att direkt påverka både utgången i det spanska valet och Spaniens agerande internationellt.

Ett samhällsfenomen som *al-Qaida* skall ses som en samlande symbol för den extrema variant av militant extremism som har som mål att bryta västvärldens inflytande över arabvärlden. Förutom den ideologiska basen är viktiga bakgrundsfaktorer till politisk extremism är politiskt och ekonomiskt utanförskap. Fundamentalism och extremism i alla dess former får ofta grogrund när den kopplas till känslan av politisk, religiös eller social orättvisa och där ur sprungen fattigdom, arbetslöshet och uppgivenhet. Ofta sprids uppfattningen att den rådande situationen endast kan ändras genom extrema medel. Kombinationen auktoritära regimer och ungdomar utan framtidstro har varit viktiga förutsättningar för tillväxten hos extrema rörelser i Afrika, Sydostasien, Centralasien och Mellanöstern.

Irakkriget har av extremistledare beskrivits som en del av ett västligt angrepp, lett av USA, mot hela den muslimska världen. Med liknande retorik beskrivs internationella organisationer som FN och EU som täckmantlar för det västliga inflytandet och därmed legitima mål. Det torde fortsatt finnas grogrund för extrema rörelser och terrorism. Tillväxten av religiös fundamentalism, med inslag av extrem självupppoffring, är särskilt oroande.

### 1.9.2 Vidgad hotbild inom terrorismområdet

Försvarsberedningen har tidigare analyserat den vidgade hotbilden inom terrorismområdet. Mellan det som beskrivs som nya transnationella hot finns i många fall komplexa samband. Det förekommer exempelvis mer eller mindre explicita kopplingar mellan terrorism, ambitioner att anskaffa olika former av massförstörelsevapen, människohandel och annan grov internationell brottslighet. Aktörerna utvecklar ständigt sitt tillvägagångssätt och uppträdande och agerar ofta över nationalstaternas gränser.

Det finns en risk att terrorister kan införskaffa och använda olika typer av massförstörelsevapen. Konventionella vapen, som lätta vapen och portabla luftvärnsrobotar från kalla krigets era, sprids i stor omfattning till pågående kris- och konflikthärddar. Riskerna för spridning av massförstörelsevapen beskrivs i avsnitt 1.10.

Även teknikutvecklingen, inte minst inom informationsteknologin, har bidragit till den vidgade hotbilden. Internet används i första hand som sambandsmedel, men även för att sprida kunskap om vapen och kan dessutom användas av resurssvaga aktörer för kvalificerad underrättelseinhämtning. För att skada motparten finns också möjligheten att angripa olika datorsystemen direkt eller inom ramen för fysisk infrastruktur. Flygtrafikledningssystem samt styr- och reglersystem för kraftanläggningar är några uppmärksammade områden. Vidare har risker förknippat med ökad användning av fjärrstyrning via IT-system uppmärksammas.

### 1.9.3 Åtgärder mot internationell terrorism

Försvarsberedningen har tidigare konstaterat att även om attentat i bl.a. Europa och USA i stor utsträckning kan avvärjas genom ökade skyddsåtgärder, ny lagstiftning och aktiv bekämpning av kända terroristnätverk är risken för fortsatt aktivitet från al-Qaida och andra likasinnade nätverk en realitet som världen troligen kommer att få leva med under lång tid.

Strategier för att motverka terrorism och hot om terrorism utvecklas av internationella organisationer och i flera länder. De omfattar såväl preventiva som skadelindrande åtgärder delvis i internationellt samarbete. Hit hör bl.a. åtgärder för att förhindra finansiering av terroristaktioner liksom åtgärder för att förhindra terroristgruppers rörlighet över gränserna och försvåra deras rekrytering och utbildning. Av särskild betydelse anses åtgärder vara som förhindrar att NBC-ämnen och relaterade teknologier sprids till terroristgrupper. FN:s säkerhetsråd antog i april 2004 en resolution som uppmanar stater att vidtaga åtgärder för att förhindra spridning av NBC-ämnen och relaterad terrorism. Vidare är här ett effektiviserat internationellt underrättelseutbyte framställt som en avgörande faktor.

Terroristdåd betraktas i allmänhet som kriminella handlingar och hanteras därefter av ordinarie rättsapparater. Terroristhandlingar av sådan dimension och typ som utfördes mot USA den 11 september 2001 konstaterades vara av den omfattningen att militära motåtgärder ansågs nödvändiga, varvid den i FN-stadgan grundade självförsvarsrätten ansågs ha relevans. FN:s generalsekreterare Kofi Annan har talat om nödvändigheten för FN att försvara mänskligheten mot en ny typ av krigföring ("a new kind of warfare").

I försöken att komma tillrätta med internationell terrorism är normativa åtgärder genom det internationella lagstiftningssamarbetet, koncentrerat till FN, en av flera vägar. Arbetet med konventioner mot terrorism går dock långsamt då det inte finns någon enighet om vad som skall betecknas som terrorism. Åtgärder kan vidtas för att utveckla den brottsförebyggande verksamheten hanterad av underrättelse- och säkerhetstjänsten och den brottsutredande, främst genom ordinarie polis, åklagare och domstolar samt att förbättra det internationella samarbetet på dessa områden t.ex. genom ökat utbyte av information.

För att komma åt roten till terrorism sker samverkan mellan olika politikområden. Huvudsakligen inriktas ansträngningarna mot att eliminera de fristäder som ledningen för dessa nätverk erhållit runt om i världen samt förhindra uppkomsten av nya grupperingar. Internationella fredsfrämjande insatser i instabila regioner bidrar till att förhindra att transnationella terrorgrupper och organiserad brottslighet upprättar basområden. Efterfrågan på vapen, sprängämnen, fordon, falska dokument, bostäder, utbildning m.m. kräver ständig tillförsel av finansiella medel. Därför fokuserar världssamfundet bl.a. på hur terrorism kan bekämpas genom att riva upp existerande finansiella strukturer och att genom lagstiftning förhindra uppkomsten av nya eller ändrade finansiella transaktionsmetoder för terrorismens nätverk runt om i världen. Även andra former av understöd – förtäckt eller öppet – utsätts för världssamfundets granskning. Insatser mot grov organiserad och gränsöverskridande brottslighet är ett område som också är aktuellt, eftersom samarbete förekommer mellan terroristnätverk och grov organiserad brottslighet för finansiering av terroristverksamhet.

Terrorattackerna den 11 september 2001 och efterföljande USA-ledda "krig" mot terrorismen och spridningen av massförstörelsevapen har medfört utrikespolitiska dispyter och en ny, föränderlig säkerhetspolitisk verklighet. Internationella organisationer som FN, EU och Nato visade sig stå oförberedda på de förändrade krav som ställdes efter september 2001. Institutionerna försvagades, åtminstone temporärt, då de framstod som mindre relevanta för vissa större aktörer. De frågetecken som restes avseende institutionernas säkerhetspolitiska roll, ledde till förnyade ansträngningar som beskrivits tidigare, för att hantera terrorismen som hot. Vidare har externa krav, i första hand från USA, på nationella och/eller internationella åtgärder mot vissa länder, enstaka organisationer eller enskilda personer med misstänkt anknytning till terrorism inneburit spänningar. USA söker dock att upprätthålla stödet från europeiska länder för engagemanget i Irak och Afghanistan samt fortsatta "förebyggande åtgärder". I sammanhanget utsätts också USA och förhållandet till de lierade regimerna i Mellanöstern för hårt internt tryck.

Utvecklingen har satt tydliga spår också inom EU, som i ökad grad utgör ett ramverk för ett brett samarbete för att hantera hot mot europeiska intressen i form av bl.a. terrorhot, spridning av massförstörelsevapen, organiserad brottslighet och illegal invandring. Avskaffandet av pelarstrukturen i det nya konstitutionella fördraget öppnar för nya möjligheter till samordning av olika åtgärder mellan medlemsstaterna och EU:s olika institutioner.

EU:s solidaritetsklausul innebär att unionen vid behov skall kunna mobilisera alla tillgängliga instrument för att förebygga terrorhot och för att bistå medlemsland som drabbats av terrordåd och naturkatastrofer. I EU:s säkerhetsstrategi beskrivs ett antal centrala säkerhetshot som hanteras gemensamt – terrorism, massförstörelsevapen och hot från sönderfallande stater och organiserad kriminalitet.



## 1.10 Massförstörelsevapen

Försvarsberedningen behandlade i sin rapport Ds 2003:8 tämligen utförligt frågor rörande massförstörelsevapen, missilförsvar och rustningskontroll, dock förtjänar vissa förhållanden att uppmärksammas.

### 1.10.1 Allmänna trender

Spridningen, och risken för användning, av massförstörelsevapen har på senare år kommit att ses som ett av de allvarligaste hoten mot internationell fred och säkerhet. Dussintalet länder innehar eller utvecklar massförstörelsevapen. Flera av dessa länder har dessutom program för ballistiska missiler och troligen än vanligare kryssningsmissiler. Spridningen av teknologi kopplad till nukleära, kemiska och biologiska stridsmedel har till del bromsats av de internationella regelverken och olika initiativ. Fortfarande kvarstår risken för spridning till stater och icke-statliga aktörer samt att stater fortsatt bygger upp en inhemsk kunskapsbas.

Efter terrorattacken den 11 september och breven med mjältbrandsbakterier 2001 har terrorism med massförstörelsevapen uppfattats som ett reellt hot. Den snabba tekniska utvecklingen bl.a. inom biotekniken, när det gäller spridningsmetoder och den ökade tillgången till information, till exempel via internet, innebär att det blivit lättare både för stater och terroristgrupper att anskaffa material och inhämta kunskap för framställning av massförstörelsevapen samt att utveckla nya typer av stridsmedel. Terroristgrupperingar kan av kostnads- och tillgänglighetsskäl lättare använda B- och C-stridsmedel, industrikemikalier eller konventionella sprängämnen som blandas med radioaktiva ämnen, så kallade "smutsiga bomber", än kärnvapen. Under 2003 förekom uppgifter i media om att terroristnätverket *al-Qaida* skulle ha försökt skaffa ämnen för framställning av kärnvapen, biologiska eller kemiska vapen.

