

Innehåll

1 Försvarsberedningens sammanfattande bedömanden och förslag..	13
2 Den försvarspolitiska beslutsprocessen	23
3 De senaste årens utveckling i omvärlden och dess betydelse för Europas och Sveriges säkerhet.....	29
3.1 Försvarsberedningens bedömning	29
3.2 Den globala utvecklingen - några huvuddrag	30
3.3 Det europeiska och euro-atlantiska säkerhetssystemet	36
3.3.1 Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE).....	37
3.3.2 Europeiska unionen.....	38
3.3.3 Europeisk krishantering	40
3.3.4 Nato och dess reformering och utvidgning.....	41
3.3.5 Euro-atlantiska partnerskapsrådet (EAPR)	44
3.3.6 Det utvidgade samarbetet i Partnerskap för fred (PFF)	44
3.3.7 Västeuropeiska unionen (VEU)	45
3.3.8 Konventionell rustningskontroll i Europa	46
3.3.9 Europeiskt försvarsindustriellt samarbete.....	48
3.4 Nationella intressen	49
3.4.1 Förenta staterna.....	49
3.4.2 Ryssland.....	55
3.4.3 Tyskland.....	60
3.4.4 Frankrike	63
3.4.5 Storbritannien	65
3.4.6 Danmark.....	67
3.4.7 Finland	68
3.4.8 Norge.....	71
3.4.9 De tre baltiska staterna.....	73
3.4.10 Polen	76
3.5 Sveriges närområde.....	77
3.6 Militärstrategisk utveckling i Sveriges närområde	80
3.6.1 Utvecklingen i den ryska krigsmakten.....	81
3.6.2 Militära operationsmöjligheter i närområdet	84

4	Försvarspolitikens inriktning efter kontrollstationen.....	85
4.1	Försvarspolitikens avgränsning och roll i säkerhetspolitiken..	85
4.2	Säkerhetspolitikens mål	88
4.3	Försvarspolitikens inriktning	91
4.3.1	Försvar av Sverige mot väpnat angrepp och hävdande av vår territoriella integritet	91
4.3.2	Bidrag till fred och säkerhet i omvärlden	94
4.3.3	Att stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred.....	96
4.3.4	Försvarsberedningens samlade förslag till försvarspolitikens inriktning.....	97
4.4	Hoten från kärnvapen samt biologiska och kemiska vapen (N-, B- och C-vapen) får förnyad aktualitet.....	98
4.4.1	Hot	98
4.4.2	Förslag till åtgärder	100
4.5	Hot om informationskrigföring.....	101
4.6	Totalförsvarspikten	103
4.7	Materielförsörjning	103
5	Försvarsekonomi.....	107
5.1	Faktorer som bestämmer totalförsvarets ekonomi.....	107
5.2	Kort historik.....	108
5.3	Nuläge.....	109
5.4	Teknikfaktorn.....	110
5.5	Ekonomisk ram för totalförsvaret	111
5.5.1	Resterande del av försvarsbeslutsperioden	113
5.5.2	Kommande försvarsbeslutsperiod 2002-2004	114
6	Inriktning av Sveriges deltagande med totalförsvarsresurser i internationellt säkerhetssamarbete.....	115
6.1	Former och legala grunder för internationellt säkerhetssamarbete	115
6.1.1	Begrepp	115
6.1.2	Legala grunder	117
6.2	Internationellt säkerhetsfrämjande samarbete	119
6.2.1	Förenta nationerna	119
6.2.2	OSSE.....	121
6.2.3	Nato.....	121
6.2.4	VEU	127
6.2.5	De nordiska länderna	127
6.2.6	Östersjöregionen	130
6.2.7	Ryssland.....	132

6.2.8	Förenta staterna.....	133
6.2.9	Försvarsberedningens bedömning och förslag.....	134
6.3	Styrande faktorer för deltagande med försvarsresurser i fredsfrämjande verksamhet.....	135
6.3.1	Efterfrågade resurser.....	135
6.3.2	Begränsande faktorer.....	136
6.3.3	Civila resurser.....	137
6.3.4	Försvarsberedningens förslag till prioriteringar av resurser i närhet och på längre sikt.....	138
7	Behov av beredskap och förmåga till anpassning.....	141
7.1	Inriktning av beredskapen i nuvarande omvärldsläge.....	141
7.1.1	Väpnade angrepp eller hot om sådana mot mål i Sverige.....	142
7.1.2	Svåra påfrestningar på samhället i fred.....	144
7.2	Fortsatt utveckling av förmågan till långsiktig anpassning ...	145
7.2.1	Behov av anpassning.....	145
7.2.2	Exempel på viktigare omvärldsförändringar. Upptäckt och tolkning av signaler rörande dessa.....	146
7.2.3	Underlaget för politiska beslut.....	149
7.2.4	Förmåga att vidta anpassningsåtgärder.....	149
7.3	Forskning.....	152
7.4	Kopplingen mellan förändringar i hotbilden och totalförsvarsplaneringen.....	154
8	Utveckling av de militära försvarsresurserna.....	161
8.1	Behov av operativ förmåga.....	161
8.1.1	Grundberedskap.....	163
8.2	Krigsorganisationens utveckling.....	164
8.2.1	Långsiktig inriktning.....	164
8.2.2	Inriktning för de närmaste åren.....	168
8.3	Grundorganisationens utveckling.....	171
8.3.1	Långsiktig inriktning.....	171
8.3.2	Inriktning för de närmaste åren.....	172
9	Utveckling av de civila försvarsresurserna, m.m.....	175
9.1	Behov av förmåga.....	175
9.2	Den fortsatta inriktningen.....	177
10	Förmåga och organisation för internationellt säkerhetssamarbete.....	181
10.1	Militära resurser.....	181
10.1.1	Markstridskrafter.....	183

10.1.2	Sjö- och flygstridskrafter	187
10.1.3	Personalpool.....	188
10.1.4	Materieförsörjning för internationell tjänst	189
10.2	Organisation och kapacitet av civila resurser	190
10.2.1	Det civila försvarets resurser	190
10.2.2	Civila resurser	191
10.3	Samordning mellan civil och militär verksamhet	191
10.4	Finansiering av operativa insatser	193
11	Former för materieförsörjning	195
11.1	Inledning	195
11.2	Det militära försvarets behov av materiel.....	196
11.3	Försvarsindustri	196
11.4	Kompetensområden	198
11.5	Forskning och teknikutveckling.....	201
11.6	Materieförsörjningsprocessen.....	203
11.7	Inriktning av mellanstatligt samarbete på materielområdet...204	
12	Personal.....	207
12.1	Inledning	207
12.2	Totalförsvarsplikt.....	209
12.3	Övriga personalfrågor	215
13	Ledningsfrågor.....	219
13.1	Arvet	219
13.2	Nya krav och förutsättningar	221
13.3	Grundläggande utgångspunkter	224
13.4	Den fortsatta inriktningen	225
Bilaga 1	Huvuddragen i 1995 och 1996 års försvarsbeslut.....	229
Bilaga 2	Förteckning över förkortningar	237
Bilaga 3	Styrkor i norra Europa	241
Bilaga 4	Avvikande uppfattningar av Lennart Rohdin (fp)	243
Bilaga 5	Avvikande uppfattningar av Åke Carnerö (kd).....	249
Bilaga 6	Avvikande uppfattningar av Jan Jennehag (v).....	255
Bilaga 7	Avvikande uppfattningar av Annika Nordgren (mp)	257

REGERINGSKANSLIET
Försvarsdepartementet
Försvarsberedningen

Statsrådet och chefen för
Försvarsdepartementet
Björn von Sydow

Förändrad omvärld - omdanat försvar

Rapport från Försvarsberedningen inför 1999 års kontrollstation

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

I februari 1998 redovisade Försvarsberedningen i delrapporten Svensk säkerhetspolitik i ny omvärldsbelysning (Ds 1998:9) sina dittillsvarande överväganden inför den säkerhetspolitiska kontrollstationen.

Som komplement till sitt eget arbete och för att stimulera den försvars- och säkerhetspolitiska debatten har beredningen genomfört utgivning av en skriftserie med självständiga bidrag från enskilda författare. Redaktör för skriftserien har varit ämnessakkunniga Katarina Engberg.

Arbetet i Försvarsberedningen har letts av ambassadören i Statsrådsberedningen Lars Danielsson. Övriga ledamöter i Försvarsberedningen har varit riksdagsledamoten Britt Bohlin (s), riksdagsledamoten Håkan Juholt (s), f.d. riksdagsledamoten Jan Jennehag (v), riksdagsledamoten Åke Carnerö (kd), f.d. riksdagsledamoten Anders Svärd (c), f.d. riksdagsledamoten Lennart

Rohdin (fp) och f.d. riksdagsledamoten Annika Nordgren (mp). Riksdagsledamoten Henrik Landerholm (m) har under hösten 1998 ersatts av chefen för den internationella byrån, Moderata samlingspartiet, Jonas Hafström som ledamot i Försvarsberedningen.

Försvarsberedningens sekretariat har letts av sakkunnige Göran Franzén. Sekreterare har varit kanslirådet Ulf Birath, avdelningschefen Jan Foghelin, kanslirådet Michael Mohr, översten av 1. graden Håkan Syrén och departementssekreteraren Eino Örnfeldt. Ämnessakkunniga Katarina Engberg har varit expert i beredningen.

Beredningen har inhämtat underlag för sitt arbete genom särskilda redovisningar av och diskussioner med företrädare för myndigheter och försvarsindustrier samt företrädare för ett antal länder i samband med utlandsbesök.

Underlag i arbetet har också inhämtats i anslutning till av beredningen anordnade seminarier.

Underlag i Försvarsberedningens arbete har vidare utgjorts av de utredningsuppdrag som försvarsmyndigheterna till sin huvuddel redovisat till regeringen den 12 oktober 1998. Ett antal arbetsgrupper i Försvarsdepartementet, med deltagare från berörda myndigheter och departement, har följt myndigheternas utredningsarbete och lämnat underlag till Försvarsberedningen.

Sammanhållande för Utrikesdepartementets medverkan i Försvarsberedningens arbete har varit kanslirådet Lennart Linnér. Finansdepartementet har varit representerat av nuvarande statssekreteraren Birgitta Heijer som hösten 1998 ersattes av departementsrådet Ulf Bengtsson.

Försvarsberedningen redovisar härmed i denna rapport sina överväganden avseende det säkerhetspolitiska läget och dess konsekvenser för totalförsvarets beredskap, omfattning, utveckling och förnyelse.

Beredningen är i väsentliga delar enig i sina bedömanden. Inom vissa områden har dock ledamöterna Jan Jennehag, Åke Carnerö, Lennart Rohdin och Annika Nordgren anmält avvikande uppfattningar. Dessa bifogas rapporten. Ledamoten Jonas Hafström har ej deltagit vid slutjusteringen av rapporten.

Stockholm den 12 januari 1998

Lars Danielsson

Britt Bohlin

Håkan Juholt

Jonas Hafström

Jan Jennehag

Åke Carnerö

Anders Svärd

Lennart Rohdin

Annika Nordgren

/Göran Franzén

Ulf Birath

Katarina Engberg

Jan Foghelin

Michael Mohr

Håkan Syrén

Eino Örnfeldt

1 Försvarsberedningens sammanfattande bedömanden och förslag

Den försvarspolitiska beslutsprocessen (kap. 2)

Försvarsberedningen föreslår att

- nästa försvarsbeslut skall omfatta den treåriga perioden 2002 – 2004
- riksdagen i kontrollstationen våren 1999 fattar beslut om
 - en modifierad inriktning av planeringen för resterande del av innevarande försvarsbeslutsperiod
 - en inriktning mot förnyade målbilder för utvecklingen på ca tio års sikt
- förnyade utredningsuppdrag ges till myndigheterna mot bakgrund av kontrollstationen för att få fram ett mer konkret underlag för nästa försvarsbeslut
- riksdagen tar konkret ställning till verksamheten under resten av innevarande försvarsbeslutsperiod i anslutning till beslut om utgiftsramar och budget för åren 2000 och 2001
- riksdagen år 2000 fattar beslut om inriktningen i nästa försvarsbeslut
- riksdagen år 2001 tar slutlig ställning till nästa försvarsbeslut
- Försvarsberedningen ges i uppgift att kontinuerligt följa den säkerhetspolitiska utvecklingen och att bereda inriktningen i försvarsbesluten. Under det närmaste året bör därvid bl.a. frågor om materielförsörjningen uppmärksammas.

Omvärldsutvecklingen (kap. 3)

Den för Sverige grundläggande positiva säkerhetspolitiska utvecklingen under 90-talet fortsätter, även om osäkerheten i Ryssland består. Det euro-atlantiska säkerhetsarbetet utvecklas och fördjupas och omfattar i allt högre grad alla länder i Europa, även Ryssland. Därmed skapas förbättrade förutsättningar att hantera många av de lokala och

regionala konflikter som likväl kvarstår i delar av Europa och dess närhet. De gemensamma insatserna på Balkan fortsätter och omfattar nu även Kosovo, men några snara lösningar på problemen i regionen står inte att skönja. Fortsatta insatser kommer därför sannolikt att vara nödvändiga för lång tid framöver. Säkerhetssamarbetet främjar säkerheten i Europa och därmed också i Sverige. Vår säkerhet och välfärd är i hög grad beroende av utvecklingen i omvärlden och av samverkan med andra länder. Detta beroende växer successivt och understryker vikten av ett gemensamt ansvarstagande för fred och säkerhet i Europa och att Sverige bidrar till detta.

EU är av grundläggande betydelse för att varaktigt trygga stabilitet och säkerhet i Europa. EU:s förestående utvidgning och utökade ekonomiska samarbete med länder i EU:s närområde har stor betydelse också på det säkerhetspolitiska planet. Försvarsberedningen ser därför med oro på den tveksamhet inför en fortsatt utvidgning som vissa medlemsländer har givit uttryck för.