Under år 2003 förekom flera händelser där massförstörelsevapen stod i internationellt fokus. Inte minst var hotet från eventuella

massförstörelsevapen i Irak en viktig fråga. Oklarhet råder fortfarande om omfattningen av NBC-programmen samt huruvida spridning av kunskap och teknologi från Irak har skett. Frågetecken kvarstår kring eventuella program för massförstörelsevapen i grannlandet Iran.

I december 2003 tillkännagav Libyen att landet skulle avskaffa sina program för framställning av massförstörelsevapen. Tillkännagivandet kom till stånd efter långa förhandlingar med Storbritannien och USA. Utvecklingen i Libyen har riktat ljuset mot Syrien, som av bland annat USA utpekats som innehavare av kemiska och biologiska stridsmedel. Oklarheterna kring Syriens samlade innehav av massförstörelsevapen kvarstår. Så är även fallet med grannlandet Israels kärnvapeninnehav.

Situationen på den koreanska halvön utgör alltjämt en av de främsta potentiella konflikthärdarna i Asien. Nordkoreas program för framställning av kärnvapen är ett hot mot säkerheten och stabiliteten i Nordostasien, men frågan har även en global dimension. Ett nordkoreanskt kärnvapeninnehav kan leda till en negativ upprustningsspiral i regionen och till att andra stater med kärnvapenambitioner tar efter Nordkoreas exempel. Till detta kan läggas att Nordkorea också har tillgång till ballistiska missiler samt troligtvis även till B- och C-vapen.

Risken för storskalig konflikt mellan de båda kärnvapenstaterna Indien och Pakistan har inte eliminerats. Dessutom kvarstår risken för spridning genom en eventuell regimkollaps i Pakistan med risk för att landets kärnvapen hamnar i fel händer. Det står klart att Pakistan varit en källa för spridning av kvalificerad kunskap om tillverkning av kärnvapen.

I Kina fortsätter moderniseringen av landets kärnvapenarsenal. Beslut om detta togs under 1980-talet främst på grund av föråldrad materiel. Kina har under lång tid också räknat med möjligheten att USA skaffar ett missilförsvar. Kina menar att de amerikanska missilförsvarsplanerna kommer att leda till en militarisering av rymden. Kina motsätter sig en sådan utveckling, men förbereder sig genom flera egna forsknings- och utvecklingsprojekt. Samtidigt hyser länder som Japan och Taiwan oro för de kinesiska ambitionerna och bygger upp egna missilförsvarssystem.

I december 2002 publicerade USA sin nationella strategi för bekämpning av massförstörelsevapen. Den är en integrerad del av den övergripande nationella säkerhetsstrategin som publicerades i september 2002. Strategin ger inriktning för hur hotet från massförstörelsevapen, särskilt från problemstater och terrorgrupper, skall bemötas genom bl.a. en aktiv bilateral och multilateral ickespridningspolitik, fortsatt amerikanskt stöd till existerande avtal liksom ansträngningar att göra dessa effektivare och öka efterlevnaden, fortsatta hotreducerande insatser, stärkande av existerande exportkontrollmekanismer etc. Enligt strategin bör USA, om de mer traditionella ickespridningsansträngningarna misslyckas, ha en full uppsättning verktyg att tillgå för att förhindra att problemstater och terrorister använder massförstörelsevapen mot USA:s befolkning eller stridskrafter samt vänner och allierade.

En viktig del i den amerikanska icke-spridningsstrategin är en utvecklad möjlighet att kunna ingripa mot misstänkta sjö-, luft- och landtransporter av massförstörelsevapen eller relaterat material. Mot bakgrund av detta tog USA i maj 2003 initiativ till ett *Proliferation Security Initiative* (PSI). PSI är ett samarbete mellan ett antal intresserade stater och utgör ett konkret sätt att försöka täppa igen luckor i den globala ickespridningsregimen mot massförstörelsevapen och missiler. För närvarande ingår sexton länder i initiativets kärngrupp, men eftersom samarbetet nu koncentreras på operativa insatser kommer deltagarkretsen att vidgas. Frågan om svenskt deltagande i PSI har aktualiserats.

FN:s säkerhetsråd antog i april 2004 en resolution om icke-spridning av massförstörelsevapen till icke-statliga aktörer. Bakgrunden är att världssamfundet uppmärksammat den svarta marknaden för kunskap och komponenter för framställning av massförstörelsevapen. Syftet med resolutionen är att stävja denna utveckling, bland annat genom att uppmana stater att införa lagstiftning som förhindrar spridning.

Sverige initierade i mars 2003 en diskussion inom EU om hur unionens politik avseende nedrustning och ickespridning av massförstörelsevapen, inklusive exportkontroll, kunde förstärkas och fördjupas. Initiativet resulterade i att en samlad strategi mot spridningen av massförstörelsevapen kunde antas vid Europeiska Rådets möte i Bryssel i december 2003. Strategin innehåller

principer som skall styra EU:s agerande inom området och omfattar även en operativt inriktad handlingsplan. Strategin betonar att multilaterala insatser är det bästa sättet att lösa spridningsproblem på och att de multilaterala institutionerna, däribland FN:s säkerhetsråd, måste stödjas och stärkas. Till skillnad från den amerikanska strategin betonar den europeiska också vikten av åtgärder syftande till att hantera de bakomliggande orsakerna till att stater skaffar sig massförstörelsevapen. EU understryker också behovet av ett gemensamt förhållningssätt och samarbete med USA, Ryssland och andra nyckelaktörer. EU:s strategi pekar också på möjligheten att använda tvingande åtgärder inom FN:s ram, då alla andra metoder visat sig vara verkningslösa. Som ett uttryck för EU:s ökade engagemang för ickespridningsfrågorna har en särskild representant för området utsetts och en särskild enhet inom rådssekretariatet inrättats med uppgift att övervaka genomförandet av strategin och inhämta relevanta underrättelser. Strategin innebär att ickespridningsfrågorna ges en framträdande roll i unionens politik samt i relationerna med tredje land. Det innebär också att EU:s roll i frågorna stärks och att EU kan agera med större kraft och enighet än tidigare. I enlighet med strategin uttryckte EU i maj 2004 stöd för PSI och dess implementering.

EU har också antagit ett program för gemensamt skydd mot NBC-terrorerism med åtgärder inom hälso-, utbildnings- och civilt skydd. Då NBC-hotet skär tvärs igenom olika sektorer och politikområden ställer det krav på nya former på samarbete både på EU-nivå men även på nationell nivå. Det finns dock inte i nuläget någon samsyn mellan EU-länderna hur NBC-hotet skall mötas.

Arbetet med att bidra till förstörelse av massförstörelsevapen i Ryssland har fortsatt aktualitet och vid ett toppmöte i juni 2002 beslutade G 8 att bidra med 20 miljarder dollar under tio års tid till nedrustnings- och icke-spridningsprojekt i främst Ryssland. Initiativet, vilket går under namnet *Global Partnership*, kan ses som ett beslut att fortsätta och utöka insatser som pågått sedan början av 1990-talet. Sverige framförde sin önskan att ansluta sig till partnerskapet i maj 2003. Initiativet innebär en förändrad roll för Ryssland som går från passiv bidragstagare till aktivt partner. Samarbetet omfattar i huvudsak delar av de nukleära och kemiska områdena.

De multilaterala exportkontrollregimerna arbetar för att möta terroristhotet samt ytterligare stärka ickespridningsregimerna. Sålunda har regimerna ändrat riktlinjerna för sin verksamhet så att även terrorismaspekter skall beaktas vid beslut om tillstånd för export. Vidare har arbetet inriktats på att införa en så kallad *catch-all-mechanism*, varigenom all export som skulle kunna bidra till tillverkning av massförstörelsevapen och vapenbärare kan stoppas.

Ett komplement till de åtgärder som görs mot spridning av massförstörelsevapen är att förbättra staters skydd och åtgärder för att möta användning av massförstörelsevapen. Internationellt samarbete blir allt viktigare och EU har inrättat en så kallad *task force* mot bioterrorism samt inrättat ett smittskyddsinstitut. Världshälsoorganisationen WHO har också tagit initiativ för att förbättra staters skydd mot bl.a. bioterrorism.

Vid Nato-toppmötet i Prag 2002 lanserades ett initiativ om att förbättra NBC-skyddskapaciteter, NBC-insatsstyrka, mobila laboratorier, system för epidemiologisk övervakning och lager med medicinskt skydd. Nato har speciellt pekat på behovet av att skydda militära styrkor mot biologiska stridsmedel samt att samverka med partnerländer inom EAPR krävs för att begränsa spridningen av massförstörelsevapen. Även inom EU pågår arbete för att utveckla NBC-skyddsförmåga.

### 1.10.2 Rustningskontroll: kärnvapen

De multilaterala mekanismerna avseende nedrustning och ickespridning står fortfarande inför en rad problem och utmaningar. En aspekt av detta är den amerikanska administrationens skeptiska hållning till multilateralt samarbete och avtal avseende främst nedrustning. USA har meddelat att man inte längre stödjer hela den handlingsplan i tretton steg mot kärnvapenedrustning som parterna i *Ickespridningsavtalet för kärnvapen* (NPT) överenskom år 2000. USA står också fast vid sitt uttalande om att inte ratificera provstoppsavtalet och vill inte heller ha förhandlingar om verifikationsmekanismer till B- och toxinvapenkonventionen.

Sedan 1980 har antalet kärnvapen i världen kraftigt minskats till en nivå av cirka 17 000. Under 2003 ratificerade USA och Ryssland

det s.k. Moskva-avtalet, *Strategic Offensive Reduction Treaty* (SORT). Nuvarande avtalsstruktur på kärnvapenområdet mellan USA och Ryssland omfattar sålunda START 1, som löper till 2009 och SORT, som löper till 2012. Enligt SORT skall USA och Ryssland minska sina strategiska kärnvapenarsenaler till 1700-2200 stridsspetsar vardera till år 2012.