Natomedlemskapet för Ungern, Tjeckien och Polen tillfredsställer dessa länders önskemål. Genom de överenskommelser som träffats med Ryssland om samarbete och den återhållsamhet som Nato visat vad gäller gruppering av militära resurser har utvidgningsprocessen hittills kunnat genomföras utan större komplikationer.

Det breda praktiska samarbetet i Östersjöområdet samt de nordiska ländernas tilltagande säkerhetssamarbete sinsemellan och med främst de baltiska länderna ger ett väsentligt bidrag till säkerheten i regionen. De tre baltiska staterna eftersträvar medlemskap i både EU och Nato. EU-medlemskapet, som bör utgöra en fördel också för Ryssland, understöds inom unionen starkt av Sverige.

Det största hotet mot säkerheten i Nordeuropa i dagsläget sammanhänger med en fortsatt instabilitet i Ryssland. Osäkerheten kvarstår om Rysslands inrikespolitiska utveckling och de konsekvenser den kan föra med sig för landets relationer till omvärlden. Den ekonomiska krisen i landet fortsätter att fördjupas. Utrymmet för vidmakthållande eller reformering av den militära kapaciteten är mycket begränsat. Det utrikespolitiska agerandet präglas av samarbete med länder både i Väst och i Asien men också av ett hävdande av egna intressen både mot Väst och mot länder i det egna närområdet. I det internationella samfundets agerande vis à vis Irak och i konflikterna på Balkan har Rysslands intressen ofta skilt sig från de intressen som hävdas bland länder i väst. Länder som ingick i det forna Sovjetunionen, bl.a. de baltiska, har stundtals utsatts för starka påtryckningar.

Ett invasionsföretag syftande till ockupation av hela eller delar av Sverige ter sig inte möjligt att genomföra under de närmaste tio åren, förutsatt att vi har en grundläggande försvarsförmåga. Väpnade angrepp

främst genom luften eller genom insatser mot begränsade mål i Sverige eller andra typer av avsiktliga hot och påtryckningar är dock enligt Försvarsberedningens bedömning möjliga att genomföra även i nuvarande omvärldsläge. De skulle kunna aktualiseras i samband med akuta kriser i vårt närområde. Syftet skulle kunna vara att störa det svenska samhällets funktion eller att påverka Sveriges agerande. Den ökade spridningen av massförstörelsevapen och i vissa fall bristande kontrollen över dem ger i detta sammanhang också anledning till oro.

Försvarspolitikens inriktning efter kontrollstationen (kap. 4)

Försvarsberedningen bedömer att fall av den karaktär som nedanstående exempel illustrerar under det närmaste decenniet utgör de mest troliga hoten mot Sveriges säkerhet:

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

Det finns anledning att säkerställa att vi på ett effektivt sätt har möjligheter att möta dessa hot och risker. Härvid måste såväl totalförsvarets som samhällets övriga resurser komma till användning.

Försvarsberedningen föreslår därför att

- Regeringen initierar en översyn av lagstiftningens ändamålsenlighet på dessa områden samt av nuvarande regler i övrigt och av samarbetsformer mellan olika berörda myndigheter och enskilda.

Försvarsberedningen lämnar följande samlade förslag rörande försvarspolitikens inriktning

- Totalförsvarsresurserna bör liksom tidigare kunna användas för att
 - försvara Sverige mot väpnat angrepp
 - hävda vår territoriella integritet
 - bidra till fred och säkerhet i omvärlden
 - stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred.

- I nuvarande omvärldsläge bör målen beträffande försvar av Sverige mot väpnat angrepp och hävdande av vår territoriella integritet kunna uppnås med reducerade resurser när det gäller antal förband, beredskapskrav m.m.
- Trots ett allmänt sett minskande hot vad gäller väpnat angrepp kan dock förmågan behöva höjas inom vissa delar av vårt totalförsvar.
- Möjligheter till en anpassning till uppkommande nya hot måste byggas in.
- Så snart det är genomförbart bör, inom fastställda ekonomiska ramar, en omställning ske så att den samlade förmågan till internationell verksamhet med totalförsvarsresurser stärks.
- Omfattningen av förberedelserna inom civilt försvar bör, när det gäller väpnat angrepp, minskas, men nya inslag som kan följa av andra former av väpnat angrepp än invasion måste uppmärksammas.
- Inom givna ekonomiska ramar för civilt försvar bör förmågan öka till internationella insatser och till att stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred.

Försvarsekonomi (kap. 5)

Försvarsberedningen anser följande:

- Regeringen bör i samband med kontrollstationen lämna förslag till riksdagen om hur Försvarsmakten även fortsättningsvis, inom beslutad ram, skall tillgodose behovet av teknisk utveckling.
- De ekonomiska ramarna för åren 2000 och 2001 för det militära försvaret bör vara i överensstämmelse med de som beslutades i budgetpropositionen för år 1999. Det innebär att den år 1996 beslutade nerdragningen av utgiftsramen för totalförsvaret bortsett från tekniska förändringar och förskjutningar samt besparingar som har beslutats senare fullföljs med en ramminskning om 700 miljoner kr. år 2000 och 650 miljoner kr. år 2001. Någon årlig uppräknings med 1,5 procent av materielanslaget som gjorts t.o.m. år 1998 och engångsvis för år 1999 görs inte längre från och med år 2000.
- En besparing på försvarsutgifterna under innevarande försvarsbeslutsperiod utöver vad som redan beslutats är beroende av i vilken takt omställningar i enlighet med vad som redovisas i betänkandet kan fortgå. Försvarsberedningen bedömer att möjligheterna till besparingar utöver redan beslutade är begränsade. Frågan bör prövas vidare.
- Övergången till en full tillämpning av anslagsförordningen skall vara verksamhetsneutral för Försvarsmakten och statsfinansiellt neutral. Den utvärdering av effekterna av införandet som skall ske måste förberedas genom att underlag fortlöpande inhämtas samt ske

på ett transparent sätt. Försvarsberedningen bör ges möjligheter att följa detta arbete.

- Det är angeläget att ytterligare fördjupa underlaget för beslut om ekonomiska ramar för nästa försvarsbeslutsperiod samt att uppnå ett så brett och över den innevarande mandatperioden hållbart politiskt samförstånd som möjligt. Regeringen bör därför i den fortsatta processen redan inför vårens propositionsarbete föra en fortsatt dialog i detta syfte baserad bl.a. på ytterligare utredningsunderlag från myndigheterna.
- De besparingsmöjligheter som redovisas i betänkandet bör leda till en substantiell ramsänkning från och med år 2002. Detta bör vara en utgångspunkt för de fortsatta överläggningarna.

Inriktning av Sveriges deltagande med totalförsvars- resurser i internationellt säkerhetssamarbete (kap 6)

Försvarsberedningen föreslår att:

- Sverige inriktar sig på en utveckling och fördjupning av PFF,
- det nordiska samarbetet ytterligare utvecklas bl.a. genom upprättande av en gemensam nordisk brigad för fredsfrämjande insatser,
- stödet till de baltiska ländernas uppbyggnad av totalförsvar och andra säkerhetsfunktioner utvecklas och fördjupas, liksom vårt samarbete med Polen och Tyskland,
- Sverige i samarbetet med Ryssland lägger särskild vikt vid att söka utveckla det regionala samarbetet med Kaliningrad, St.Petersburg och Murmanskregionerna.

Försvarsberedningen föreslår vidare att resursplaneringen för internationella insatser utgår från följande prioriteringsgrunder:

Militära insatser

I närtid bör Sverige kunna

- delta i fredsframtvängande och fredsbevarande insatser med markförband i Europa och dess närhet,
- genomföra fredsbevarande insatser med markförband globalt,
- medverka globalt i fredsfrämjande och humanitär verksamhet med transportresurser, minröjningskapacitet och andra specialresurser,
- delta med såväl mark- som sjö- och luftstridskrafter i övningsverksamhet inom ramen för det säkerhetsfrämjande samarbetet, främst i närområdet.

På medellång till lång sikt bör Sverige även kunna

- delta i begränsade fredsframtvigande företag med markförband globalt,
- delta i fredsbevarande insatser med sjö- och luftstridskrafter i vårt närområde.

Civila insatser

- Resurser som skapas inom civilt försvar bör anpassas så att de även kan användas vid internationella insatser,
- Även förmågan till insatser med civila resurser, utöver de som finns inom det civila försvaret, bör utvecklas.

Behov av beredskap och förmåga till anpassning (kap. 7)

Försvarsberedningen bedömer att Sverige i nuvarande omvärldsläge måste ha en ständig beredskap att kunna möta kränkningar av Sveriges territoriella integritet och sådana begränsade hot som kan riktas mot landet i syfte att utöva påtryckningar mot oss. Detta ställer beredskapskrav på hela totalförsvaret.

I ett något längre perspektiv upp till ca ett år finns behov av att kunna möta begränsade väpnade angrepp mot Sverige från en angripare som haft viss förberedelsetid att bygga upp sina styrkor. Sveriges militära förmåga behöver vara sådan att en tänkt angripare måste vidta omfattande förberedelser för att kunna hota Sverige.

Det är väsentligt för vår förmåga till anpassning att tidiga omvärldssignaler kan upptäckas och tolkas och att totalförsvaret har sådana dynamiska egenskaper att förändringar kan genomföras i tid.

Försvarsberedningen föreslår att

- studier genomförs av hur den civila befolkningen drabbats i militära konflikter under de senaste decennierna i avsikt att avgöra erfarenheternas eventuella relevans för Sverige,
- ett antal alternativa tänkbara omvärldsutvecklingar (scenarier) vad gäller främst Ryssland och det euro-atlantiska säkerhetssamarbetet läggs till grund för målbilder i ett tioårsperspektiv för totalförsvarsresursernas utveckling,
- totalförsvarsplaneringen syftar till att skapa de förband och system som kommer att erfordras i flertalet av dessa scenarier samt att därutöver skapa möjligheter till anpassning efter hand av totalförsvarsresurserna till den faktiska utvecklingen,

- erforderliga förband och system för de olika målbilderna bedöms mot bakgrund av den operativa verksamhet som Sverige kan behöva utöva i respektive omvärldsläge.

Utveckling av de militära försvarsresurserna (kap. 8)

Försvarsberedningen föreslår att

- Försvarsmakten för att svara mot de av Försvarsberedningen angivna behoven indelas i en insatsorganisation och en kompetensorganisation. Insatsorganisationens verksamhet uttrycks i krigsförbandstermer och skall dimensioneras för att hävda territoriell integritet, kunna delta i internationell verksamhet, öka beredskapen för att senast inom ett år kunna möta begränsade väpnade angrepp samt kunna ge stöd till samhället vid svåra påfrestningar. För att säkerställa möjligheterna till anpassning skall organisationen utformas så att den inom en femårsperiod kan tillväxa eller anpassas till den militärstrategiska utvecklingen i närområdet. Kompetensorganisationen omfattar samtliga de operativa förmågor som erfordras för att i ett längre perspektiv kunna möta ett väpnat angrepp.

I närtid bör

- ledningsstrukturens volym reduceras, ges en ökad interoperabilitet och rörlighet samt civil teknologi i högre utsträckning än i dag utnyttjas
- samutnyttjandet av Försvarsmaktens och Kustbevakningens resurser öka
- grundorganisationen snarast utformas så att den medger en rationell produktion av insats- och kompetensorganisationen.

Utveckling av de civila försvarsresurserna, m.m. (kap. 9)

Försvarsberedningen föreslår att

- det civila försvarets resurser utformas och används för tre huvudändamål; försvara Sverige mot väpnat angrepp, bidra till fred och säkerhet i omvärlden samt stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar i fred,

- omfattningen av förberedelserna när det gäller väpnat angrepp skall minskas,
- nya inslag som kan följa av andra former av väpnat angrepp än invasion måste uppmärksammas,
- det civila försvarets bidrag till det internationella säkerhets-samarbetet och till stärkandet av samhällets förmåga att förebygga och hantera påfrestningar i fred skall utökas,
- samordningen av åtgärder för att förebygga olika hot och risker skall förbättras.

Förmåga och organisation för internationellt säkerhetssamarbete (kap. 10)

Försvarsberedningen föreslår att i den mån beslutade ekonomiska resurser medger detta

- en ny organisation och ett nytt utbildningssystem på sikt övervägs för att möta kraven på en utökad kontinuerlig internationell insatsförmåga. Härvid skall en alternativ användning av förbanden eftersträvas så att en likartad förbandsstruktur skapas för Försvarsmaktens operativa förband oavsett uppgift,
- flexibelt sammansatta bataljonsförband om 700-1200 man bör organiseras. Kompaniförband bör kunna förstärka bataljonsförbanden. Förbandstyperna bör kunna utnyttjas för såväl fredsframtvingande som fredsbevarande insatser,
- Sverige bör utveckla och organisera obeväpnade och civila insatsenheter utrustade och tränade för fredsfrämjande och humanitära insatser,
- sjöstridskrafterna kan delta i fredsfrämjande och humanitära insatser i vårt närområde. Utvecklingen av sjöstridskrafternas förmåga att delta i fredsframtvingande insatser har även på sikt en lägre prioritet,
- flygstridskrafterna ges en ökad interoperabilitet så att förmågan till humanitära insatser och deltagande i fredsfrämjande insatser med spaningsflyg förbättras.