Ickespridningsavtalet (NPT), som utgör grunden för den globala ickespridningsregimen för kärnvapen, står inför ett antal utmaningar då tre stater – Indien, Israel och Pakistan – fortfarande står utanför avtalet och troligen genomför kärnvapenprogram utanför internationell kontroll. Därtill kan noteras Nordkoreas agerande och dess uttalande om att man frånträtt NPT. Ytterligare en utmaning är det iranska nukleära programmet som är föremål för utredning av IAEA. Ett problem med NPT är möjligheten för ett land att, utan att bryta mot gällande regler, bygga upp kapacitet för att framställa kärnvapen och nå den punkt där det enda som saknas är ett politiskt beslut att satsa på kärnvapenoptionen och därefter dra sig ut ickespridningsavtalet.

Bristen på framsteg i kärnvapenedrustningen riskerar på sikt att underminera ickespridningsavtalet. Vidare visar vare sig Ryssland eller USA någon vilja att inkludera taktiska kärnvapen i multilaterala nedrustningsförhandlingar. Flera länder, däribland Sverige, har engagerat sig i frågan och bland annat framhållit vikten av internationell insyn när det gäller taktiska kärnvapen. Frågan om dessa vapen har aktualiserats genom amerikanska kongressens beslut 2003 om att häva förbudet mot forskning kring kärnvapen med låg sprängverkan samt att avsätta medel för fortsatt forskning. Även ryska företrädare har signalerat beredskap att börja utveckla nya former av taktiska kärnvapen.

Ett förbud mot produktion av fissilt material är en viktig pusselbit som saknas i den globala ickespridningsregimen mot kärnvapen. Förhandlingar om ett sådant förbud har inte kommit till stånd därför att nedrustningskonferensen i Genève sedan länge är blockerad på grund av meningsskiljaktigheter mellan främst USA och Kina, vilka band annat rör militarisering av yttre rymden.

Inom exportkontrollregimerna på det kärntekniska området – *Zanggerkommittén* och *Nuclear Suppliers Group* – pågår för närvarande ett arbete för att ytterligare skärpa villkoren för

leverans av kärnteknologi till tredje land. Avsikten är att mottagande land utöver sitt avtal med IAEA om så kallade *safeguards* även måste ha ingått ett tilläggsprotokoll till avtalet.

### 1.10.3 Rustningskontroll: kemiska vapen

*Konventionen om förbud mot kemiska vapen* har varit i kraft i sju år. Antalet parter har ökat till 162. Av dessa är sex stater innehavare av kemiska vapen. Destruktionen av vapenlager är en central uppgift i konventionens genomförande. USA och Ryssland, som har de största lagren, har svårigheter att klara de tidsgränser som gäller för processen. USA hänvisar till miljöpolitiska faktorer som anledning till förseningen, men har samtidigt uppenbar potential att göra snabba framsteg. Den ryska destruktionsen hämmas av bristande politisk vilja och finansiella resurser samt en betydande administrativ tröghet. Ett dussintal länder bidrar finansiellt till den ryska nedrustningsprocessen. Inom den internationella C-vapenorganisationen OPCW diskuteras bl a möjligheten till inspektioner på uppfordran, *challenge inspections*. Denna möjlighet finns med i konventionen, men har hittills inte använts. Inte minst från EU:s sida görs ansträngningar för att se till att mekanismen förblir ett reellt alternativ och därmed bidrar till att avskräcka från brott mot konventionen.

### 1.10.4 Rustningskontroll: biologiska vapen

Vid 2002 års översynskonferens av B-vapenkonventionen kunde parterna endast enas om att påbörja en begränsad årlig multilateral process fram till 2006 för att stärka konventionen. Målet med processen är att åstadkomma gemensam förståelse och nationella åtgärder inom några områden. Vid 2003 års möte diskuterades implementering av B-vapenkonventionen i nationell lagstiftning samt nationella mekanismer avseende säkerheten vid arbete och förvaring av mikroorganismer och toxiner. Inom ramen för B-och toxinvapenkonventionen har därmed ökat fokus kommit att läggas på enbart nationella åtgärder. Området präglas fortfarande av bristande öppenhet och förtroende mellan vissa av konventionens parter, vilket kom till uttryck vid översynskonferensen.

På exportkontrollområdet täcker den så kallade *Australiengruppen* utrustning och utgångsämnena inom det kemiska och biologiska området. I gruppen sker fortlöpande en uppdatering av regimen kontrollistor över produkter med dubbla användningsområden.

#### 1.10.5 Missiler och missilförsvar

Utvecklingen av det amerikanska missilförsvaret fortgår i parallella spår. Myndigheten som ansvarar för det amerikanska programmet, *Missile Defence Agency*, utvecklar, testar och förbereder utplacandet av ett missilförsvarssystem. Genom att använda kompletterande motmedel, land-, sjö-, luft- och ryddbaserade sensorer samt lednings- och kontrollsystem, är tanken att det planerade systemet skall kunna bemöta alla typer av ballistiska missiler. Missilförsvarssystemet skall göra det möjligt att slå ut inkommande missiler under alla faser av flygbanan. I Israel kommer missilförsvarssystemet *Arrow* troligen att vara operativt. Israels begränsade landyta medger att det taktiska systemet blir nationellt heltäckande. Inom andra länder som exempelvis Japan och Sydkorea liksom inom Nato fortsätter också utvecklingen av missilförsvarskoncept

En uppförandekod mot spridningen av ballistiska missiler lanserades i november 2002 och över 110 länder har anslutit sig till den. Instrumentet är det första som syftar till att begränsa spridning av ballistiska missiler och uppmanar de anslutande länderna att uppvisa återhållsamhet i sin import och export av missiler. Instrumentet innehåller förslag på förtroendeskapande åtgärder. Koden är dock enbart ett politiskt instrument och omfattar inte kryssningsmissiler, men ambitionen finns hos ett antal länder att omvandla den till ett juridiskt bindande instrument under FN:s egid.

Hotet från missiler som bärare av massförstörelsevapen ökar då allt fler länder skaffar sig sådana system. Ett allt större hot utgörs av att såväl stater som terrorgrupper med lätthet kan få tillgång till obemannade flygfarkoster, UAV:er. I arbetet på exportkontrollområdet ägnar missilteknologikontrollregimen allt större uppmärksamhet åt dessa hot. I avsaknad av juridiskt bindande internationella instrument spelar denna



exportkontrollregimen en viktig roll för att förhindra spridning av vapenbärare för massförstörelsevapen.

### 1.11 Militärstrategisk och militärteknisk utveckling

Försvarsberedningen pekade i sin rapport Ds 2003:8 på några trendbrott i den militärstrategiska utvecklingen. Terroristattacker i USA den 11 september 2001 har påverkat det strategiska tänkandet i världen. Det handlar främst om synen på hot, särskilt avseende massförstörelsevapen, och hur internationell terrorism skall bekämpas, vilket redogjorts för i tidigare avsnitt. Vid sidan av det kvarstående behovet av att ytterligare reformera de militära strukturerna efter kalla krigets slut, innebär förändringen att reformprocesserna justeras och att några ledande länder, med USA i spetsen, gör ökade ekonomiska satsningar på försvarssektorn.

#### 1.11.1 Utveckling i omvärlden

I Försvarsberedningens rapport Ds 2003:8 analyserades utvecklingen av försvarssatsningar i omvärlden. Bland annat konstaterades att USA:s dominans på försvarsområdet fortsätter och accentueras på tre områden:

- utvecklingen av ett högteknologiskt försvar, vilken omfattar både ominriktning av befintlig militär förmåga och utveckling av ny förmåga, fortsätter i högt tempo. USA:s ekonomiska resurser möjliggör omställningen trots att man samtidigt är engagerad i en rad militära konflikter. Det så kallade gapet i militär förmåga mellan USA och resten av världen fortsätter att öka och innebär både en skillnad i teknisk förmåga och att USA inför egna operativa och taktiska doktriner. Samarbetet med övriga länder, undantaget Storbritannien, riskerar att reduceras till att dessa tillhandahåller specialfunktioner eller hänvisas till deltagande i senare konfliktfaser.
- betoning på intern säkerhet i USA har förstärkts, vilket på det militära området yttrar sig i satsning på missilförsvaret och breddade uppgifter för de väpnade styrkorna.
- en ökad satsning på förmåga att möta s.k. asymmetriska hot.

Försvarsberedningen har tidigare pekat på den reformering som påbörjats inom underrättelseområdet. Såväl nationellt som internationellt strävar man efter bättre tvärspektoriell koordinering av underrättelsefunktionerna. Även inom EU och Nato pågår ett förändrings- och utvecklingsarbete för att förbättra delgivningen av underrättelser.

Vidare konstaterade Försvarsberedningen att kostnaden för att vidmakthålla och utveckla samtliga funktioner i en modern försvarsmakt är mycket hög och tenderar att öka mer än den allmänna prisutvecklingen. Samtidigt finns i många länder en svår balansgång mellan kostnaden för försvaret och övriga angelägna behov. Minskande förbandsvolymen försämrar efterhand kostnadseffektiviteten i att upprätthålla militära förmåga som manifesteras i enstaka förband. Utveckling går mot samutnyttjande av tidigare rent nationella resurser mellan länder och ökat inslag av så kallad nischning.

### Utveckling av försvarsutgifter

Världens samlade försvarsutgifter var som allra högst omkring 1987, varefter de minskade kraftigt under slutet av 1980- och första hälften av 1990-talet. I mitten av 90-talet bröts dock denna trend, och under några år låg försvarssatsningarna på en i stort sett oförändrad nivå. Utgifterna minskade i Europa<sup>17</sup>, men i andra delar av världen – som Mellanöstern och i många asiatiska länder – fortsatte försvarsutgifterna att öka. Sedan några år tillbaka, kan en ny trend av ökande rustningar märkas, som torde komma att präglade utvecklingen under åtminstone de närmaste åren.

En viktig orsak är utvecklingen och den ökade satsningen i USA. Försvarsberedningen konstaterade i sin rapport Ds 2003:8 att den amerikanska satsningen på försvarsbudgeten är påtagligt stor. USA:s försvarsbudget för 2004 är lika stor som för de 14 nästkommande länderna tillsammans och ungefär 100 gånger större än de svenska försvarsutgifterna. USA:s kostnader för sin närvaro i Irak ligger utanför ordinarie försvarsbudget.