Former för materieförsörjning (kap. 11)

Försvarsberedningen förelår att

- fortsatta satsningar inom materielområdet skall
 - utgå från Försvarsmaktens behov

- underlätta samarbete med andra länder
- främja bibehållandet av viktiga kompetenser inom den inhemska industrin och berörda myndigheter

Personal (kap. 12)

Försvarsberedningen föreslår att

- totalförsvarets personalförsörjning även i fortsättningen till stor del skall ske genom ett system med plikttjänstgöring,
- grunden för ett framtida pliktsystems utformning och tillämpning skall vara behoven baserade på vilka uppgifter totalförsvaret skall kunna lösa,
- mot bakgrund av rådande omvärldsläge och i avvaktan på fortsatt utredningsarbete bör inte fler totalförsvarspliktiga tas ut för utbildning än det antal som genomgår utbildning innevarande år,
- utbildningstidernas längd omprövas,
- det övervägs om inte utbildningen av värnpliktiga kan bedrivas på ett mer funktionsinriktat sätt än för närvarande,
- Regeringen bör snarast ytterligare utreda de frågor som beredningen behandlat,
- den internationella tjänstgöringen skall ses som en naturlig och integrerad del av yrket för yrkesofficerare. Detta bör komma till uttryck i anställningsavtalen för den personal som anställs i framtiden,
- Försvarsmaktens system för försörjning med anställd personal ses över i olika avseenden,
- reservofficerarna får möjlighet till tjänstgöring i sina krigsbefattningar och bättre utnyttjas för tjänstgöring i grundorganisationen.

Ledningsfrågor (kap. 13)

Försvarsberedningen bedömer att förändrade krav och förutsättningar aktualiserar relativt stora förändringar av det nuvarande ledningssystemet. Försvarsberedningen redovisar en inriktning som grund för en samlad översyn av ledningssystemet. Översynen bör genomföras så att beslut kan fattas senast i samband med nästa försvarsbeslut. Vissa förändringar av ledningssystemet kan dock genomföras redan i närtid.

Försvarsberedningen föreslår att

- ansvaret för att fastlägga krav, genomföra förberedelser och utöva ledning i en akut situation bör hänga samman och också vara kopplat till ansvaret för finansieringen. Regeringen, länsstyrelserna och kommunerna har med detta synsätt utomordentligt viktiga roller,
- civila totalförsvarfsförberedelser respektive beredskapen för svåra påfrestningar måste samordnas på ett systematiskt sätt och med en nära koppling till ledningsansvaret,
- regeringens behov av att i tid få erforderligt inflytande över den långsiktiga, strategiska planeringen och att säkerställa det omedelbara politiska inflytandet över den internationella verksamheten särskilt måste uppmärksammas,
- en reduktion bör ske till en regional ledningsnivå, innebärande att ett antal länsstyrelser samverkar med en militär territoriell chef. En ändamålsenlig geografisk indelning måste därvid utformas,
- totalförsvarets ledningssystem i ökad utsträckning bör kunna koncentreras till en kärna av vitala samhällsfunktioner.

2 Den försvarspolitiska beslutsprocessen

Sedan decennier har i Sverige riksdagens beslut om totalförsvaret och dess roll i säkerhetspolitiken fattats dels genom inriktande försvarsbeslut, som återkommit ungefär vart femte år, dels genom därefter följande årliga budgetbeslut. Korrigeringar har ibland under en försvarsbeslutsperiod behövt ske av den ursprungligen beslutade inriktningen på grund av förändringar i det säkerhetspolitiska läget, förändrade ekonomiska förutsättningar inom totalförsvaret eller av statsfinansiella skäl.

Försvarsbesluten har föregåtts av omfattande utredningsarbete i parlamentariskt sammansatta försvarskommittéer eller försvarsberedningar, i Regeringskansliet och hos myndigheter med uppgifter inom totalförsvaret. Strävan har varit att få väl underbyggda beslut om försvarets långsiktiga utveckling men också att nå så hög grad av politisk enighet som möjligt i grundläggande frågor. Försvarspolitikens förutsägbarhet och långsiktighet har i sig ansetts ha ett säkerhetspolitiskt värde.

Det senaste försvarsbeslutet uppdelades i två etapper. Den första etappen med beslut av riksdagen hösten 1995 omfattade statsmakternas ställningstaganden till säkerhetspolitiken, försvarspolitiken, målen för totalförsvaret, övergripande principiella frågor om totalförsvarets utformning och struktur samt ekonomin. Den andra etappen med beslut hösten 1996 omfattade statsmakternas ställningstaganden till den närmare inriktningen för det militära försvarets krigsorganisation, det militära försvarets grundorganisation i fred samt den närmare inriktningen av det civila försvarets verksamhet i krig och fred. Huvuddragen i försvarsbeslutet redovisas i bilaga 1.

Det senaste försvarsbeslutet omfattar perioden 1997 – 2001. Mot bakgrund av att angreppshoten på kort sikt var små och mot att uppväxten av nya hot bedömdes vara märkbara och ta viss tid i anspråk, ansågs det möjligt att göra besparingar på totalförsvaret genom en stegvis sänkning av utgiftsramen med totalt ca 10% i förhållande till vad som gällde budgetåret 1994/95. En absolut förutsättning var dock att tillräcklig förmåga skulle finnas att snabbt kunna höja

krigsdugligheten och att en stabil grund skulle byggas upp för att anpassa försvaret till en tänkbar utveckling på längre sikt.

För att säkerställa förmåga att fatta beslut om anpassning beslöt riksdagen år 1995 bl.a. att säkerhetspolitiska kontrollstationer skulle genomföras och presenteras för riksdagen dels hösten 1996 inför försvarsbeslutets etapp två, dels under försvarsbeslutsperioden år 1998. Kontrollstationerna skall enligt försvarsbeslutet bidra till att det sker en fortlöpande politisk prövning av det säkerhetspolitiska läget och dess konsekvenser för totalförsvarets beredskap, omfattning, utveckling och förnyelse.

Riksdagen beslutade år 1995 också att systemet med teknikfaktor för försvarsramen skulle tas upp till omprövning i anslutning till kontrollstationen under försvarsbeslutsperioden, år 1998. Vidare angav regeringen år 1996 i den andra etappen av försvarsbeslutet att man avsåg att i anslutning till kontrollstationen år 1998 ta upp kompletterande förslag angående långsiktig anpassningsförmåga, fördelningen av totalförsvarspliktiga mellan det militära och civila försvaret, en analys av vilka försvarsteknologiska kompetenser som krävs för att säkerställa en anpassningsförmåga samt vissa organisationsfrågor. Försvarsutskottet har därutöver vid ett flertal tillfällen begärt att frågan om ledningssystemets utveckling skall bli föremål för långsiktiga överväganden.

Riksdagen beslutade våren 1998 att senarelägga den till år 1998 planerade kontrollstationen till år 1999. Skälet var svårigheten att kunna förbereda kontrollstationen i Försvarsberedningen och sedan riksdagsbehandla den ett år med riksdagsval.

Det nya säkerhetspolitiska läget med sin i grunden gynnsamma utveckling, men också större politiska dynamik än tidigare och därmed också osäkerhet om hur omvärlden kan förändras, har således i viss mån luckrat upp förutsättningarna för den långsiktighet och stabilitet i försvarspolitiken som de traditionella femåriga försvarsbesluten inneburit.

Tidigare var försvarsplaneringen i allt väsentligt inriktad på att långsiktigt bygga upp en förmåga att möta angrepp som skulle kunna förhindra att Sverige skulle dras in i ett krig mellan maktblocken i Europa. Idag har Sverige mycket större möjligheter och vilja att aktivt medverka till det alltmer utvecklade säkerhetssamarbetet i hela Europa. Det innebär att vi deltar i ett föränderligt internationellt samarbete och att våra försvarsresurser, både militära och civila, kommer till konkret användning i olika internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. Detta kräver en successiv anpassning av försvarspolitiken och en starkare och mer löpande styrning från statsmakternas sida av försvarsmyndigheternas verksamhet.

I den nu förestående kontrollstationen är alltså avsikten att det skall ske en prövning av det säkerhetspolitiska läget och dess konsekvenser för totalförsvarets beredskap, omfattning, utveckling och förnyelse.

Utöver förändringarna i det säkerhetspolitiska läget påverkas den svenska försvarspolitiken också av andra förhållanden bl.a. den omstrukturering av den europeiska flyg- och försvarsindustrin som pågår.

Några frågor av stor betydelse för försvarspolitiken utreds i särskild ordning. 1996 års Underrättelsekommitté har arbetat med en översyn av den militära underrättelsetjänsten och avser att lämna ett betänkande i början av år 1999. 1998 års Pliktutredning genomför en översyn av totalförsvarspliktens tillämpning och andra pliktfrågor m.m. och skall lämna ett betänkande senast den 1 februari 2000.

Den förestående kontrollstationen har förberetts genom ett utredningsarbete på regeringens uppdrag hos försvarsmyndigheterna som redovisade huvuddelen av sitt arbete den 12 oktober 1998. I Försvarsberedningen samråder representanter för regeringen med representanter för riksdagspartierna om vilka förändringar av försvarspolitiken som bör aktualiseras i kontrollstationen. Beredningens slutrapport kommer sedan att utgöra underlag för regeringens proposition år 1999 avseende kontrollstationen.

Riksdagens beslut i den säkerhetspolitiska kontrollstationen kommer att innebära en modifierad inriktning av försvarspolitiken. I vissa frågor kan beslut om konkreta åtgärder fattas omgående så att de kan börja genomföras i varje fall från och med år 2000. I många avseenden aktualiserar emellertid kontrollstationen stora principiella förändringar. Det underlag som myndigheterna lämnat utgör främst en idébild för framtida förändringar. Det saknas därför ännu ett tillräckligt djupgående underlag för att ställning skall kunna tas till konkreta frågor om verksamhet och organisation. Vissa frågor är endast mycket översiktligt behandlade t.ex. pliktssystemets utformning och Försvarsmaktens grundorganisation. Konkreta ställningstaganden till frågor om verksamhet och organisation måste därför ske successivt under de närmaste åren.

Det är närmast att förvänta att den internationella säkerhetspolitiska utvecklingen även i framtiden kommer att förändras i sådan omfattning och i sådan takt att den svenska försvars- och säkerhetspolitikens inriktning behöver prövas oftare än i anslutning till femåriga försvarsbeslut. Den stora vikt som den nuvarande försvarspolitiken lägger vid att vid behov kunna anpassa försvarsförmågan till utvecklingen i omvärlden kräver också att inriktningen med jämna mellanrum prövas på central politisk nivå.

Det förefaller därför inte meningsfullt att räkna med att försvarspolitiken i lika hög grad som tidigare kommer att i stor detalj

kunna fastställas genom försvarsbeslut för en så lång period som fem år. Samtidigt är det med hänsyn till den långa tid det tar att bygga upp ett försvar nödvändigt att arbeta med långa tidshorisonter för försvarets utveckling, annars kommer strukturella förändringar aldrig att kunna genomföras på ett övervägt sätt. Den verksamhet som planeras inom olika delområden måste emellertid utformas så att den också tar hänsyn till behovet att kunna förändra verksamhet och organisation om yttre omständigheter i framtiden skulle kräva detta.

För att möjliggöra tätare omprövningar med ett bibehållet långsiktigt perspektiv bör nästa försvarsbeslutsperiod enligt Försvarsberedningens mening vara tre år och, utöver en inriktning av verksamheten för treårsperioden, också omfatta ställningstagande till en uppsättning alternativa målbilder för utvecklingen på ca tio års sikt som motsvarar ett rimligt spektrum av tänkbara säkerhetspolitiska utvecklingar i omvärlden. Målbilderna bör dels översiktligt beskriva vilka uppgifter som i framtiden bör kunna lösas med totalförsvarsresurserna, dels ange huvuddragen i resursernas utformning. Försvarsbesluten kommer därigenom att skapa en brygga mellan verksamheten i närtid och försvarspolitikens långsiktiga utveckling. Ambitionen för verksamheten under den kommande försvarsbeslutsperioden bör uttryckas i termer av en ekonomisk planeringsram. Målbilderna i tioårsperspektivet bör däremot vara flera och ge uttryck för den spännvidd i ambition och annan inriktning som verksamheten de närmaste åren bör skapa handlingsfrihet för att kunna nå.

Försvarsplaneringen bör som en del i budgetprocessen rullas varje år under en försvarsbeslutsperiod med gällande inriktning av försvars- och säkerhetspolitiken som utgångspunkt men utan att vara låst av enskildheter i den föregående planens innehåll. Säkerhetspolitiska kontrollstationer behöver med så täta försvarsbeslut som vart tredje år knappast genomföras annat än om utvecklingen i omvärlden ger särskild anledning till detta.

Inriktningen inför en ny försvarsbeslutsperiod av försvars- och säkerhetspolitiken bör omfatta

- en analys och värdering av det internationella säkerhetspolitiska läget och de hot och risker som kan tänkas uppstå för Europas och Sveriges säkerhet,
- därpå grundade ställningstaganden till mål för Sveriges försvars- och säkerhetspolitik,
- vilken operativ förmåga som vi bör eftersträva att i olika tidsperspektiv kunna utöva med våra totalförsvarsresurser både nationellt och internationellt samt
- målbilder i ett tioårsperspektiv för totalförsvarsresursernas utformning och struktur.

- en ekonomisk planeringsram för perioden med riktlinjer för verksamheten,

Särskild uppmärksamhet bör ges de förändringar som bör ske under de närmaste åren och den handlingsfrihet som bör finnas att vid behov anpassa försvarsförmågan till förändringar i omvärlden och på längre sikt.

Försvarsberedningen föreslår att nästa försvarsbeslut skall avse perioden 2002 – 2004. Övergång till det nya systemet bör ske successivt utgående från 1999 års kontrollstation. Våren 1999 bör således ställning tas till en modifierad inriktning av planeringen för resterande del av den innevarande försvarsbeslutsperioden och till en inriktning mot förnyade målbilder på ca tio års sikt. Konkret ställning till de närmaste årens verksamhet med hänsyn till kontrollstationens nya inriktning får därefter, så snart erforderligt underlag hunnit tas fram, successivt tas i anslutning till riksdagens beslut om utgiftsramar och budget för åren 2000 och 2001.

Mot bakgrund av 1999 års kontrollstation bör förnyade utredningsuppdrag ges till myndigheterna för att få fram ett mer konkret underlag för nästa försvarsbeslut. År 2000 bör beslut fattas om inriktningen i detta för att sedan leda fram till ett slutligt ställningstagande år 2001.

Med hänsyn till de inriktande försvarsbeslutens betydelse inte bara som en del i en budgetprocess utan som ett sätt att utforma, demonstrera och förankra landets försvars- och säkerhetspolitik finns det anledning att även fortsättningsvis bereda dem i former som medger bred och aktiv medverkan från alla riksdagspartier. Det kan därvid vara lämpligt att som nu genomföra ett utredningsarbete, söka stimulera den allmänna debatten och uppnå breda försvars- och säkerhetspolitiska lösningar genom arbete i en försvarsberedning.

Den årliga rullningen av försvarsplaneringen på inriktningsbeslutets grund kan däremot med fördel behandlas enligt normala rutiner i budgetprocessen.

Försvarsberedningens arbete bör bedrivas kontinuerligt för att därigenom säkerställa en ständig uppföljning och värdering av den säkerhetspolitiska utvecklingen i omvärlden. Beredningens bedömningar av läget i omvärlden kan på olika sätt offentliggöras men behöver inte annat än vid försvarsbesluten eller om det är särskilt motiverat ligga till grund för beslut av riksdagen om en förnyad inriktning av försvars- och säkerhetspolitiken.

Försvarsberedningen föreslår således att den fortsättningsvis ges i uppgift att kontinuerligt följa den säkerhetspolitiska utvecklingen och att bereda inriktningen i försvarsbesluten. Under det närmaste året bör därvid bl.a. frågor om materielförsörjningen uppmärksammas.

3 De senaste årens utveckling i omvärlden och dess betydelse för Europas och Sveriges säkerhet

3.1 Försvarsberedningens bedömning

Den för Sverige grundläggande positiva säkerhetspolitiska utvecklingen under 90-talet fortsätter, även om osäkerheten i Ryssland består. Det euro-atlantiska säkerhetsarbetet utvecklas och fördjupas och omfattar i allt högre grad alla länder i Europa, även Ryssland. Därmed skapas förbättrade förutsättningar att hantera många av de lokala och regionala konflikter som likväl kvarstår i delar av Europa och dess närhet. De gemensamma insatserna på Balkan fortsätter och omfattar nu även Kosovo, men några snara lösningar på problemen i regionen står inte att skönja. Fortsatta insatser kommer därför sannolikt att vara nödvändiga för lång tid framöver. Säkerhetssamarbetet främjar säkerheten i Europa och därmed också i Sverige. Vår säkerhet och välfärd är i hög grad beroende av utvecklingen i omvärlden och av samverkan med andra länder. Detta beroende växer successivt och understryker vikten av ett gemensamt ansvarstagande för fred och säkerhet i Europa och att Sverige bidrar till detta.

EU är av grundläggande betydelse för att varaktigt trygga stabilitet och säkerhet i Europa. EU:s förestående utvidgning och utökade ekonomiska samarbete med länder i EU:s närområde har stor betydelse också på det säkerhetspolitiska planet. Försvarsberedningen ser därför med oro på den tveksamhet inför en fortsatt utvidgning som vissa medlemsländer har givit uttryck för.

Natomedlemskapet för Ungern, Tjeckien och Polen tillfredsställer dessa länders önskemål. Genom de överenskommelser som träffats med Ryssland om samarbete och den återhållsamhet som Nato visat vad gäller gruppering av militära resurser har utvidgningsprocessen hittills kunnat genomföras utan större komplikationer.

Det breda praktiska samarbetet i Östersjöområdet samt de nordiska ländernas tilltagande säkerhetssamarbete sinsemellan och med främst de baltiska länderna ger ett väsentligt bidrag till säkerheten i regionen. De tre baltiska staterna eftersträvar medlemskap i både EU och Nato. EU-medlemskapet, som bör utgöra en fördel också för Ryssland, understöds inom unionen starkt av Sverige.

Det största hotet mot säkerheten i Nordeuropa i dagsläget sammanhänger med en fortsatt instabilitet i Ryssland. Osäkerheten kvarstår om Rysslands inrikespolitiska utveckling och de konsekvenser den kan föra med sig för landets relationer till omvärlden. Den ekonomiska krisen i landet fortsätter att fördjupas. Utrymmet för vidmakthållande eller reformering av den militära kapaciteten är mycket begränsat. Det utrikespolitiska agerandet präglas av samarbete med länder både i Väst och i Asien men också av ett hävdande av egna intressen både mot Väst och mot länder i det egna närområdet. I det internationella samfundets agerande vis à vis Irak och i konflikterna på Balkan har Rysslands intressen ofta skilt sig från de intressen som hävdas bland länder i väst. Länder som ingick i det forna Sovjetunionen, bl.a. de baltiska, har stundtals utsatts för starka påtryckningar.

Ett invasionsföretag syftande till ockupation av hela eller delar av Sverige ter sig inte möjligt att genomföra under de närmaste tio åren, förutsatt att vi har en grundläggande försvarsförmåga. Väpnade angrepp främst genom luften eller genom insatser mot begränsade mål i Sverige eller andra typer av avsiktliga hot och påtryckningar är dock enligt Försvarsberedningens bedömning möjliga att genomföra även i nuvarande omvärldsläge. De skulle kunna aktualiseras i samband med akuta kriser i vårt närområde. Syftet skulle kunna vara att störa det svenska samhällets funktion eller att påverka Sveriges agerande. Den ökade spridningen av massförstörelsevapen och i vissa fall bristande kontrollen över dem ger i detta sammanhang också anledning till oro.

3.2 Den globala utvecklingen - några huvuddrag

Europas och Sveriges säkerhet och välfärd är i tilltagande utsträckning beroende av utvecklingen i omvärlden. Lokalt initierade motsättningar och konflikter kan få verkningar direkt och indirekt långt utanför det aktuella konfliktområdet och därmed hota internationell fred och säkerhet. Kriget på västra Balkan, Afghanistan, Somalia, Rwanda och Sudan visar att inomstatliga konflikter med etniska och religiösa förtecken blivit allt större regionala problem med konsekvenser även globalt. Därtill har vi i Sverige, liksom i andra länder, anledning att

bedöma vår säkerhet i ljuset av ett bredare spektrum av hot och risker - allt ifrån de direkta militära konfliktriskerna till de nya hot som följer av den globala utvecklingen och det moderna samhällets sårbarhet.

Konflikternas parter, som kan vara grupper av länder, enskilda sådana eller icke-statliga organisationer och rörelser, kan vilja påverka omvärlden t.ex. genom att störa försörjningen med strategiska varor och genom sabotage, terror och utpressning. De alltmer utvecklade globala kommunikationerna, det komplexa moderna samhället och tillkomsten av nya typer av vapen och andra medel för påverkan gör det möjligt även för små grupper att få stor verkan över stora områden och avstånd. Det finns också risker för oavsiktlig påverkan på omvärlden genom t.ex. stora radioaktiva utsläpp eller avbruten leverans av strategiska produkter till följd av bristande kontroll, strider eller kaotiska förhållanden i ett lokalt område. Omfattande migration av människor på flykt undan krig, förföljelse, svält och umbäranden kan också skapa avsevärda humanitära problem som bara kan hanteras genom brett internationellt samarbete.

Samtidigt finns en tendens, tydlig redan inför det senaste försvarsbeslutet, att regionala konflikter i grunden förblir regionala och inte på samma sätt som under det kalla kriget riskerar att trappas upp till en allvarligare stormaktsmotsättning. Vi ser i allt fler konflikter att den klassiska folkrättens åtskillnad mellan mellanstatliga konflikter och inbördeskrig suddas ut. Gångna tiders stormaktsinblandning ersätts ofta av grannstaters intervention. Detta förhållande riskerar emellertid samtidigt att sänka tröskeln för att regionala konflikter skall trappas upp till väpnad nivå. I vissa fall söker stormakterna att gemensamt hantera de hot som lokala konflikter kan utgöra.

Kärnvapnen utgör alltså en viktig faktor i den internationella säkerhetspolitiken. Dels för att de fem kärnvapenmakterna trots att flera av länderna genomfört långtgående reduktioner fortfarande inte uppfyllt sina åtaganden gentemot de stater som inte har, och dels för att flera nya kärnvapenstater är på väg att etableras. Det går inte heller att bortse från att det finns ett samband mellan dessa båda faktorer. Under senare år har emellertid riskerna för spridning av massförstörelsevapen och farhågorna för terroristaktioner innefattande sådana vapen uppmärksammats i allt större utsträckning.

De fall när en sådan spridning av massförstörelsevapen faktiskt skett eller befaras ha skett är inte längre möjliga att betrakta som enbart lokala eller regionala hot. Skulle massförstörelsevapen komma till användning kan framför allt de politisk-psykologiska konsekvenserna bli närmast oöverskådliga. Ett allvarligt hot mot den globala säkerheten utgör därför de stater i Nordafrika, Mellanöstern och Östasien som strävar efter att komma i besittning av icke-konventionella stridsmedel och i flera fall också lyckats uppnå detta. Under senare tid har framför

allt Iraks ansträngningar att utveckla såväl kärnvapen som biologiska och kemiska vapen med tillhörande vapenbärare stått i blickpunkten.

Provsprängningarna i Indien och Pakistan våren 1998 har visat att kärnvapen fortsatt tillmätts stor säkerhetspolitisk betydelse. De båda ländernas kärnvapenambitioner riskerar att tillsammans med Kinas fortsatta utplacering av kärnvapen utgöra ett destabiliserande element i regionen och dess närområde bl.a. mot bakgrund av konflikterna i Kashmir och angränsande områden. Relationen mellan Indien och Pakistan baseras idag på en labil terrorbalans. För Indien torde emellertid Kinas fortsatta militära upprustning, även på kärnvapenområdet, ha spelat en lika stor, om inte större roll som drivkraft bakom landets kärnvapenambitioner. Provsprängningarna utgör en allvarlig utmaning mot den rådande rustningskontrollregimen, bl.a. Icke-spridningsavtalet. Det är av stor betydelse att regimen upprätthålls. I Ryssland har kärnvapen givits en utökad roll i landets försvarsplanering för att uppväga de konventionella styrkornas försvagning. Riskerna för spridning av kärnvapenkomponenter, kärnvapentechnologi och kärnvapenkunnande till följd av brister i befintliga kontrollsystem, landets allvarliga ekonomiska problem och utbredd kriminalitet är svåra att bedöma, men tas på fullt allvar av det internationella samfundet, liksom också av de ryska myndigheterna.

Vid den bedömning som nu kan göras om hot och risker som på ett eller annat sätt berör Europa är det, vid sidan om den osäkerhet som präglar utvecklingen i Ryssland, framför allt säkerhetsfrågorna i södra och sydöstra Europa, i Kaukasus samt i Mellanöstern och Nordafrika, som kommer att tillmätas betydelse under åren framöver. Ett stort antal konflikter i dessa regioner består eller har till och med förvärrats under de senaste åren. Inte minst gäller detta den fortsatt mycket allvarliga krisen mellan Irak och FN rörande FN:s möjligheter att kontrollera att Irak eliminerat sina massförstörelsevapen.

På Balkan är det framför allt den sedan i början av 1998 allvarligt förvärrade konflikten i Kosovo som tilldragit sig det internationella samfundets ökade uppmärksamhet och engagemang. Antalet flyktingar som ett resultat av konflikten överstiger en kvarts miljon människor. Efter Nato-ländernas hot om militärt ingripande under hösten 1998 har konflikten internationaliserats ytterligare bl.a. genom OSSE:s och Nato:s verifikations- och övervakningsuppdrag. Trots denna utveckling förefaller vägen till en långsiktig lösning av konflikten ännu mycket lång.

De svåra konflikter som pågått under lång tid i Afrika söder om Sahara, och de olösta konflikterna mellan Indien och Pakistan ger också anledning till oro. Detsamma gör den osäkra utvecklingen i Nordkorea. Förutom de vittomfattande humanitära konsekvenserna för den nordkoreanska befolkningen som följd av Nordkoreas djupa strukturella

försörjningskris, kan utvecklingen få en destabiliserande verkan både på och utanför den koreanska halvön och riskerar i värsta fall att utlösa en öppen konflikt med Sydkorea. Nordkoreas uppskjutning av en ny medeldistansraket i augusti 1998 illustrerar osäkerheten i varje militärstrategisk bedömning i Ostasien. I ljuset av de nordkoreanska försöken att producera kärnvapen och landets samarbete med andra tröskelstater framstår detta som en särskilt farlig utveckling.

Hur säkerhetssituationen kommer att se ut i Asien under de kommande åren är svårt att sia om. Av avgörande betydelse för regionens framtid är att den säkerhetspolitiska balansen inte rubbas på sätt som skapar ökad osäkerhet i relationerna mellan regionens huvudaktörer, med rustningskapplöpning som följd. Säkerhetspolitisk stabilitet är "syret" som krävs för att handel och investeringar, miljösamarbete etc. inte ska hotas av fragmentering.

Idag och för överskådlig framtid utgör USA:s närvaro en viktig stabiliserande faktor och en säkerhetspolitisk garanti för Japan liksom för stabiliteten på den koreanska halvön och för Taiwans och flera andra sydostasiatiska länders säkerhet. Så länge försvarsavtalet mellan USA och Japan är i kraft torde Japan inte se behov av utbyggnad av det egna försvaret som kan äventyra stabiliteten. Samtidigt balanseras riskerna för regional kinesisk dominans. Valde USA att reducera sin närvaro skulle en betydande osäkerhet kunna uppstå kring de säkerhetspolitiska relationerna mellan Kina och Japan. Långsiktigt är osäkerheten betydande. Utvecklingen i Kina är i detta sammanhang en huvudfaktor i regionens utveckling.