---

<sup>17</sup> För en förteckning över försvarsutgifter i EU- och Natoländer se Försvarsberedningens rapport 2003:8, bilaga 8.

Vad gäller de tre militära stormakterna i Europa kan noteras att i Storbritannien minskade försvarsutgifterna till mitten av 1990-talet, varefter de låg på en stabil nivå för att öka under de senaste åren. Rimligen bör kostnaderna för Irakkriget också medföra att försvarsutgifterna framgent kommer att öka. Även i Frankrike minskade försvarsutgifterna efter det kalla kriget, dock inte i samma omfattning som i en del andra länder. Sedan slutet av 90-talet har de franska försvarsutgifterna varit oförändrade fram till år 2003 då de ökat från 1,8 till 2,3 procent av BNP. I Tyskland har däremot försvarsutgifterna stadigt minskat och uppgår till c a 1,4 procent av BNP.

### Utveckling av forskning och materielanskaffning

Den pågående ominriktningen av västländernas försvarsmakter i syfte att bättre kunna möta aktuella hot har konsekvenser också för forskning och materielanskaffning. Det är en uttalad europeisk strävan, såväl politiskt som industriellt, att utöka samverkan på forsknings- och materielanskaffningsområdet. Nya instrument för gemensam upphandling på europeisk nivå etableras. Utvecklingen i Europa går mot fördjupat materiel- och forskningssamarbete där drivkrafterna är relaterade till främst behovet av att stärka den försvarsindustriella och teknologiska basen och att etablera en europeisk krishanteringsförmåga. Sexnationssamarbetet (LOI/FA) och inrättandet av en särskild materielmyndighet inom EU är båda uttryck för samarbetssträvandena på dessa områden.

Exempel finns också på samverkan över Atlanten, vanligtvis i form av europeisk medverkan i amerikanska projekt. USA samverkar också med vissa länder i Stilla havsområdet. Vissa politiska kretsar i USA argumenterar dock för ökad egenförsörjning med försvarsmateriel. Den amerikanska industrin menar dock att det inte är möjligt att dra sig ur dagens alltmer internationaliserade produktionssystem utan att problem riskerar att uppstå med både den egna komponentförsörjningen och försvarsmaterielexporten. De amerikanska myndigheternas kontroll av teknologiexporten har ökat, delvis sammanhängande med kriget mot terrorismen.

Såväl materielandelen som forsknings- och utvecklingsandelen av den amerikanska försvarsbudgeten är större än vad som normalt är fallet i de europeiska länderna – de amerikanska FoU-satsningarna

är ca fem gånger större än EU-ländernas samlade satsningar på militär FoU. USA har också ett system som förmår att fånga upp och relativt snabbt omsätta ny teknik i militära materielsystem. Små högteknologiföretag och universitetsforskare – inte uteslutande i USA – kontrakteras för att utveckla nya teknologier som bedöms ha militär potential.

### 1.11.2 tvecklingen av nätverksbaserade koncept i andra länder

Utvecklingen av nätverksbaserade koncept i andra länder har pågått under de senaste tio åren. En väsentlig erfarenhet från Gulfkriget 1990-91 var behovet av ökad samverkan mellan försvarsgrenarna. Detta har utgjort en drivande kraft för utvecklingen liksom behovet av förmåga till samverkan med icke-militära aktörer. Även den 11 september 2001 har påverkat utvecklingen mot nätverksbaserade lösningar. En väl fungerande underrättelseinhämtning, bearbetning samt delgivning av underrättelser skapar förutsättningar att erhålla tillräcklig förvarning. Genom att samordna flera aktörer, civila och militära, är tanken att skapa förutsättningar att genomföra förebyggande insatser för att motverka eventuella terroristangrepp.

Även erfarenheterna från kriget i Irak 2003 pekar på behovet av att snabbt kunna genomföra insatser. Därmed ställs krav på försvarsgrensöverskridande planering, genomförande och utvärdering. Flera insatser visade att ledtider från sensorupptäckt till insats gått från tidigare timmar till insatser inom minuter.

Inom ramen för ominriktningen av det amerikanska försvaret utgör konceptet *Network Centric Warfare* (NCW) en grund för själva genomförandet. Konceptet bygger på en övergång från plattformscentrering till ett nätverk där information, teknik, plattformar och kompetens samordnas. Utvecklingen av konceptet har hög prioritet och stora ekonomiska satsningar görs inom alla försvarsgrenar för att utveckla doktriner, tekniska lösningar och plattformar.

För den brittiska försvarsmakten är *Network Enabling Capability* (NEC) ett centralt begrepp i utvecklingen. Det brittiska konceptet bygger på att utifrån de övergripande säkerhetspolitiska målen formulera ett antal målsättningar som försvarsmakten skall kunna

effektuera. Målsättningarna skall generera förmågor som bedöms vara efterfrågade i olika hotscenarier. Möjligheterna att utveckla dessa förmågor är styrande för utvecklingen. En grundtanke är att den gemensamma lägesuppfattningen skall vara tillgänglig för andra departement, organisationer och myndigheter vilket därmed skapar förutsättningar för att genomföra ett brett spektra av insatser.

Inom Nato har utveckling av konceptet *Nato Network Enabled Capabilities* (NNEC) påbörjats. För att leda ominriktningen av medlemsstaternas försvarsmakter skapades under 2003 *Allied Command Transformation* (ACT) med säte i USA. Avsikten är att ha en nära koppling till NRF-konceptet. För att kunna driva utveckling och standardisering i ett högre tempo har USA, Storbritannien, Tyskland, Frankrike, Kanada och Australien skapat *Multinational Interoperability Council* (MIC), med syftet att skapa ett exklusivt forum för medlemmar som har förmåga att leda internationella insatser. Därigenom påverkar MIC normen för multinationella operationer samt standard och krav på koalitionspartners.

I Norge utvecklas *Netverksbasert Forsvar* där kraven på samverkansförmåga med övriga Natoländer påverkar val av standard och teknik. Utvecklingen sker genom att anpassa existerande strukturer samt ta tillvara dagens teknologi, experimentverksamhet och doktrinutveckling.

Nederländerna har sedan 1990-talet bedrivit ett arbete mot *Network Centric Warfare*. Utvecklingen bedrivs med det övergripande målet att öka samverkansförmågan mellan samtliga försvarsgrenar. Danmark och Tyskland befinner sig i ett inledande skede avseende utveckling mot nätverksbaserade försvarslösningar.

I Frankrike återfinns inte någon uttalad utveckling mot ett nätverksbaserat koncept, men inom försvarsindustrin finns starka drivkrafter för en nätverksbaserad utveckling. Italien har som krav inom materielanskaffningsprocessen att framtida system skall kunna verka inom ramen för nätverksbaserade lösningar, men någon reell utveckling mot ett nätverksbaserat koncept föreligger inte.

Andra länder som genomför utveckling mot ett nätverksbaserat koncept är Australien, Kanada, Singapore och Sydafrika, där

utvecklingen bland annat bedrivs i form av experiment och demonstrationer.

Sammanfattningsvis kan konstateras att flera länder nu söker skapa förutsättningar att med sensorer, system och plattformar verka i ett nätverk. Tyngdpunkten ligger i många fall på experiment- och utvecklingsverksamhet. Samtidigt uppmärksammas allt mer behovet att integrera även befintliga plattformar och system och ge dessa en nätverksfunktionalitet.

### **1.11.3 Internationella fredsfrämjande insatser; deltagande för några med Sverige jämförbara länder**

Försvarsberedningen konstaterade i rapporten Ds 2003:34. att beredningen ”bedömer att omfattningen av svensk medverkan i fredsfrämjande insatser, i Europa och dess närhet men även globalt, över hela skalan från civila förebyggande åtgärder till militära fredsframtvingande insatser, bör öka. Enligt Försvarsberedningens uppfattning är det rimligt att Sverige solidariskt bidrar på en nivå som svarar mot andra jämförbara europeiska länder”.

Syftet med detta avsnitt är att teckna en bild av Sveriges deltagande i internationella fredsfrämjande insatser i jämförelse med andra länder. Därför kartläggs ett antal europeiska länder inom området militär krishantering, särskilt avseende kostnad och storlek för verksamheten i respektive land. Tyngdpunkten ligger på kvantitativ analys. Även en kvantitativ analys är emellertid behäftad med osäkerheter. Försvarsbudgeten redovisas på olika sätt i respektive land. Det finns exempelvis skillnader i hur olika länder räknar vilka kostnader som ingår i posten för ”internationella insatser”, om Försvarsministeriet ansvarar för hela eller delar av motsvarande post, i vilken utsträckning internationell verksamhet särskiljs från ordinarie verksamhet och/eller budget, hur overheadkostnader i samband med utbildningar och insatser hanteras o.s.v.

Dessutom påverkas budgetramar och kostnadsfördelning i de länder som har värnplikt. För länder som är beroende av frivilliga värnpliktiga innebär det en särskild utmaning att sätta upp förband för internationell tjänst. Det geografiska läget påverkar för flera länder bl.a. fördelningen av försvarsmakten på mark-, sjö- och luftstridskrafter. Kostnaden per utsänd soldat påverkas av den

totala budgetfördelningen och hur stor budgetandel som allokeras till operativ verksamhet i förhållande till materiel. Kostnaden per utsänd soldat beror också på hur många insatser ett land är engagerat i samtidigt. Totalkostnaden för ett par större insatser för långsiktigt engagemang torde vara lägre än för flera mindre insatser. Olika geografiska insatsmiljöer ställer olika krav, vilket kan påverka kostnaden för upprättande och genomförande av en insats.

Tyngdpunkten i denna jämförelse ligger på länder som deltar framför allt med markstridskrafter i internationella insatser, även om målsättningar inkluderar insatser med samtliga komponenter. En mer kvalitativ analys skulle kunna omfatta en diskussion om hur kostnader påverkas om deltagandet i högre utsträckning sker med mer sjö- och luftstridsförmågor, vilka i allmänhet kräver fler officerare och genererar andra typer av kostnader.