Kina är världens mest folkrika stat och en växande stormakt, vars politiska och ekonomiska betydelse under de senaste två decennierna ökat på ett sätt som har få motstycken. Sedan reformpolitiken inleddes för 20 år sedan har Kina uppvisat en hög ekonomisk tillväxt och nått betydande resultat som markerar övergången från plan- till marknadsekonomi. Den demokratiska utvecklingen går dock alltjämt mycket långsamt i Kina.

Kina är en av världens kärnvapennationer. Den kinesiska krigsmaktens modernisering med omfattande anskaffning av högteknologiska vapensystem och allt mer utvecklade förmåga till militär styrkeprojecering långt utanför det kinesiska fastlandet måste också ses i samband med de territoriella konflikter Kina har med en rad av sina grannländer bl.a. i Sydkinesiska sjön och med Taiwan. Krigsmaktens modernisering utgör ett centralt element såväl i landets utrikes- och säkerhetspolitik som i den inrikespolitiska reform- och strukturomvandlingsprocessen. Inte minst Kinas grannländer upplever en grundläggande osäkerhet om hur Kina kommer att projicera sin växande styrka och hävda sina intressen, när dessa kommer i konflikt med omvärldens.

Under de senaste åren har beroendeförhållandena som den fortgående ekonomiska integrationen mellan stater medfört, kommit allt mer i blickpunkten. Internationell handel, internationellt industriellt samarbete, internationella investeringar och den internationella kapitalmarknaden har ökat i omfattning och betydelse. Såväl den snabba teknologiska utvecklingen som de omfattande avregleringarna på kapitalmarknaden har bidragit till detta. Ekonomins globalisering får allt större betydelse för enskilda länder och sätter samtidigt gränser för den nationella handlingsfriheten. De ekonomiska och handelspolitiska frågorna väger samtidigt tyngre i relationerna mellan världens länder och har därmed också fått större säkerhetspolitisk betydelse. Den ökade internationaliseringen gör bl.a. villkoren för internationell handel till ett viktigt medel för ökad säkerhet men också för påverkan i de internationella relationerna.

Den finanskris, som hade sin början i Asien 1997, men som nu fått globala implikationer, visar också hur effekterna av ekonomins globalisering kan variera högst avsevärt i tid och rum. Den har i ännu högre grad visat på de nya mönster av ekonomiskt och finansiellt beroende som världens länder nu står inför och hur snabbt en ekonomisk kris i ett land eller en region kan få globala konsekvenser. Det är för tidigt att dra några säkra slutsatser om den globala finanskrisens eventuella säkerhetspolitiska konsekvenser. Till de mer uppenbara följdverkningarna hör den starka politiska och sociala oron i flera drabbade asiatiska länder, framför allt i Indonesien – världens fjärde folkrikaste land – men även i Malaysia. Men krisen har även påverkat andra delar av världen. De potentiella säkerhetspolitiska konsekvenserna torde vara störst i Ryssland. En ytterligare fördjupning av den ekonomiska och sociala krisen i landet skulle kunna få allvarliga konsekvenser i första hand för Rysslands interna stabilitet. En sådan utveckling torde emellertid också få såväl politiska som ekonomiska konsekvenser för Rysslands grannländer och kan även påverka Rysslands samarbete med väst. Samtidigt måste det noteras att Ryssland är beroende av väst för handel, investeringar samt finansiellt och humanitärt bistånd.

Finanskrisens långsiktiga konsekvenser med dess eventuella maktpolitiska tyngdpunktsförskjutningar, bl.a. mellan Kina och Japan, är ännu svåra att överblicka. Förenta staternas dominerande roll i världsekonomin har om möjligt stärkts ytterligare. Det kan samtidigt inte uteslutas att krisen kan få negativa konsekvenser för t.ex. världshandeln om den skulle leda till ökad protektionism såväl i USA som i Europa. Den globala finanskrisens konsekvenser för EU och EU:s förmåga att hantera dessa, och bl.a. stå emot protektionistiska strömningar, kan även komma att få betydelse för EU:s utvidgningsprocess.

Som en konsekvens av den globala finanskrisen och dess effekter fortsätter debatten om hela det internationella finanssystemet och vad som kan göras åt de tvära kasten på vår tids finansmarknader. Det har förts en debatt om hur det nuvarande systemet, med den Internationella valutafonden och Världsbanken i centrum, skall kunna förbättras för att minska riskerna för oväntade ekonomiska kriser och hur dessa skall hanteras om de uppstår. Finanskrisen har såtillvida haft en samarbetsfrämjande inverkan på det internationella samfundet.

FN har i kraft av sitt stadgeenliga ansvar för internationell fred och säkerhet en central roll i det internationella samfundets fredsfrämjande verksamhet. 185 medlemsstater ger organisationen en global legitimitet. Detta erbjuder möjligheter till bred internationell samverkan också mellan stater med skilda politiska och ekonomiska strukturer. FN:s styrka ligger också i att organisationen har en bred inriktning på säkerhet med såväl politiska, militära, ekonomiska som sociala dimensioner.

Det är dock uppenbart att förändringar krävs för att FN mer effektivt skall kunna utnyttja de möjligheter som det förändrade internationella läget skapat, exempelvis för att förebygga konflikter. Även om den förebyggande verksamheten utvecklas kommer FN och andra internationella organisationer dock under överskådlig tid att tvingas hantera en mängd akuta kriser, konflikter och katastrofer. Förmågan att medverka i ett brett spektrum av fredsfrämjande och humanitära insatser kommer att behöva utvecklas.

FN kan dock inte axla ansvaret för ledningen av operationer med trupp för omfattande och utdragna insatser av fredsframtvängande karaktär. Erfarenheterna från bl.a. Somalia, Rwanda och i f.d. Jugoslavien har understrukt svårigheterna för FN att på egen hand genomföra insatser av detta slag. Säkerhetsrådets beslutsförmåga hämmas i dag av stor politisk och finansiell återhållsamhet hos ledande rådsmedlemmar – inte minst vad gäller nya fredsfrämjande insatser och behovet att utvidga och anpassa existerande operationer. FN:s beslutsförmåga har blockerats av de skilda uppfattningar som råder bland de permanenta medlemmarna i säkerhetsrådet vilket särskilt har visat sig i hanteringen av konflikterna på västra Balkan och i Irak. Det är vidare särskilt angeläget att förutsättningar skapas för att förbättra FN:s finansiella situation. Förenta staterna har mot bakgrund av sin stora skuld därvid ett särskilt ansvar. Trots ihärdiga ansträngningar från den amerikanska administrationens sida har kongressen ännu inte godkänt en betalning av den amerikanska skulden till FN.

För svensk del innebär detta att vi i samverkan med likasinnade, inte minst inom EU, måste fortsätta arbetet för att stärka det internationella politiska stödet för fredsfrämjande insatser. Vi måste samtidigt i vår planering beakta att efterfrågan på insatser som leds av FN förändras.

Flertalet insatser torde bli mindre, men samtidigt svårare och med högre krav på samverkan mellan militära, polisiära, diplomatiska och andra civila delar.

En delvis ny arbetsfördelning har utkristalliserats innebärande att FN i större utsträckning auktoriserar regionala organisationer eller koalitioner av stater att genomföra vissa insatser, allt i enlighet med FN-stadgans kapitel VIII. Förutom i Gulfkriget skedde detta också i Somalia 1992, i Bosnien från slutet av 1995 och i Albanien 1997. Sverige har därvid framhållit att ett mandat från FN:s säkerhetsråd (eller OSSE) är en förutsättning för vårt deltagande i sådana insatser. Genom den nya typen av fredsfrämjande insatser har frågan om behovet av FN-mandat börjat att diskuteras bl.a. inom EU och Nato, både från folkrättsliga och säkerhetspolitiska utgångspunkter.

3.3 Det europeiska och euro-atlantiska säkerhetssystemet

De senaste åren har präglats av en intensiv förhandlingsprocess om den framtida säkerhetsstrukturen i Europa. Påtagliga förändringar har skett bland organisationerna som har att hantera säkerheten och stabiliteten på den europeiska kontinenten.

Det euro-atlantiska säkerhetssystemet har i ökande utsträckning blivit avtalsbundet. Därvid skapas institutionaliserade former för säkerhetspolitiskt samarbete. Det bidrar till ökad transparens och ökat förtroende och kan på sikt även leda till snabbare och effektivare krishantering. Ett viktigt exempel på detta var undertecknandet i maj 1997 av grunddokumentet (Founding Act) mellan Ryssland och Nato. Ett särskilt Nato-Rysslandsråd upprättades för konsultation och koordination, samt där så bedöms möjligt, även för gemensamt beslutsfattande. Den efter hand allt mer utvecklade demokratin i de forna kommunistiska enpartistaterna i Europa i kombination med det framväxande regelverket för mellanstatliga relationer gör en allt större del av Europa mer förutsägbart än tidigare. Risker minskar därmed också för att intressemotsättningar skall trappas upp till öppna konflikter och krig.

Samtidigt som de steg som tagits mot ökad avtalsbindning av säkerhetsfrågorna de senaste åren är att välkomna, är det nödvändigt att också notera de många ytterligare steg som återstår innan alla länder i Europa har kunnat uppnå sådana säkerhetslösningar som de själva eftersträvar. Som framhållits inledningsvis, finns det på den europeiska kontinenten kvar åtskilligt av motstridiga intressen och misstro mellan länder och befolkningsgrupper som ger anledning till oro och som

innebär en risk för nya eller fortsatta lokala och regionala konflikter, särskilt i sydöstra Europa.

3.3.1 Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE)

OSSE har med sitt vida säkerhetsbegrepp och sin breda medlemskrets en särställning i det alleuropeiska samarbetet. OSSE utgör tillsammans med Europarådet viktiga fora för att etablera normer och principer för demokrati, respekt för de mänskliga rättigheterna och rättsstatens funktion.

OSSE:s operativa verksamhet har kommit att koncentreras till konfliktförebyggande insatser, krishantering och återuppbyggande insatser. Detta har haft stor betydelse för att påskynda demokratiseringsprocessen och stärka de mänskliga rättigheternas ställning i de nya demokratier som uppstått efter statskommunismens sammanbrott. En särskilt viktig roll spelar OSSE i de länder som ännu inte fullt utvecklat sina demokratiska system.

Samtidigt som stor uppmärksamhet nu ägnas åt Nato:s och EU:s utvidgningsprocesser kommer europeisk säkerhet under lång tid att påverkas av vad som sker i Östeuropa, på Balkan, i Kaukasus och Centralasien. I dessa regioner kommer endast ett begränsat antal länder att kunna bli medlemmar i EU eller Nato inom överskådlig tid. Här har OSSE en särskilt viktig roll och stora möjligheter att agera.

OSSE har stora möjligheter att verka konfliktförebyggande i tidiga skeden med stöd av de gemensamma normerna och genom de olika mekanismerna, såsom missionerna och Högkommissarierna för nationella minoriteter. I vårt eget närområde är minoritetskommissariernas insatser i Estland och Lettland välkända. OSSE har i praktiken utvecklat ett antal möjligheter till aktiviteter på fältet, exempelvis uppgifterna för missionen i Bosnien-Hercegovina genom Daytonavtalet, övertagandet från FN av civilpolisinsatsen i östra Slavonien och den av FN:s säkerhetsråd bekräftade överenskommelsen med Förbundsrepubliken Jugoslaviens regering hösten 1998 om en verifikationsmission till Kosovo.

Kosovo utgör OSSE:s i särklass största utmaning någonsin. Uppgiften att verifiera att FN:s säkerhetsrådsresolution 1199 efterlevs – är stor och komplex, särskilt eftersom den saknar den säkerhetsmässiga grund som Dayton och den Nato-ledda IFOR/SFOR-insatsen givit i Bosnien. I uppgiften ingår övervakning av eldupphör och trupptillbakadragande, stöd för humanitära insatser och flyktingåtervändande, övervakning av respekten för mänskliga rättigheter och stöd för uppbyggnaden av ett demokratiskt samhälle.

OSSE skall övervaka kommande val i Kosovo och bidra till att bygga upp polisväsendet i provinsen. Med Kosovoinsatsen kommer OSSE under nästa år att ha upp till 5 000 personer i olika missioner vilket kommer att ställa stora snabbt ökande krav på organisationen.

3.3.2 Europeiska unionen

EU är av grundläggande betydelse för att varaktigt trygga stabilitet och säkerhet i Europa. EU:s förestående utvidgning och utökade ekonomiska samarbete med länder i EU:s närområde har stor betydelse också på det säkerhetspolitiska planet. Samarbetet i EU skapar förutsättningar för att gemensamma värderingar och normer skall spridas och tillämpas genom det nät av relationer och ömsesidiga beroenden som på stor bredd växer fram och berör vardagslivet för envar. Det är en process som kommer att ta tid och som kan stöta på svårigheter när olika särintressen uppfattas som otillräckligt tillgodosedda. Men det är också ett samarbete mellan demokratier som successivt kan lösa upp motsättningar och intressekonflikter och öka den inbördes solidariteten och det ömsesidiga beroendet.