Det kan noteras att inget av länderna i denna jämförelse har en stor inhemsk försvarsindustri i likhet med Sverige.

Det är politiska prioriteringar som styr försvarspolitiska överväganden och påverkar även det internationella deltagandet, inte minst avseende kostnader.

Ovan nämnda begränsningar med kvantitativ analys uppvägs delvis av den relativt goda tillgången till sammanställt och regelbundet uppdaterat material som kan jämföras och kritiskt granskas. Resultaten skall dock tolkas som tendenser snarare än exakta data.

### Urval av länder att jämföra med

Med utgångspunkt i Försvarsberedningens önskan att få underlag om hur ”jämförbara länder” deltar internationellt, har sju europeiska länder valts. Dessa har använts för att de på olika sätt är intressanta att jämföra med Sverige, Sveriges storlek och/eller situation. Dessutom är de i olika utsträckning samarbetsländer till Sverige inom försvarsområdet. De nordiska länderna är inkluderade (se även avsnitt 1.3), även om de var och en är olika när det gäller t.ex. medlemskap och deltagande i Nato och EU. Finland, Irland och Österrike är liksom Sverige militärt alliansfria. Tjeckien är storleksmässigt jämförbart avseende befolkning och en nybliven

medlem i Nato. Nederländerna är ett befolkningsmässigt betydligt större land men med en försvarsstruktur som ofta ställs i relation till Sveriges och en utveckling inom nätverksbaserat försvar som anknyter till den svenska.

Deltagandet i internationella insatser/fredsfrämjande insatser räknas här som det sammantagna engagemanget med trupp utomlands, undantaget Natoländernas trupp närvaro i andra allierade stater som en följd av verksamhet inom Nato. Jämförelsen avgränsas inte enbart till insatser under FN-mandat.

### **Finland**

Finlands lagstiftning tillåter att maximalt 2000 personer är ute samtidigt på internationell tjänstgöring. Det är dock enligt finländsk lag svårt att sätta in trupp i fredsframtvingande insatser. På senare år har ungefär hälften av det maximala personalutrymmet utnyttjats, bl.a. för insatser i Afrika och på Balkan. Nästan 60 % av finansieringen av internationella insatser kommer från Utrikesministeriets budget, vilket tagits hänsyn till i sammanställningen nedan.

### **Danmark**

Utöver försvarsbudgeten avsätts för kommande år 900 miljoner danska kronor hos finansministeriet avsedda för internationella insatser, vilka återgår till statskassan om de inte används. Dessa medel återfinns inte i sammanställningen nedan.

Målsättningen i regeringens förslag till nytt försvarsbeslut för åren 2005-2009 är att Danmark kontinuerligt skall kunna hålla 2000 personer i internationella insatser men om behov uppstår kunna ha ett än högre deltagande under begränsad tid. Den nuvarande danska internationella brigaden (DIB) ersätts av en brigad bestående av kontraktanställda soldater. Denna kompletteras med ytterligare en brigad med fast anställda soldater som med några få dagars varsel skall kunna skickas ut på internationella uppdrag.



## Norge

Norges möjligheter att bidra till internationell krishantering har stadigt förbättrats under senare år. För närvarande är Norge det Natoland som har störst andel militär personal tjänstgörande i Natoinsatser utomlands.

Eftersom lönekostnaden för de internationella förbanden numera ingår i försvarets ordinarie budget har den kostnad som redovisas för den internationella verksamheten minskat på senare år. Från politiskt håll betonas dock att detta endast beror på administrativa rutiner och inte innebär någon ambitionssänkning. I tabellen nedan redovisas kostnaden dock kostnaden för 2002, inkluderande lönekostnader.

## Irland

Irland är ett militärt alliansfritt land, men en aktiv deltagare i det säkerhets- och försvarspolitiska samarbetet inom EU. Irland har ett professionellt försvar som omfattar ungefär 10 000 soldater, varav huvuddelen inom armén. Irland har en lång tradition av deltagande i internationella insatser och har för närvarande trupp i bland annat Liberia och Kosovo. För deltagande krävs att insatsen är sanktionerad av FN:s säkerhetsråd och att både regering och parlament godkänner den. Irland har länge inriktat sig på traditionella fredsbevarande förmågor, medan möjligheten att delta i fredsframtvängande insatser är ytterst begränsad.

Irland har till FN, EU och PFF:s styrkeregister anmält förband som, beroende på uppgiften, kan sättas samman till en 850 personer stark bataljon med lätt infanteri, innehållande stöd- och serviceenheter. Dessutom finns möjlighet att bidra med mindre, icke-stridande enheter med t.ex. NBC- eller CIMIC-kompetens. Ett pågående bidrag med en 850 personer stor enhet i princip utesluter övriga samtidigt bidrag.

Irland förutser också att ett truppbidrag på 800 personer kräver tredubbla styrkan för att upprätthålla – 800 personer på plats i insatsområdet, 800 under utbildning och 800 under återhämtning.

## Nederländerna

Nederländerna är en aktiv medlem i Nato och i EU:s säkerhets- och försvarspolitiska samarbete. Landet har också ett betydande bilateralt militärt samarbete med bl.a. Tyskland, Frankrike och Belgien.

Under hösten 2003 beslutades om omstruktureringar och reduceringar i den nederländska försvarsbudgeten. Satsningarna på internationella insatser ökade samtidigt och är planerade att fortsätta fram till år 2008.

Ambitionen avseende en ökad krishanteringsförmåga såsom den formulerades i 2000 års vitbok kvarstår. I denna finns en målsättning på sikt om deltagande med 5500 man internationellt, d.v.s. nästan dubbelt så mycket som i dagsläget. I denna ambition ingår att försvarsmakten skall kunna:

- delta under max ett år i en operation i övre uppgiftsskalan med en brigad eller brigadstridsgrupp bestående av markförband, två divisioner med 18 stridsflygplan, en marin insatsstyrka om maximalt fem fregatter eller en kombination av dessa,
- delta i maximalt tre insatser i det nedre spektrat av krishanteringsuppgifter genom bidrag i bataljonsstorlek, eller motsvarande för luft eller marina insatser
- delta som ledarnation på brigadnivå, eller motsvarande för luft eller marina insatser, och med andra på armékårsnivå.

För närvarande har Nederländerna styrkor på plats i bl.a. Bosnien, Afghanistan och Irak. Utöver direkta truppinsatser finns ca 2600 soldater stationerade i Tyskland, vilket är en rest av den styrka som fanns under Natobefäl i Västtyskland under kalla kriget.

## Österrike

Österrikes konstitution fastställer att landet är alliansfritt. Österrike deltar fullt ut i EU:s säkerhets- och försvarspolitiska samarbete.

Sedan 1995 har två försvarsreformer genomförts i Österrike. Dessa har inneburit omorganisation och personella neddragningar, med en inriktning mot en utvecklad förmåga till deltagande i internationella insatser. Den österrikiska regeringen har tillsatt en kommission vars uppgift är att utarbeta underlag för beslut om försvarets framtida struktur och uppgifter. Kommissionens arbete skall vara slutfört sommaren 2004.

En inriktning för det pågående försvarsbeslutsarbetet har varit förmåga att samtidigt kunna delta med 2000 man i internationella insatser, ungefär dubbelt så mycket som i dagsläget. Dagens styrka är fördelad på lätt infanteri med splitterskyddade fordon samt NBC- och sjukvårdsenheter och deltar i första hand i KFOR och i Syrien/UNDOF.

## Tjeckien

Tjeckien är medlem i Nato sedan 1999 och från och med våren 2004 också medlemsland i EU. Tjeckien deltar med förband bl.a. i KFOR, i Afghanistan och i Irak.

Sedan 2001 pågår en försvarsreform som skall vara genomförd år 2010. Målsättningen är upprättandet av ett professionellt försvar om 35 000 soldater och 10 000 civilanställda. I slutet av 2004 skall övergången till det professionella försvaret vara genomförd. Modernisering och operativ insatsförmåga införs stegvis, med önskvärd förmåga för samtliga styrkor uppnådd 2010.

År 2006 skall 5000 man kunna vara insatsberedda på rotationsbasis. Målsättningen för det internationella deltagandet efter genomförd reform är:

- fullt deltagande i en artikel 5-operation, vilken också kan komma att omfatta mobilisering av reservstyrkor eller

- deltagande i en fredsframtvigande insats med en kontingent med markförband av brigadstorlek eller motsvarande storlek för flygförband, möjligt från 2007 för en period om maximalt sex månader utan rotation eller
- långsiktigt deltagande i en fredsfrämjande eller fredsstödjande operation med en markkontingent av bataljonsstorlek eller motsvarande för flygförband. Därutöver förmåga att under kortare tid delta i en ytterligare parallell insats, t.ex. humanitärt stöd eller katastrofhjälp med upp till 250 man under maximalt sex månader utan rotation.

### **Tendenser i Europa avseende utveckling av internationell förmåga**

Det är tydligt att flertalet av länderna i denna jämförelse betonar förmågan till internationella insatser och krishantering, inte minst i takt med utvecklat EU- och Natosamarbete och medlemsstaternas gemensamma ambitionsökningar. Flera av länderna genomför eller ligger i startgroparna för att ta nya försvarsbeslut. Behovet av att kunna bidra till internationell fredsfrämjande verksamhet framhålls som en viktig styrfaktor och för de flesta EU- och Natoländer är det den dimensionerande uppgiften.

När målsättningarna formuleras är det både kvalitativa och kvantitativa, relativt tydliga mål om insatsstyrkor som dominerar bilden. Med olika tidsramar skall försvarsmakterna i t.ex. Nederländerna, Irland och Tjeckien kunna bidra internationell krishanteringsförmåga med en relativt hög ambitionsnivå, neddragningar i budgeten till trots. Flertalet av länderna har kvantitativa mål för hur många soldater man skall kunna bidra med på kontinuerlig basis. Danmark, Nederländerna och Österrike vill öka sitt utlandsbidrag till nästan dubbelt så många soldater som i nuläget, till 2000 (DK), 5500 (NL) respektive 2000 (Ö) soldater. Även Tjeckien förutser ett kraftigt utökat deltagande.