Redan själva utvidgningsprocessen har i sig en mycket betydelsefull säkerhetspolitisk effekt. EU ställer bl.a. krav på en institutionell stabilitet som garanterar demokrati, rättssäkerhet, mänskliga rättigheter och respekt för och skydd av minoriteter. Detta har redan haft avsevärda positiva effekter i kretsen av kandidatländer. Medlemskapsperspektivet har inneburit att kandidatländerna gjort stora ansträngningar för att lösa kvarvarande konflikter med sina grannländer. Europeiska rådet beslöt vid sitt möte i Luxemburg i december 1997 att inleda den anslutningsprocess som omfattar tio kandidatländer i Central- och Östeuropa samt Cypern. Under 1998 har realförhandlingar inletts med Polen, Tjeckien, Ungern, Slovenien, Estland och Cypern. Parallellt härmed har förberedelser för förhandlingar med Bulgarien, Rumänien, Slovakien, Lettland och Litauen pågått. Dessutom har Malta reaktiverat sin ansökan om EU-medlemskap. EU-kommissionen skall regelbundet till rådet lämna lägesrapporter om de framsteg varje kandidatland gör när det gäller övertagande av unionens regelverk och uppfyllande av de kriterier som Europeiska rådet uppställt för medlemskap samt, i förekommande fall, rekommendera att realförhandlingar inleds med ytterligare något eller några kandidatländer. EU-kommissionen presenterade i november 1998 en första sådan lägesrapport. Rapporten visar att betydande framsteg gjorts inte minst i Lettland och Litauen. Förutsatt att reformtakten fortsätter på nuvarande sätt skulle ett beslut kunna fattas om att inleda realförhandlingar, åtminstone med Lettland, vid EU-toppmötet i

Helsingfors i december 1999. Det finns dock beklagliga tendenser, märkbara bl.a. vid EU-toppmötet i Wien i december 1998, att många av EU:s nuvarande medlemsstater nu mer betonar att utvidgningsprocessen kommer att ta viss tid. Det kan antas att unionen under år 1999 kommer att vara mycket upptagen av den gemensamma valutans införande och uppgörelsen om EU:s interna hushållning för de kommande åren, den s.k. Agenda 2000. Dessutom är det val till EU-parlamentet och en ny kommission skall utses.

I betänkandet om de säkerhetspolitiska konsekvenserna av EU:s utvidgning (Större EU – säkrare Europa, SOU 1997:143) konstateras att kandidatländerna genom sina förberedelser inför medlemskapet, och genom själva medlemskapet, kommer att inlemmas i den samarbetsstruktur och solidariska gemenskap som är en viktig grund för stabiliteten i efterkrigstidens Västeuropa. EU-anpassningen och medlemskapet kommer att påskynda kandidatländernas reformprocesser, och bekräfta deras ställning som politiskt självständiga europeiska stater baserade på demokratiska värderingar, marknadsekonomi och respekt för mänskliga rättigheter. EU-utvidgningen kommer därigenom att utgöra ett viktigt bidrag till säkerheten på den europeiska kontinenten.

Den 1 januari 1999 startade den europeiska valutaunionen (EMU) med elva av EU:s medlemsstater som deltagare. Sverige deltar inte från starten. Valutaunionen innebär i korthet att de deltagande länderna får en gemensam valuta och en gemensam centralbank. Huvudmålet för den gemensamma centralbanken är en stabil gemensam valuta inom valutaunionen EMU som baserad på den inre marknaden är det största och mest långtgående europeiska integrations- och samarbetsprojektet sedan Romfördraget och har blivit själva symbolen för EU-arbetets fortsatta fördjupning. Självständiga stater är bl.a. beredda att ge upp sin rätt att nationellt fatta beslut om penning- och valutapolitik. Politiskt skall samarbetet stärka Europas relativa vikt och inflytande globalt. Europas möjligheter att motstå de negativa effekterna av de globala kapitalrörelserna beräknas också komma att öka. Både att delta och att inte delta i EMU innebär långtgående förändringar jämfört med dagens situation.

I det ovan citerade betänkandet om de säkerhetspolitiska konsekvenserna av EU:s utvidgning görs bl.a. följande bedömning: "Den "täthet" i samarbetet och de starkt ökade ömsesidiga beroendeförhållanden som skapas av EMU skulle uppenbarligen ha vidsträckta konsekvenser även för det säkerhetspolitiska läget. Om redan EU-medlemskapet skapar en solidaritet som motiverar stöd till medlem som utsätts för kris eller hot, förstärks denna solidaritet kraftigt genom det samtidiga medlemskapet i EMU. Att bistå ett land med

samma valuta som det egna landets kommer i en kris att framstå som självklart, närmast oundvikligt."

3.3.3 Europeisk krishantering

Det är viktigt att Europas stater, som nu i Bosnien och i Kosovo, verkligen är beredda att axla ett större ansvar för säkerhetsbyggande och krishantering i första hand inom Europa men också i ett vidare sammanhang. Europas förmåga till krishantering måste stärkas för att vår världsdel inte i hög grad skall förbli avhängig en ingalunda självklart given amerikansk vilja att engagera sig både politiskt och militärt i andra konflikter än sådana som bedöms röra vitala amerikanska intressen. Samtidigt är det ett grundläggande europeiskt intresse att vidmakthålla ett starkt amerikanskt engagemang i Europa. En starkt europeisk krishanteringsförmåga skall därför ses som ett komplement till det transatlantiska samarbetet.

Ett viktigt inslag i EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP) är att förebygga konflikter. Förberedelser har inletts för att upprätta en gemensam enhet för politisk planering och tidig förvarning (analysenhet) inom EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik. Syftet med dess förvarningsfunktion är att ge EU möjligheter att på ett tidigt stadium sätta in konfliktförebyggande åtgärder. Målsättningen är vidare att analysenheten skall föra in ett "gemenskapsperspektiv" i EU:s utrikes- och säkerhetspolitik, såväl på lång sikt som inför och under konkreta kriser. Västeuropeiska unionen (VEU) kommer att vara representerad i analysenheten när denna upprättas. Det knyts också förhoppningar till att tillsättande av en talesman på hög nivå för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (en herr eller fru GUSP) skall bidra till att stärka ett mera samordnat uppträdande från EU:s sida i dessa frågor. Avgörande är dock förmågan att ena sig om beslut. Aldrig så goda beslutsmekanismer kan ersätta en bristande vilja att agera.

I samband med att Amsterdamfördraget träder i kraft under 1999, kommer kopplingen mellan EU och VEU att stärkas. På svenskt-finskt initiativ fastställer det nya fördraget att de s.k. Petersbergsuppgifterna, d.v.s. fredsfrämjande och humanitära insatser, skall bli ett huvudelement i EU:s säkerhetspolitiska samarbete. Att förebygga och hantera konflikter har därigenom blivit en del av Amsterdamfördraget. EU lägger fast den övergripande politiska ramen och tar initiativet till insatserna, som sedan utförs av VEU.

Under hösten 1998 har diskussionen bland EU:s medlemsländer om hur EU skall kunna ytterligare stärka sin krishanteringsförmåga intensifierats. Erfarenheterna från Bosnien, Albanien och nu senast

Kosovo har bidragit till detta. Om Europa skall kunna spela en ökad roll inom krishantering krävs politisk vilja i kombination med en effektiv och trovärdig europeisk militär kapacitet. Samtidigt måste Europa ha förmåga att agera militärt när USA inte kan eller vill delta. Detta handlar inte om att dubblera Nato:s roll, men däremot att snabbt och brett genomföra den europeiska säkerhets- och försvarsidentiteten (ESDI) i Nato. Det handlar också om att skapa en ändamålsenlig struktur för beslutsfattande i EU, där EU har förmåga att fatta strategiska beslut om europeiska militära operationer. Ett starkare och mer effektivt Europa bidrar därigenom också till att stärka Nato.

Att stärka samarbetet i Europa på detta område, liksom EU:s roll härvidlag, är en avgörande fråga som rör både EU-ländernas grundläggande säkerhetspolitiska intressen och den transatlantiska länkens fortsatta betydelse. Sannolikt handlar det därför om en flerårig process. Nato-toppmötet i Washington i april 1999 och EU:s toppmöte i Köln i juni samma år torde emellertid utgöra viktiga steg i den fortsatta processen. Det förtjänar att påpeka i sammanhanget att såväl Storbritannien som Frankrike redan idag besitter en ansenlig militär interventionsförmåga och därtill målmedvetet ökar satsningarna ytterligare på insatsförband med hög beredskap.

3.3.4 Nato och dess reformering och utvidgning

Efter det kalla krigets slut och sedan hotet om ett ödeläggande storkrig i Europa i allt väsentligt försvunnit har Nato kommit att ägna en allt större del av verksamheten åt krishantering utanför Nato:s eget territorium, breddning av samarbetet med Ryssland, och ökat samarbete med icke-alliansanslutna länder. Därigenom har Nato kommit att etablera sig som den centrala aktören för större militära krishanteringsoperationer på den europeiska kontinenten.

Alliansens omdaningsprocess inleddes vid toppmötet i London 1990. Redan påföljande år kom Nato:s nya strategiska koncept att ersätta tidigare doktriner om "flexible response" och "forward defense". Samtidigt öppnade sig alliansen mot öst genom att bilda North Atlantic Co-operation Council (NACC). 1994 skapades så en ny form för europeiskt samarbete, Partnerskap för fred (PFF), som innebär att Natos sexton medlemsstater samverkar med ett stort antal länder i syfte att öka Natos och partnerländernas förmåga att delta i internationella krishanteringsinsatser. Detta samarbete håller nu på att breddas och fördjupas. Därtill har Nato och partnerländerna gemensamt under år 1997 bildat det Euro-atlantiska partnerskapsrådet (EAPR), vari samtliga partnerländer deltar. EAPR utgör en politisk ram för det fördjupade PFF-samarbetet och ett forum för konsultationer mellan Nato och

partnerländerna. I maj 1997 undertecknades det redan omnämnda grundfördraget mellan Nato och Ryssland som bl.a. resulterade i att Nato-Rysslandsrådet bildades. Vid Natos toppmöte i juli 1997 slutligen, inbjöds Polen, Tjeckien och Ungern att inleda förhandlingar om medlemskap i Nato.

Nato-toppmötet i Washington i april 1999 blir det första med Polen, Tjeckien och Ungern som fullvärdiga Nato-medlemmar. En viktig punkt på toppmötets dagordning blir antagandet av Natos nya strategiska koncept. Någon radikal översyn av det gällande konceptet är inte att vänta. Natos fortsatta bekänneelse till alliansens kärnfunktioner kommer i allt väsentligt att bekräftas. Det kan dock noteras att på sistone har frågan om Nato:s kärnvapendoktrin kommit att diskuteras igen liksom Nato:s fredsfrämjande roll. I mångt och mycket handlar det om att kodifiera en utveckling som redan ägt rum och som Nato redan är på god väg att anpassa sig till. Men det strategiska konceptet torde fylla flera andra viktiga funktioner, bl.a. som övergripande vägledning för Natos fortsatta inriktning, som signal till omvärlden om hur Nato uppfattar sin roll och sina uppgifter inför 2000-talet och som signal till befolkningen i respektive Nato-länder om varför alliansen anses behöva även efter det kalla krigets slut.

Bland de mest kontroversiella frågorna i samband med översynen är bl.a. frågan om hur långt utanför Nato-området som Nato kan eller bör agera, och med vilket mandat. En annan gäller hur Nato:s hotbild skall beskrivas. Inom Nato pågår också en diskussion om kärnvapnens roll som avskräckning mot andra massförstörelsevapen.

Reformeringen av Nato accentuerar flera principiella dilemman: hur "europeisera" alliansen och samtidigt behålla Förenta staternas engagemang för Europas säkerhet; hur genomföra en begränsad utvidgning i Central- och Östeuropa och samtidigt, med bibehållen trovärdighet, hålla dörren öppen för en fortsatt utvidgningsprocess, utan att säkerheten försämras för länder som inte blir medlemmar i Nato i denna utvidgningsomgång, och hur fördjupa samarbetet med Ryssland utan att Natos sammanhållning och beslutsförmåga undergrävs - för att nu nämna några.

I denna genomgripande förändringsprocess har Nato bl.a. att beakta en fördröjd återintegrering av Frankrike i Nato:s militära samarbete, krympande försvarsanslag bland nuvarande medlemsländer och starkt begränsade ekonomiska resurser hos de tre nya medlemsländerna. Vidare, och mera fundamentalt, är den tveksamhet flera Nato-länder känner inför en fortsatt utvidgningsprocess, eller i vart fall inför hur snart nästa omgång kan eller bör inledas och med vilka länder. Detta medför en fortsatt osäkerhet, inte minst med hänsyn till Rysslands motstånd till en fortsatt utvidgningsprocess, men även inför, vad vissa

Nato-länder, anser vara risken att alliansens sammanhållning och effektivitet äventyras om Nato utvidgas ytterligare.

I kommunikén från Madrid-mötet sommaren 1997 slås dock fast att Nato förblir öppet för alla demokratiska stater i Europa. Inget land utesluts a priori på grund av sitt geografiska läge. Medlemskapet måste dock tjäna Natos politiska och strategiska intressen samt bidra till hela Europas säkerhet.

Erfarenheterna från Bosnien och implementeringen av Daytonavtalet har påskyndat reformeringen av Nato och klarare definierat de roller som olika organisationer kan och bör spela i internationell krishantering. Utvecklingen i Bosnien har även understrukt behovet av att EU kan uppträda som en enad och stark aktör men har också tydliggjort EU:s begränsningar i dagsläget. Den har demonstrerat behovet av Nato:s krishanteringsförmåga för Europas säkerhet och vikten av amerikansk närvaro. Betydelsen av en fungerande samordning mellan civila och militära resurser är ytterligare en viktig erfarenhet.

En fråga som bör ställas är i vilken utsträckning som Bosnien-erfarenheterna och erfarenheterna hittills i Kosovo kan och bör generaliseras. Kan svårare konflikter i Europa hanteras utan Nato eller utan USA? Är Ryssland i framtiden berett att samverka med Nato? Vilken roll kommer OSSE och FN att spela? Det mesta talar enligt beredningens uppfattning för att Nato kommer att fortsätta att spela en central roll i hela Europa vad gäller militär konflikthantering, att USA kommer att fortsätta att engagera sig i europeisk säkerhet samt att Ryssland kommer att fortsätta sitt samarbete med Nato och väst. Men USA kommer att ställa krav på ett ökat europeiskt ansvar för säkerheten på den europeiska kontinenten. Samtidigt kommer relationerna mellan Ryssland och Nato sannolikt även i framtiden att innehålla mer eller mindre allvarliga friktionselement. Dessutom blir relationerna i tilltagande utsträckning beroende av hur den politiska, ekonomiska och sociala utvecklingen i Ryssland fortskrider. Med Rysslands tilltagande ekonomiska problem följer också frågan om vilka resurser Ryssland kommer att kunna bidra med för att delta aktivt i internationella krishanteringsinsatser under åren framöver. Viljan och möjligheten för OSSE och FN att agera kommer också att påverka detta mönster.

Det är även i Rysslands intresse att medverka till europeiska säkerhetslösningar som begränsar behovet av egen rustning och kan underlätta sådant samarbete med väst som främjar Rysslands reformarbete. Det är en fördel att som nu sker kunna begränsa den egna militära kapaciteten till vad som erfordras för att hantera dagens mer modesta hot mot den egna säkerheten. Ett Europa som koncentrerar sig på att utforma sina militära resurser för krishantering och som tillsammans med USA och Kanada inriktar den dominerande

försvarsorganisationen Nato alltmer mot ett brett säkerhetssamarbete i hela Europa bör ligga i linje med ryska nationella intressen.

3.3.5 Euro-atlantiska partnerskapsrådet (EAPR)

I det nya samarbete som växt fram i Europa sedan Nato lanserade Partnerskap för fred (PFF) 1994 är det Euro-atlantiska Partnerskapsrådet (EAPR) som bildades 1997 tänkt att spela en dubbel roll. Den ena som forum för politiska konsultationer och den andra som ram för praktiskt samarbete mellan Nato- och partnerländer. EAPR är ingen organisation i formell mening. Dess struktur är uppbyggd kring Nato:s struktur och däri ligger också dess säkerhetspolitiska mervärde. Huvuddelen av det praktiska samarbetet bedrivs inom PFF. En viktig målsättning med EAPR är att göra partnersamarbetet mer operativt. Det är viktigt att varje land själv kan välja omfattning och djup på sitt engagemang i partnersamarbetet så att förutsättningar skapas för att länder med vitt skilda intressen skall kunna delta. Samtidigt sätter just dessa skilda intressen och ambitionsnivåer gränser för EAPR:s utvecklingsmöjligheter. En annan begränsning utgörs av Nato-ländernas behov av att slå vakt om alliansens särställning och integritet.

Ett viktigt element i svensk EAPR-policy har varit att verka för största möjliga öppenhet mellan EAPR och Nato-Rysslandsrådet. Vi ser grundfördraget mellan Nato och Ryssland som ett välkommet stabiliserande element i euro-atlantiska säkerhetspolitik, men EAPR är det naturliga forum, för behandling av säkerhetspolitiska frågor, som rör Nato och partnerländerna. Hittills har dessa farhågor inte besannats, men vi bör vara observanta på att risken finns. Ett aktivt deltagande i EAPR, också från rysk sida, är av stor betydelse för att det nya säkerhetssystemet skall bli effektivt men också för att skapa den förståelse och tillit mellan alla Europas länder som är en nödvändig grund för en bestående säkerhetsordning.

3.3.6 Det utvidgade samarbetet i Partnerskap för fred (PFF)

Nato:s omvandlingsprocess omfattar fyra sammanvävda områden: utvidgningen, Rysslandsrelationen, den europeiska säkerhets- och försvarsidentiteten samt den inre reformeringen. Till de inre reformerna hör hela Nato:s omstrukturering i riktning från de traditionella territorialförsvarsuppgifterna mot att leda och genomföra krishanteringsinsatser. Ett viktigt politiskt och militärt instrument för

samverkan mellan Nato och icke-Natomedlemmar i det nya Nato är Partnerskap för fred (PFF).

PFF-samarbetet syftar såväl till att utveckla den internationella krishanteringsförmågan som till allmänt förtroendeskapande. För de länder som strävar efter Nato-medlemskap utgör samarbetet inom PFF också i praktiken ett slags förberedelse för medlemskap. Förutom att PFF-ländernas försvarsplaneringsprocess för krishantering (Planning and Review Process, PARP) har gjorts mer omfattande har PFF-övningarna successivt gjorts mer komplexa, och omfattar nu alla slags fredsfrämjande moment och samverkan mellan samtliga försvarsgrenar.

För länderna i Östersjöregionen har PFF-samarbetet spelat en viktig förtroende- och säkerhetsskapande roll länderna emellan. I det sammanhanget är det särskilt viktigt att stärka balternas förmåga att delta och att uppmuntra ryskt deltagande i PFF-samarbetet. Sverige har gjort en rad särskilda ansträngningar i detta syfte.

Principer för planering och ledning av fredsfrämjande operationer utvecklas inom ramen för det fördjupade PFF-samarbetet. Det är väsentligt att länder som deltar i fredsfrämjande insatser får bättre möjligheter att tidigt medverka i och påverka planering och ledning av en insats både i dess praktiska och operativa del. Det är tillfredsställande att detta nu sker genom att partnerländer i ökad utsträckning får delta med personal i relevanta staber och enheter. Det är också värdefullt att åtgärder för att påskynda långsiktig och operativ planering – genom inventering av tillgängliga styrkor och resurser – håller på att genomföras inom Nato/PFF, VEU och FN.

Av stor vikt är också att former och resurser för insats vid internationell krishantering är under utveckling, exempelvis genom Nato:s nya flexibla lednings- och kommandostruktur benämnd "Combined Joint Task Force" (CJTF). Många länder lägger ökad vikt vid att kunna använda nationella styrkor med hög beredskap för flera slags uppgifter, eller uppsätta nya styrkor, för internationella insatser. Ett stort antal länder samarbetar i ökande grad med syfte att sätta upp gemensamma styrkor och att förbättra möjligheterna att snabbt kunna sätta in dessa styrkor.

3.3.7 Västeuropeiska unionen (VEU)

VEU är teoretiskt sett redo att ta på sig relativt omfattande krishanteringsoperationer. Organisationens förmåga att agera hämmas dock av medlemsländernas syn på europeisk försvars- och säkerhetspolitik, och främst i synen på USA:s roll i Europa inom dessa områden. Anledningen till att organisationen hittills inte använts för militär krishantering är således i första hand politisk. Det är ett

grundläggande europeiskt intresse att den transatlantiska länken förblir stark. Inför konkreta kriser har européernas strävan att involvera USA på den europeiska kontinenten lett till att rent europeiska militära insatser genom VEU hittills inte har aktualiserats.

Samtidigt finns bland européerna en medvetenhet om att de kommer att behöva ta större ansvar för att hantera kriser i Europa. Även om utvecklingen inom Nato/PFF och VEU har stått i fokus för dessa diskussioner, har, som redogjorts för i tidigare avsnitt, debatten nu intensifierats bland EU:s medlemsländer om EU:s roll härvidlag. Förutom den politiska kopplingen till EU, har VEU en stark militär koppling till Nato. Nato har beslutat att VEU skall kunna använda sig av Nato-resurser för att genomföra insatser. I första hand handlar det om att VEU skall kunna utnyttja Nato:s ledningsstrukturer, men även resurser för operativ och långsiktig planering. Observatörerna har inbjudits att delta i den långsiktiga försvarsplaneringen av VEU-ledda operationer. Observatörernas inflytande är en viktig faktor att beakta om VEU:s uppgifter skulle komma att tas över av andra organisationer, vilket är ett av de alternativ som har varit uppe för diskussion under hösten 1998.

3.3.8 Konventionell rustningskontroll i Europa

Den europeiska rustningskontrollen har fortfarande en omistlig roll som stabiliserande faktor i den pågående omvälvningen av den europeiska säkerhetspolitiska kartan. Det är också svårt att tänka sig en europeisk säkerhetsordning som inte vilar bl.a. på ett stabilt system av rustningskontrollåtgärder.

Wiendokumentet, som antogs 1990 och som senast reviderades 1994, tillsammans med Uppförandekoden om politiska och militära aspekter på säkerhet och CFE-avtalet, utgör kärnan i detta system. Wiendokumentet och CFE-avtalet kompletterar varandra. CFE-avtalet ger betydande öppenhet om, och begränsning av, innehavet av vissa kategorier av vapen (se nedan). Wiendokumentet är bredare och mer samarbetsinriktat. Särskilt viktig är öppenheten om militär övningsverksamhet. Åtgärder som syftar till öppenhet (verifikation m.m.) har relativt sett ökat i betydelse i förhållande till kvantitativa begränsningar - betydande nedskärningar av militära styrkor har gjorts under de senaste åren. Även om Sverige inte är avtalsslutande part i CFE-avtalet, har detta avtal betydelse för Sveriges säkerhet genom de militära begränsningar och den transparens som avtalet föreskriver också i Sveriges närområde.

Wiendokumentet bygger på att länderna ger information om förband (inklusive organisation och materiel) och deras aktiviteter, vilket även

verifieras, samt om försvarsplanering. Dessutom begränsas möjligheterna att genomföra mycket stora övningar. För närvarande pågår arbetet i Wien med att uppdatera Wiendokumentet. Det reviderade dokumentet kommer sannolikt att antas vid OSSE:s toppmöte hösten 1999.

CFE-avtalet undertecknades av Natos och Warszawapaktens medlemsländer 1990. Avtalet begränsar respektive ländergrupps innehav av fem kategorier av tung materiel: stridsvagnar, pansrade stridsfordon, artilleri, stridsflygplan och attackhelikoptrar (s.k. TLE, Treaty Limited Equipment). Över 50 000 enheter TLE har förstörts.

I samband med Nato-utvidgningen blev behovet att anpassa avtalet till det nya säkerhetspolitiska läget i Europa akut. Avtalets nuvarande struktur med två ländergrupper blir obsolet när tre länder "byter sida" från östgruppen (f.d. Warszawapakten) till västgruppen, Nato. Ryssland kräver att den s.k. flankregimen, som begränsar Rysslands möjligheter att hålla materiel i nordväst och i syd, avskaffas. Nato-länderna kräver flexibilitet för att vid behov kunna stationera Nato-trupp i de nya medlemsländerna, något som Ryssland motsätter sig. Det är ett viktigt svenskt intresse att substansen i den nuvarande flankregimen bevaras i det modifierade avtalet. Det nya avtalet kommer att innehålla en klausul för att möjliggöra anslutning av nya stater.

Open Skies-avtalet är ett juridiskt bindande avtal med karaktären av förtroende- och säkerhetsskapande åtgärd. Det ger medlemsstaterna rätt att genomföra spaningsflygningar över varandras territorier. Avtalet har inte trätt i kraft då Ryssland, Ukraina och Vitryssland ännu inte ratificerat det. Trots detta pågår en omfattande verksamhet i avtalets anda. Sverige är för närvarande observatör, men har möjlighet att söka tillträde till Open Skies under sex månader från det att avtalet trätt i kraft.

Vid en bedömning av rustningskontrollens militärstrategiska betydelse måste den militärtekniska och operativa utvecklingen beaktas. Befintliga överenskommelser utgår ifrån 1980-talets operativa förhållanden där storskaliga operationer i Centraleuropa utgjorde en väsentlig del av hotbilden. Utvecklingen mot allt större betoning av förbandens kvalitet i förhållande till kvantitet, rörlighet, informationskrigföring, vapensystemens väsentligt ökade precision m.m. riskerar att göra dagens överenskommelser successivt mindre relevanta. Den säkerhetspolitiska situationen är också i dag betydligt mer diversifierad.

3.3.9 Europeiskt försvarsindustriellt samarbete

En viktig fråga för utformningen av de europeiska ländernas försvar är hur materielförsörjningen kan tillgodose. För närvarande sker en snabb strukturell förändring av formerna för utveckling och produktion av försvarsmateriel bland världens viktigare producenter. Konkurrenten är hård mellan industrier och i många fall också länder som vill tillgodose nationella intressen. Små industrier har svårt att hävda sig och på många områden är försvarssystemen så komplexa och dyrbara att utveckla att till sist endast enstaka stora producenter kvarstår. Särskilt inom det informationsteknologiska området är kopplingen stark till ett fåtal dominerande civila företag. Därtill växer den teknologisk klyftan på försvarsindustriområdet mellan Europa och USA.

Sveriges militära alliansfrihet förutsätter att vi har kapacitet att självständigt försvara vårt eget territorium. Denna förmåga har tidigare understötts av en omfattande inhemsk försvarsindustri. Till följd av minskade försvarsbeställningar, ökad internationell konkurrens och en i många fall allt större teknisk komplexitet, måste försvarsmaterielproducenterna i såväl Sverige som internationellt söka ökat industriellt samarbete. Det är väsentligt för Sverige att på ett kostnadseffektivt sätt kunna tillgodose svenska försvarets behov av kvalificerad materiel. En större integration av Sveriges försvarsindustri i den europeiska skapar också förutsättningar för att vitala behov skall kunna tillgodose i ett läge med ökande efterfrågan och knapphet på strategiska produkter. Mot denna bakgrund är det ett viktigt svenskt intresse att delta i det politiska samarbetet till stöd för en omstrukturering av den europeiska försvarsindustrin.

Sverige deltar sedan 1997 i det europeiska försvarssamarbetet Western European Armaments Group (WEAG), vars uppgift bl.a. är att utveckla det gemensamma FoU-samarbetet och att bidra till skapandet av en gemensam europeisk försvarsmaterielmarknad. Försvarsberedningen anser det lämpligt att Sverige deltar i Organisation de Coopération Conjointe en Matière d'Armement (OCCAR), vilket är ett mellanstatligt samarbete inriktat på flernationella materielprojekt. Dessa samarbeten behandlas ytterligare i kapitel 11.

Sedan juni 1998 deltar Sverige även i de s.k. sexstatsförhandlingarna vars uppgift är att - tillsammans med Storbritannien, Frankrike, Tyskland, Italien och Spanien - söka fastlägga vissa gemensamma regler ägnade att underlätta en omstrukturering av den europeiska försvarsindustrin. I detta syfte undertecknade försvarsministrarna från de sex länderna den 6 juli 1998

ett Letter of Intent (LoI). Förhandlingarna har påbörjats och sker inom ramen för sex arbetsgrupper som senast den 30 juni 1999 skall presentera förslag till överenskommelser mellan de sex länderna. Därefter skall länderna ta ställning till och underteckna överenskommelserna senast den 31 december 1999. Mellan de sex ländernas industriministrar pågår parallellt överläggningar om harmonisering i syfte att underlätta omstrukturering av den europeiska flyg- och försvarsindustrin.