Inom både Nato och EU har medlemsländerna enats om att målet är att utveckla mer flexibla och användbara snabbinsatsförmågor för krishantering. Redan 1999 enades man i både Nato och EU om betydelsen av ökas stridseffekt, rörlighet, skydd och uthållighet och det fanns en hög korrelation mellan ambitionerna för Nato och EU:s målsättningar.

Snabbinsatsförmåga har särskilt efterfrågats av FN och sedan tidigare identifierats som ett europeiskt bristområde och ligger i fokus för utvecklingen inom både Nato och EU. Flera av länderna i jämförelsen har aviserat sin ambition att bidra till den samlade europeiska förmågan.

### Det svenska bidraget – en jämförelse

Det svenska numerära bidraget i förhållande till folkmängden ter sig i relativa termer litet. Förutom Nederländerna, med Sveriges dubbla folkmängd, har länderna i jämförelsen samtliga ett bidrag på ungefär 1000 personer. Övriga nordiska länder har en betydligt större numerär trupp ute i förhållande till befolkningsstorlek. Det svenska bidraget har minskat under de senaste åren. Däremot har Sverige genomfört insatser på tre kontinenter under svårare förhållanden än tidigare, vilket genererat högre kostnader för dessa insatser. (se tabell 1)

Sett till storleken på den samlade försvarsbudgeten skickar Sverige ut förhållandevis få personer i internationell tjänst. Sveriges försvarsbudget är ungefär dubbelt så stor som både Finlands och Danmarks, men det internationella bidraget i antal personer är av ungefär samma omfattning. Bilden bekräftas i underlaget avseende den andel av budgeten som särskilt satsas på internationella insatser (se tabell 2).

Om man däremot räknar bort de delar av försvarsanslagen som allokeras till materielanskaffnin blir proportionerna annorlunda. Det svenska bidraget till internationella insatser är då i finansiella termer i paritet med de länder som har redovisats (se tabell 3).

Kostnaden per utsänd person är relativt hög för Sverige, åtminstone räknat som del av totalkostnaden för internationella insatser per person som skickas ut. Kvalitén på officerare och soldater i Sverige torde vara jämförbar med Finland, Norge eller Danmark. Övningar, deltagande i gemensamma utbildningar och samverkan i internationella insatser bekräftar detta antagande.

#### 1.11.4 Militära erfarenheter från Irak och Afghanistan

Syftet med avsnittet är redogöra för de militära erfarenheterna från konflikterna.

##### Irak

I avsnitt 1.7 redogjordes för den säkerhetspolitiska bedömning av utvecklingen i Irak. I avsnitt 1.12 analyseras vissa folkrättsliga frågor som aktualiserades av kriget. Det finns därutöver anledning att belysa militärstrategiska erfarenheter av kriget. Konflikten omfattning gör att de slutsatser USA väljer att dra av erfarenheterna från konflikten torde få ett betydande inflytande på militär doktrinutveckling. Konflikten var den första i vilken den inriktning som framgår av de amerikanska doktrindokumenterna *Joint Vision 2010* och *Joint Vision 2020* tillämpades i större utsträckning. Irak var dock en militärt relativt svag och isolerad motståndare vilket innebär att erfarenheternas generella giltighet måste ses i detta perspektiv.

Grunden för den militära segern i det som kan betecknas som det inledande krigsskedet var en överlägsen professionalism i kombination med överlägsen teknologi enligt en fungerande doktrin. Vidare skapades ett totalt luft- och sjöherravälde liksom ett fundamentalt duellöverläge för alla typer av förband. Ett överlägset ledningssystem och lägesuppfattning medförde att kriget kunde genomföras i högt tempo. Trots att de irakiska markförbanden kvantitativt var tre gånger fler än koalitionen var koalitionen mycket överlägsen i kvalitativa termer.

De traditionella grunderna för krigföring, bland annat som de uttrycks i behovet av att kontrollera territorium, luftrum och sjöterritorium har bekräftats i Irakkriget. Även den psykologiska dimensionen – att påverka motståndsviljan – var avgörande. Utvecklingen mot ett nätverksbaserat försvar och det därmed ökade tempot i krigföringen betonas av såväl USA som Storbritannien. Värdet av utvecklingen av precisionsbekämpning, olika aspekter av skydd och förmågan att minimera beroendet av

fasta baser i operationsområdet<sup>18</sup> är också accentuerat. Detta medför, förutom en ökad kostnadseffektivitet, att egna och oönskade civila förluster kan minimeras. Vidare har användbarheten av nära taktisk och operativ samordning mellan system ur olika försvarsgrenar visats vara väsentligt.<sup>19</sup> Den första fasen av kriget innehöll flera av de karaktäristika som tillskrivits modern krigföring, exempelvis inslag av frontlöst slagfält, både geografiskt och uppgiftsmässigt, omfattande utnyttjande av långräckviddiga luftburna bekämpningssystem och mindre personalintensiva förband.

En avgörande faktor för de militära framgångar som nåddes under det inledande krigsskedet var utbildningsnivån och samträningen hos koalitionen personal och förband. Att kunna utnyttja det nätverksbaserade konceptet och flexibelt kunna använda förbanden för olika uppgifter förutsätter att personalen har långa tjänstgöringstider med kontinuerlig utbildning, övning och utveckling. När det gäller frågan om samverkansförmåga, då främst mellan amerikanska och brittiska förband, är bilden oklar. Det finns gott om exempel på nära samordning även på låga taktiska nivåer. Huvudintrycket är dock att man valt att så långt möjligt dela upp operationen i en amerikansk och en brittisk del, sannolikt för att minimera potentiella samordningsproblem.

Vid bekämpningen från luften har ca 70 procent av insatta vapen varit vapen med särskilda styrsystem främst laser och/eller satellitnavigering (GPS) beroende på aktuella mål. Flertalet vapen var relativt billiga och enkla modifieringar av standardbomber med styrsystem. Vapen behövs i relativt stora kvantiteter och måste med hänsyn till teknikutvecklingen snabbt kunna nyproduceras. I situationer med en högre hotnivå, t ex innan luftherravälde har etablerats, kan kryssningsrobotar och en utveckling av beväpnade UAV (UCAV) komma att efterhand få en ökande betydelse.

USA har ökat förmågan till strategisk rörlighet sedan Gulfkriget och transportresurserna betecknas inte som någon brist i den preliminära utvärderingen. Samtidigt är ett mål för USA att öka

---

<sup>18</sup> Genom bl a långräckviddigt flyg, lufttankningsförmåga och hangarfartyg.

<sup>19</sup> Detta har varit en del av amerikansk doktrin sedan nära ett årtionde men Irakkriget är det första där detta har tillämpats i stor utsträckning med goda resultat. Tidigare operativ samordning har främst gått ut på att undvika vådabekämpning etc. Nu är det fråga om en integration mellan systemen där direktsamverkan kan ske i realtid på låga taktiska nivåer.

den strategiska flexibiliteten genom att minska insatstiderna genom bland annat lättare förband. Trots en omfattande tillförsel till regionen under 2002 tog styrketillväxten, från de första besluten i december 2002, närmare fyra månader att verkställa. Utveckling av ett nytt flexibelt system för logistik har getts högsta prioritet i USA syftande till att kunna korta tiden för uppbyggnadsfasen. På det logistikområdet kan även noteras en utveckling i riktning mot att förnödenheter levereras vid behov snarare än lagras i förväg samt att reservmateriel märks med enkla radiosändare (transpondrar) för att öka kontrollen i hela logistikkedjan. Storbritannien har i huvudsak svarat för sin egen såväl strategiska rörlighet som logistik även om ett omfattande utbyte av tjänster i båda riktningarna förekommit.

Irak var sedan mer än tio år högst prioriterat för amerikansk underrättelsetjänst och under operationen hade koalitionen helt överlägsen lägesuppfattning. Resurserna för inhämtning inkluderade satelliter, flygburen markspaningsradar (JSTAR), obemannade flygfarkoster (UAV) samt personbaserad inhämtning (HUMINT), både genom olika underrättelseorganisationer och genom specialförband. Av dessa resurser har HUMINT varit en begränsad resurs, där det brittiska bidraget bedömts som särskilt värdefullt. Även analysförmågan av inhämtat underlag har återigen varit en trång resurs. Förmågan till kontinuerlig utvärdering av insatser låg inte heller i paritetet det snabba stridsförloppet på marken. Slutsatsen är att information måste göras tillgänglig snabbare för förbanden för att inte riskera att den fastnar i underrättelsebearbetningen och blir obsolet.

Den markant ökande betydelsen av specialförband och deras utveckling med en närmare samordning med såväl flyg- som markstridskrafter som tidigare skett på Balkan och Afghanistan bekräftas även av denna konflikt.

Behovet av tunga plattformar, som stridsvagnar; finns kvar. En större flexibilitet i förbandsstrukturer med t ex inslag av tunga stridsvagnar i lätta förband bedöms ge markförband de efterfrågade egenskaperna som hög manöverförmåga, eldkraft och tillräckligt bra skydd.

Det aktiva krigsskedet har ersatts av ett konfliktskede som kommit att kräva fortsatt betydande militära insatser i stabiliserande syfte.



Behovet av marktrupp i form av gendarmeri, militärpolis och specialförband är större än under själva krigsfasen. Då dessa förbandstyper har begränsad kvantitet blir välutbildade och flexibla infanteriförband av stor betydelse. De brittiska förbanden har visat en särskilt god förmåga att övergå från krig till mer lågintensiva stabiliserande uppgifter. Fortsatt motstånd mot ockupationsmakten i form av sabotage och överfall gör att tillgången till pansarskydd för förbanden är av betydelse för att minimera de egna förlusterna. Dock har den efterföljande stabiliseringsfasen kommit att moderera vilka mer genomgripande slutsatser som kan dras. Exempelvis har USA initierat studier för att söka utforma koncept med stabiliserings- och rekonstruktionsenheter som skall agera efter den mer våldsamma fasen av en militär kampanj. Dessa styrkor skall kunna ha såväl fredsbevarande uppgifter som förmåga att bidra till återuppbyggnad.

Det är emellertid rimligt att anta att koalitionen, inför planeringen av krigsinsatsen, underskattade de svårigheter som visat sig uppstå efter den strikt militära framgången. Ansträngningarna att söka stabilisera säkerhetsläget i Irak har krävt större resurser och tagit väsentligt längre tid än väntat. En framgångsrik stabiliseringsfas synes ha förutsatts som en självklarhet, snarare än något som aktivt planerats för. I samband med att koalitionen efterhand roterar nya förband till Irak har förberedande, kulturell träning varit ingått i truppernas utbildning. Också insikten om att en framgångsrik militär intervention innebär ett åtagande på lång sikt samt förutsätter stöd från centrala aktörer och organisationer i det internationella samfundet, har förstärkts. De svårigheter som mött koalitionen i efterkrigsfasen kommer sannolikt att noga beaktas i samband med planeringen inför eventuella, framtida insatser.

### **Militära erfarenheter Afghanistan**

Försvarsberedningen har i avsnitt 1.7 redogjort för den säkerhetspolitiska utvecklingen i Afghanistan. Detta avsnitt innehåller några kommentarer kring de militära erfarenheterna av koalitionens insatser i Afghanistan.

Ledningen av de inledande operationerna genomfördes från *US Central Command* (USCENTCOM) i Tampa, Florida. Den

tillbakadragna ledningsplatsen bidrog till en komplicerad ledningsstruktur och det fanns svårigheter att samordna operationerna i Afghanistan. För bättre ledningsförmåga framgrupperades ett försvarsgrensgemensamt högkvarter till Bagram, under maj månad 2002.

Under krigets mest intensiva fas nyttjade USA och koalitionen omfattande flygbekämpning med stöd av specialförband på marken. Koalitionen uppnådde tidigt kontroll av luftterritoriet och understödde afghanska markförband ur den *Norra Alliansen* (NA). Även tillfälligt sammansatta förband sattes upp bestående av amerikanska specialförband och afghanska milisförband. En erfarenhet är att specialförbanden haft en god förmåga att etablera goda relationer till lokalbefolkningen.

USA demonstrerade sin förmåga att snabbt och effektivt projicera mark- sjö- och flygstridskrafter över långa avstånd. Den strategiska transportförmågan var effektiv. USA har också utvecklat sin förmåga att utföra avståndsbekämpning, vilken visade sig fungera även utan tillgång till framskjuten basering.

Att minska ledtider mellan upptäckt till bekämpning i nära realtid: dvs. från underrättelse, målutpekande och bedömning av genomförd bekämpningsinsats, har visat sig vara värdefullt.

Kriget i Afghanistan visar vidare på att det inte enbart räcker att ha en hög teknologisk förmåga, bra vapensystem och underrättelse- och spaningsplattformar med hög kapacitet. De militära operationerna måste ses utifrån ett större sammanhang och målsättning. Några kriterier för framgång är att de militära offensiva operationerna måste kompletteras med en strategi för de efterkommande fredsbevarande operationerna och civil-militära relationer. Detta bör ske på alla nivåer innan operationen inleds. Att i ett sent skede implementera strategier för senare faser i konflikten medför svårigheter.

## 1.12 Folkrättsliga frågeställningar

### 1.12.1 Allmänna trender

Förenta Nationernas säkerhetsråd har det primära ansvaret för att behandla hot mot internationell fred och säkerhet, liksom att sanktionera varje bruk av våld som inte utgör självförsvar enligt FN-stadgans artikel 51.

FN-stadgans artikel 51 ger stater möjlighet att tillgripa självförsvarsåtgärder i händelse av väpnat angrepp. Artikeln kan diskuteras på flera punkter:

- Gäller den endast vid angrepp från stater?
- Måste självförsvaret riktas endast mot stater?
- Måste det väpnade angreppet ha påbörjats innan självförsvaret får inledas?

Riskerna med en för vid tolkning av självförsvarsrätten är påtagliga: Tröskeln för våldsanvändning kan sänkas. Förutom att detta skulle leda till fler militära konflikter skulle en sådan utveckling också kunna utnyttjas av mindre nogräknade stater som förevändning för att tillgripa militärt våld för andra syften. Å andra sidan kan en alltför sträng tolkning betyda att det anses olagligt att försvara sig i vissa situationer där militära åtgärder vore befogade. Oavsett detta utgör alltjämt den generella förpliktelsen för stater att lösa sina tvister med fredliga medel folkrättens fundament. Det finns få undantag från denna huvudregel, och de som finns återspeglas i FN-stadgan.

När den av USA ledda koalitionen angrep Irak i mars 2003 motiverades det med att Irak inte efterlevt sina förpliktelser enligt säkerhetsrådets resolutioner att nedrusta samt att visa att man nedrustat. Majoriteten av stater ansåg att de gamla resolutionerna från 1990-1991 – skrivna i en annan situation, för ett annat syfte och mer än tolv år tidigare – inte längre kunde åberopas. Våldsmandatet från resolution 678, som legitimerade att koalitionen drev ut Irak ur Kuwait upphörde enligt detta synsätt genom resolution 687, som införde vapenvila. Diskussionen inför

invasionen, och därefter, har bland annat gällt om säkerhetsrådets tidigare åtgärder varit effektiva för att hindra Saddam Husseins regim att utveckla massförstörelsevapen.

Irakkonflikten har också kopplats till USA:s hävdande av rätten att vidta självförsvarsåtgärder i föregripande syfte mot hot från terrorister som befinner sig utanför landet och stater, särskilt om de innehar massförstörelsevapen. Detta synsätt är folkrättsligt kontroversiellt. Det hot som Irak skulle kunna ha utgjort mot USA var långt från överhängande och ligger långt också från de händelser som används som, i sig kontroversiella, exempel på förebyggande självförsvär, exempelvis det israeliska angreppet på Egypten 1967. Vad gäller terrorism accepterade det internationella samfundet att terroristattacker den 11 september 2001 genererade en rätt till självförsvär i enlighet med FN-stadgans artikel 51 mot en storskalig internationell terroristattack. Någon slutsats om att det i folkrätten skulle vara accepterat att det finns en rätt till sådant självförsvär mot terrorister, varhelst de befinner sig, kan dock inte dras bara med ledning av denna händelse.

Bland FN:s medlemsländer förs en diskussion även i den kontroversiella frågan om det är möjligt att på folkrättslig grund tillåta insatser med militära medel för att hindra humanitära katastrofer. FN:s generalsekreterare har i flera sammanhang talat om individens suveränitet och om att betoningen nu bör förskjutas från nationell till mänsklig säkerhet, och många medlemsstater, däribland Sverige, hävdar att suveräniteten inte får utgöra en sköld bakom vilken en stat kan begå grova kränkningar av de mänskliga rättigheterna. På initiativ av den kanadensiska regeringen tillkom år 2001 rapporten *The responsibility to protect* från *the International Commission on Intervention and State Sovereignty*. Enligt rapporten bör utgångspunkten vara att suveräniteten inte i första hand ger en stat makt att göra vad den vill, utan att den istället betyder att en stat är ansvarig för att skydda sin befolkning. Det finns därutöver också ett internationellt ansvar att skydda, men detta skall först och främst fokusera på förebyggande insatser. Samtidigt kan det inte uteslutas att militära interventioner kan bli nödvändiga i fall där det föreligger risk för massmord eller etnisk rensning i stor skala. Sådana ingripanden skall ske endast om inga andra åtgärder står till buds, och en intervention skall ha rimliga utsikter till framgång. Rapporten påpekar att säkerhetsrådet, med sitt primära ansvar för internationell fred och säkerhet, måste kunna agera

snabbare, kraftfullare och mer konsekvent för att skydda människor. Kommissionen uttalar sig inte bestämt i frågan om en intervention kan vara berättigad även utan säkerhetsrådsmandat, men i rapporten varnas för att det finns en risk för att stater – utanför FN:s ram – ser sig föranlåtna att själva ingripa om inte rådet agerar.

Även om den USA-ledda koalitionen motiverade angreppet med Iraks bristande efterlevnad av säkerhetsrådets resolutioner har det också påpekats, bland annat av president Bush, att invasionen fick konsekvensen att en av vår tids mest brutala diktatorer avsattes, och nu dessutom med all sannolikhet kommer att ställas inför rätta. Det finns därför en koppling till den nyssnämnda frågan om intervention för att skydda människor. Det finns dock inte grund för att hävda att den humanitära situationen i Irak i mars 2003 var sådan att den kunde gå att jämföra med andra fall humanitär intervention diskuterats, eftersom det vid den tiden inte fanns någon påtaglig risk för massmord eller storskalig etnisk rensning.

Utvecklingen efter den 11 september 2001 har satt fokus på den internationella humanitära rätten. Dessa regler är tillämpliga när terroristbekämpningen sker som en del av en väpnad konflikt. Vissa stater har menat att det nuvarande systemet är svårt att tillämpa på terroristbekämpning. Bland annat har USA internerat flera hundra påstådda Taliban- eller al-Qaida-medlemmar – däribland en svensk medborgare – på den amerikanska basen i Guantanamo, Kuba. USA har hävdat att dessa fångar inte skall behandlas som krigsfångar eftersom de är "olagliga kombattanter". Sverige och många andra stater har konsekvent påpekat att även terroristbekämpningen måste ske med beaktande av rättssäkerhetsaspekter och full respekt för både den humanitära rätten och de mänskliga rättigheterna. De nuvarande reglerna är ett resultat av många års detaljerade förhandlingar och konsensus i världssamfundet, genom den tredje Genèvekonventionen 1949 och dess första tilläggsprotokoll 1977

### **1.12.2 Internationella brottmålsdomstolen (ICC)**

Den internationella brottmålsdomstolen, som bildades 1998 och vars stadga trädde i kraft den 1 juli 2002, är en permanent internationell domstol för utredning och lagföring av folkmord,

brott mot mänskligheten och krigsförbrytelser (s.k. internationella brott). Eventuellt kommer också aggressionsbrott att omfattas av domstolens jurisdiktion. Domstolens stadga har för närvarande 92 parter, men har ännu inte fått den universella anslutning som eftersträvas. Bland medlemmarna i FN:s säkerhetsråd har varken USA, Ryssland eller Kina anslutit sig till stadgan.

Domstolen, som har sitt säte i Haag, är permanent till skillnad från de internationella tribunalerna för forna Jugoslavien (ICTY) respektive Rwanda (ICTR). Internationella brottmålsdomstolen är inte inrättad av säkerhetsrådet utan har tillkommit efter en internationell överenskommelse mellan ett stort antal stater. Säkerhetsrådet har givits möjlighet att hänskjuta en situation till domstolens prövning, något som för framtiden kommer att avsevärt minska behovet av ad hoc-tribunaler (t.ex. ICTY och ICTR).

ICC är central i den internationella straffrätten och utgör ett komplement till nationella domstolar. ICC ges företräde för lagföring endast om den nationella lagföringen inte fungerar. I första hand skall alltså nationella rättssystem hantera krigsförbrytelser, folkmord och brott mot mänskligheten. Många stater, däribland Sverige, håller på att se över sin interna lagstiftning om internationella brott så att dessa motsvarar ICC:s behörighet.

Domstolens jurisdiktion omfattar brott som begåtts efter det att stadgan trätt i kraft. Händelser som i tiden ligger före stadgans ikraftträdande den 1 juli 2002 torde därför inte kunna bli föremål för vare sig utredning eller åtal.

Domstolens ledamöter och åklagare är nu på plats och har börjat verka. Även om några åtal ännu inte väckts, har åklagaren börjat arbeta, och han har bland annat inlett granskningen av situationen i Ituriprovinnsen i östra delen av Demokratiska republiken Kongo, och i norra Uganda.

Det kanske starkaste skälet till att USA inte har anslutit sig till stadgan är rädslan för politiserade åtal riktade mot amerikanska militärer och politiker. Efter starka amerikanska påtryckningar har säkerhetsrådet anmodat domstolen att inte väcka åtal mot fredsfrämjande trupp från stater som inte är parter till domstolens stadga. Vidare har USA slutit avtal med ett stort antal stater med

innebörd att dessa inte skall överlämna amerikanska medborgare till ICC. EU, som anser att USA:s farhågor är oberättigade, har inte accepterat sådana amerikanska avtalsförslag, och har dessutom verkat för att inte heller andra stater skall ingå avtal av detta slag.

### 1.12.3 Nya utmaningar

Utvecklingen av informationssamhället har medfört en rad folkrättsliga utmaningar. Det första problemet gäller hur informationsoperationer (främst datanätverksattacker) förhåller sig till FN-stadgans våldsförbud. Bland de frågor som här måste besvaras är hur begreppen "våldsanvändning" och "väpnat angrepp" skall tolkas. Olovlig våldsanvändning enligt artikel 2(4) I FN-stadgan och väpnat angrepp, vilket utlöser rätten till självförsvar (artikel 51), omfattar militära angrepp som kränker en annan stats territoriella integritet eller politiska oberoende. Kan detta gälla också för datanätverksattacker? Det bör anmärkas att frågan också har implikationer för den svenska grundlagen och lagstiftningen kring det svenska totalförsvaret. Regeringsformen (RF kap 10 § 9) fastställer att det krävs ett väpnat angrepp för att regeringen skall få insätta Försvarsmakten utan stöd i lag eller riksdagsbeslut.

Det andra centrala området som behöver belysas är hur dagens humanitära rätt skall tillämpas på datanätverksattacker. Flera av de grundläggande folkrättsliga principerna, bland annat om distinktion och proportionalitet, kan visa sig vara svårtillämpbara i förhållande till datanätverksattacker.

Det tredje problemkomplexet gäller situationen för stater som inte deltar i en väpnad konflikt. Hur förhåller sig neutralitetsrätten till konflikter med inslag av datanätverksattacker? Har stater som förklarat sig neutrala i en konflikt skyldighet att se till att telekomoperatörer och *Internet Service Providers* (ISP) verksamma inom landets gränser inte upplåter sina servrar för datanätverksattacker? Kan en stat som är inbegripen i självförsvar attackera webbservrar i ett tredje land, om de används för datanätverksattacker?

**Tabell 1**

Sammanställning internationellt deltagande m.m.

Enligt IISS MB 2003/2004 var Norges budget 4200 milj USD för år 2003 och den svenska dito 5200 milj USD, d v s den svenska 24% större, men motsvarande siffra för 2002 (i tabellen nedan) blir 12,5 % .

	Sverige	Finland	Danmark	Norge
1. Invånare, milj. <sup>20</sup>	8,9	5,2	5,4	4,5
2. Tjg. personal: värnpliktiga <sup>21</sup>	27600: 12300	27000: 18500	22800: 5700	26600: 15200
3. Totala försvarsutgifter, euro <sup>22</sup>	4500 milj	1900 milj	2900 milj	4000 milj
4. Kostnad int. insatser, euro	115 milj	80 milj	145 milj	180 milj
5. Del av totala utgifter till II	2,6%	4,1%	5,0%	4,5%
6. Del av totala utgifter (exkl. materiel m.m) till II <sup>23</sup>	4,9%	4,8%	5,7%	6,5%
7. Pers. i fredsbev. insatser <sup>24</sup>	780	920	990	1160
8. Pers. alla uppdrag utomlands <sup>25</sup>	780	920	1610	1300
9. Pers. utomlands; nya siffror <sup>26</sup>	740	1000	1040	1000

<sup>20</sup> *World Population Index*, samtliga siffror för 2002

<sup>21</sup> *The Military Balance 2003/2004*, The International Institute for Strategic Studies

<sup>22</sup> *The Military Balance 2003/2004*, (summa avser 2002). Observera att MB:s beräkningar (vars metod redovisas i början av boken) av totala utgifter kan skilja sig från landets officiella redovisningar. Omräkning från egen valuta till Euro enligt kurs 2002-12-31 på [www.euroinvestor.se](http://www.euroinvestor.se)

<sup>23</sup> *The Military Balance 2003/2004* samt Löftstedt

<sup>24</sup> *The Military Balance 2003/2004*. Siffror för ung. augusti 2003

<sup>25</sup> *The Military Balance 2003/2004*. Inkluderar även trupp i koalitionsstyrkor kopplade till insatserna i Afghanistan, Irak m.m.

<sup>26</sup> Uppdaterade siffror för personal totalt i utlandstjänstgöring, när underlag varit tillgängligt.



	Irland	Österrike	Nederl.	Tjeckien
1. Invånare, milj.	4,0	8,1	16,1	10,2
2. Tjg. personal: värnpliktiga	10500: 0	34600: 17200	53100: 0	57100: 20400
3. Totala försvarsutgifter, euro	700 milj	1700 milj	7300 milj	1500 milj
4. Kostnad int. insatser, euro	45 milj	50 milj	300 milj	
5. Del av totala utgifter till II	6,4%	2,9%	4,1%	
6. Del av totala utgifter (exkl. materiel m.m) till II			4,2%	
7. Pers. i fredsbev. insatser	440	930	1770	580
8. Pers. alla uppdrag utomlands	440	930	2870	2700
9. Pers. utomlands; nya siffror	840	890	2700	

Landvisa anmärkningar/källhänvisningar:

Sverige: Kostnad internationella insatser enl Försvarsmaktens budgetunderlag för 2004 med särskilda redovisningar: utfall 2002. Uppdaterade personalsiffror från FMs personalsammanställning för jan 2004, kompletterad för UNMIL febr.

Finland: Försvarsbudgeten 2003. Största delen av medel för internationella insatser kommer från Utrikesministeriets budget, vilken lagts till totala försvarsutgifter när del av budget räknats. Uppdaterade personalsiffror från försvarsattachén.

Danmark: Forsvarsministeren: Årlig redegörelse 2002. Ytterligare medel för internationella insatser finns avsatta hos finansministeriet. Uppdaterade personalsiffror från försvarsmaktens hemsida för februari 2004.

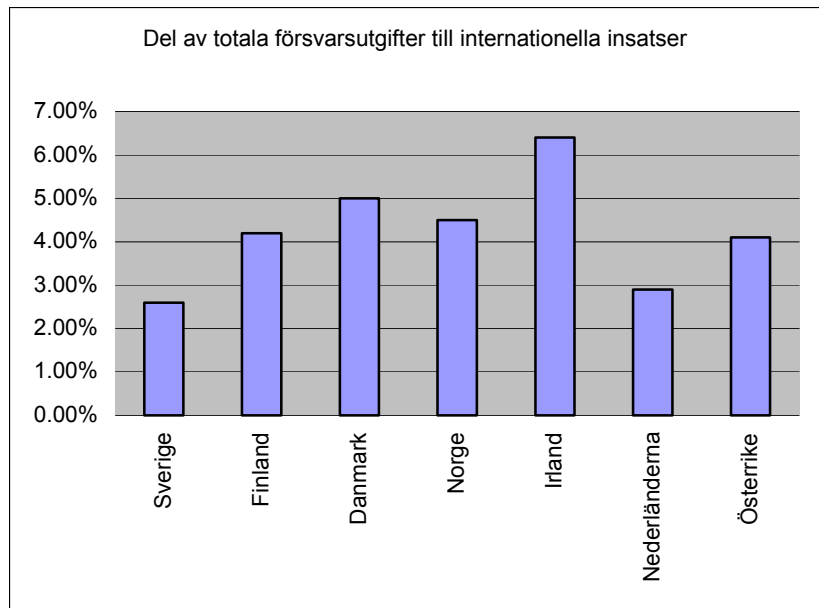
Norge: Kostnadsuppgifter från försvarsattachén på för II 2002. Uppdaterade personalsiffror från försvarsmaktens mars 2004.

Irland: Kostnad int. insatser för 2003 från försvarsministeriet. Uppdaterade personalsiffror från försvarsmaktens hemsida för dec 2003.

Österrike: Kostnad int. insatser för 2003/2004 från försvarsattachén. Uppdaterade personalsiffror från FMs underlag till Försvarsberedningen.

Nederländerna: Kostnad int. insatser från FMs underlag till Försvarsberedningen. Uppdaterade personalsiffror för februari 2004 från försvarsmaktens hemsida.

Tabell 2



Tabell 3