3.4 Nationella intressen

De senaste åren har präglats av fortsatta förhandlingar om den framtida säkerhetsstrukturen i Europa. Även om internationella institutioner och organisationer har en viss oberoende inverkan, så är det främst enskilda staters nationella intressen som avgör den säkerhetspolitiska utvecklingen. I försvarsberedningens säkerhetspolitiska delrapport gjordes en utförligare bedömning av vilka intressen som ansågs styrande och vad som karakteriserade olika nationers agerande. Nedan ges endast en kortare sammanfattning av några av de viktigare ländernas intressen.

3.4.1 Förenta staterna

USA är i dag den enda staten med globala intressen och med resurser att hävda dessa och är därmed den enda supermakten i världen. För första gången sedan det kalla krigets början upplever man från amerikanskt håll inte längre något hot mot det egna landets existens.

Ryssland uppmärksammas alltjämt starkt i den amerikanska utrikespolitiken men betraktas i realiteten ej längre som ett militärt hot, detta trots den kvarvarande strategiska kärnvapenförmågan. Ej heller det kärnvapenbeväpnade Kina betraktas i dagsläget som ett direkt hot mot Förenta staterna, även om Kina i och för sig har kapacitet att nå det amerikanska fastlandet med kärnvapen, och även om dess utveckling på sikt reser frågetecken. Bägge länder förväntas emellertid försöka minska amerikanskt inflytande i de egna intressesfärerna. Vare sig Ryssland eller Kina avskrivs dock helt som potentiella hot på sikt, vilket motiverar bibehållen amerikansk förmåga att möta större utmaningar från dessa länder.

Den **amerikanska hotbilden** beskrivs numera framför allt i termer av regional instabilitet, där regionala makter hotar Förenta staternas och dess allierades politiska, ekonomiska och militära intressen. Det gäller

t.ex. Iraks och Irans ambitioner i Mellanöstern och problemet med Nordkorea i Ostasien. I detta sammanhang betonas inte minst risken för en fortsatt spridning av massförstörelsevapen till såväl stater som fristående terrorgrupper och risken för att massförstörelsevapen kan användas mot amerikanska mål, var dessa än befinner sig, och vare sig de är civila eller militära (t.ex. baser och amerikanska styrkor i utlandet, mål på det amerikanska fastlandet, koalitionspartner). I detta sammanhang talas bl.a. om s.k. asymmetriska hot, vilket innebär att en motståndare kan tänkas försöka slå mot svaga punkter i den struktur som bär upp de amerikanska militära styrkorna. För första gången sedan det kalla krigets slut finns det en begynnande känsla av utsatthet också på det amerikanska fastlandet. USA betonar också risken för instabilitet till följd av etniska och religiösa konflikter och konflikter som uppstår i kölvattnet av stater som "desintegrerar", vars samlade effekter kan hota amerikanska intressen. Därtill har även internationell terrorism, tilltagande narkotikahandel, den organiserade brottsligheten och riskerna för informationskrigföring i ökad utsträckning kommit att uppmärksammas från amerikansk sida.

Stabila relationer med **Ryssland** utgör alltså en av hörnstenarna i amerikansk utrikespolitik. Förenta staterna söker inte bara bredda och fördjupa de bilaterala relationerna med Ryssland utan har också bistått landet i dess ekonomiska reformprogram och strävan att integreras i världsekonomin. Därtill är det främst USA som varit pådrivande vad gäller ett utökat samarbete mellan Nato och Ryssland. Den senaste tidens utveckling i Ryssland inger dock tilltagande oro. Inom den amerikanska kongressen liksom även inom administrationen går uppfattningarna isär om hur långt USA:s och Nato:s samarbete med Ryssland bör sträcka sig – en fråga som sannolikt kommer att debatteras under lång tid framöver, eller i vart fall till dess den ryska demokratin fått en fastare och mer varaktig förankring.

Kina utmålats tidvis som USA:s kanske allra största framtida säkerhetspolitiska utmaning. Förenta staternas relationer med Kina har överlag förbättrats under president Clintons andra mandatperiod och är idag bättre än någonsin sedan massakern på Himmelska fridens torg 1989. Två frågor har särskilt orsakat spänning nämligen den ansträngda relationen mellan Kina och Taiwan och de nya riktlinjer för säkerhet som Förenta staterna avtalade med Japan år 1997. Relationerna med Kina torde i ökad utsträckning präglas av de problem och möjligheter som är förknippade med Kinas allt större tyngd i världsekonomin.

Även om Europa alltså i hög grad står i blickpunkten för den amerikanska säkerhetspolitiken kan fokus på östasiatisk säkerhet förväntas växa. Det går i alla händelser inte att bortse från risken att Förenta staterna i en eller annan form dras in djupare i någon av Asiens kriser och konflikter (Korea, Taiwan m.fl.) vilket i sin tur kan komma

att påverka USA:s militära och säkerhetspolitiska engagemang i Europa. I Östasien bibehåller Förenta staterna en militär närvaro i Japan och Sydkorea samt till havs, vilket demonstrerades under krisen mellan Kina och Taiwan som för Kina aktualiserade den känsliga frågan om Taiwans framtida ställning.

Hotbilden omfattar således inte längre i första hand en global supermaktskonfrontation, men ej heller enbart nya s.k. lågnivåhot. Den militära komponenten i hotbilden finns i högsta grad kvar. Ytterst handlar det både om hur man skall hantera stater som t.ex. Irak, Iran, Förbundsrepubliken Jugoslavien och Nordkorea och om de intressekonflikter som även fortsättningsvis kan uppstå med stormakterna Ryssland och Kina.

Nato torde under överskådlig tid förbli USA:s främsta instrument för politiskt inflytande i Europa och för möjligheterna att främja säkerheten och stabiliteten på hela den europeiska kontinenten och i Medelhavsområdet. Ett politiskt stabilt och ekonomiskt starkt Europa gagnar naturligtvis också USA:s omfattande ekonomiska intressen på kontinenten. Till detta kommer Nato:s stora betydelse för USA mot bakgrund av dess omfattande ekonomiska, politiska och militära intressen också i Mellanöstern – en region som fortsatt hör till världens säkerhetspolitiskt sett mest känsliga områden genom sina djupa och komplexa motsättningar, oljetillgångar, utsatta läge och fortgående kvalitativa och kvantitativa militära upprustning. För Förenta staterna liksom för Europa utgör Nato, under amerikanskt ledarskap, kärnan och motorn i det transatlantiska säkerhetssamarbetet, ett effektivt hinder mot en renationalisering av Europas försvar och den yttersta garanten för säkerhet och stabilitet på den europeiska kontinenten.

Nato-toppmötet i Madrid i juli 1997 markerade på en och samma gång kulmen och en mellanstation i vidareutvecklingen av den europeiska säkerhetsordningen, i vilken Förenta staterna i hög grad har varit – och fortsätter att vara – tongivande. Madridmötet utgjorde kulmen i den meningen att flera års debatt inom Nato om utvidgningen slutade med att amerikanska intressen tillgodosågs i förhållande till mer eller mindre skeptiska allianspartners, beträffande inte bara utvidgningen som sådan utan också den krets av länder som inbjöds.

Utvecklingen av **en europeisk säkerhets- och försvarspolitisk identitet (ESDI)** utgör inte längre samma känsliga fråga för USA som den en gång gjorde. Den traditionella amerikanska hållningen i detta avseende präglades länge av viss kluvenhet. Å ena sidan uppmanades européerna att ta större ansvar för sin säkerhet, å andra sidan var man känslig för varje utveckling som riskerade att minska USA:s roll och inflytande i Nato. Bakom principuppgörelsen om ESDI i Berlin 1996 ligger en kompromiss där USA accepterar att Nato-resurser skall kunna användas i en viss operation av enbart europeiska Nato-länder under

ledning av VEU, även om USA ej deltar. I utbyte har européerna gått med på att utveckla den europeiska försvarsidentiteten inom Nato.

I fråga om OSSE förefaller Förenta staterna visa denna organisation ökat intresse. Dess värde anses bl.a. ligga i den breda medlemskretsen (inklusive Ryssland), liksom i det faktum att OSSE har visat sig vara skickat att med begränsade resurser utföra viktiga uppgifter i bl.a. Bosnien, Kaukasus (Minsk-gruppen), Estland och Lettland och nu senast genom OSSE:s verifikationsmission i Kosovo. För ett fortsatt amerikanskt intresse för OSSE talar också det förhållandet att OSSE – tillsammans med Nato – utgör en av de två organisationer i den europeiska säkerhetsarkitekturen där USA är medlem och följaktligen har möjlighet att agera. Vad gäller avtalet om begränsningar av konventionella styrkor i Europa (CFE) är Förenta staterna en starkt drivande kraft i den anpassning av CFE-avtalet som för närvarande pågår.

Europeiska unionens utveckling, slutligen, har Förenta staterna tämligen begränsade möjligheter att påverka. Det hindrar inte att man tillmäter EU och dess utvidgning allt större vikt, inte minst för att på ett eller annat sätt "fånga upp" länder vilka ej kommer med i Nato:s förestående utvidgning, exempelvis de baltiska staterna. USA förespråkar också ett närmare förhållande mellan EU och Nato. Vidare tillmäts EU:s ekonomiska och monetära union, allt större uppmärksamhet, i synnerhet som EMU torde få långtgående ekonomiska konsekvenser också för USA. I övrigt präglas den amerikanska bilden av EU, om än inte officiellt, av viss kvarvarande skepsis. Denna bottnar sannolikt i en blandning av bristande tilltro till EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP) samt bristande förståelse av EU:s speciella beslutsprocess och olust över EU:s samlade uppträdande på det handelspolitiska området. Det är en öppen fråga vilken betydelse EMU får för den transatlantiska relationen när valutaunionen nu förverkligats.

På lång sikt är det av flera skäl inte uteslutet att USA:s säkerhetspolitiska engagemang i Europa minskar. Ett möjligt problem är att USA och de europeiska Nato-medlemmarna kommer att ha olika syn på hur en allvarigare framtida kris eller konflikt bör hanteras. Vi skulle i så fall ställas inför en upprepning av de svåra amerikansk-europeiska motsättningarna i Bosnienkonfliktens tidigare skeden. Ett annat tänkbart framtida problem är, som redan antytts, att större kriser och konflikter i Asien kan komma att kräva ökad amerikansk uppmärksamhet. Vidare kan en hårdnande konkurrens handelsblocken emellan leda till allvarliga friktioner, som i förlängningen riskerar att spilla över på säkerhetspolitiken och minska den amerikanska viljan att stanna kvar i Europa på nuvarande militära nivå. Slutligen kan USA av resursskäl komma att reducera sina säkerhetspolitiska åtaganden i

Europa. För närvarande talar dock det mesta för att USA under överskådlig tid kommer att behålla sin ledande säkerhetspolitiska roll i Europa och att Nato förblir kärnan i det transatlantiska säkerhetssamarbetet. Isolationistiska tendenser i USA finns och kommer sannolikt alltid att finnas, men USA:s strategiska intressen torde fortsatt bedömas tala för en framskjuten roll i såväl Europa som Asien.

Förenta staterna fortsätter att anpassa sin **försvarsmakt** till den nya situation som råder efter det kalla krigets slut. Ambitionen är att kunna utföra alla slags operationer, allt ifrån kollektivt försvar, enligt Nato:s artikel 5, till fredsbevarande insatser. Konkret innebär det att USA tillsammans med sina allierade skall ha förmåga att utkämpa två större regionala konflikter nära nog samtidigt. Traditionella militära uppgifter står i centrum även om krishantering tillmätts ökad vikt.

Samtidigt har USA sedan 1980-talets senare hälft genomfört betydande neddragningar av sitt militära försvar – nära 40 procent i budgettermer. I fråga om stående styrkor innebär detta en minskning från 2,2 miljoner man till omkring 1,4 miljoner. Av dessa är drygt 200 000 stationerade utomlands, ungefär 100 000 i Asien (Japan, Sydkorea), och lite drygt 100 000 i Europa och Mellanöstern. På kärnvapensidan har anpassningen varit ännu mer långtgående. Innebörden av denna neddragning är dock att man väsentligen har behållit en bantad, om än modernare, version av den försvarsstruktur som byggdes upp under det kalla kriget, mot den tidens hot. President Clinton presenterade i början av år 1999 ett förslag om att öka försvarsutgifterna med ca 110 miljarder dollar de närmaste 6 åren vilket, förutsatt att det godkänns av Kongressen, skulle bli den första substantiella ökningen av försvarsutgifterna på 15 år. Detta delvis som svar på den kritik som funnits om att det på sig det inte finns medel avsatta i försvarsbudgeten för Förenta staternas internationella åtaganden.

Till bilden skall också läggas USA:s mycket starka militärteknologiska försteg som gör sig gällande särskilt i fråga om tillämpningen av informationsteknologi på krigföring. Det är denna utveckling, vanligen sammanfattad i beteckningen *Revolution in Military Affairs* (RMA), som mer än något annat driver utformningen av det amerikanska försvaret för närvarande. I kombination med en allt större kapacitet ifråga om precisionsvapen innebär detta en snabbt växande förmåga att agera militärt på distans och med stor förstörelsekraft. Nyckelorden är rörlighet, precision, hastighet, osynlighet och räckvidd. Utvecklingen av RMA torde visserligen ske gradvis, men färdriktningen är tydlig. En av flera viktiga drivkrafter bakom denna utveckling är den minskande toleransen i den allmänna

opinionen för egna förluster. RMA anses kunna bidra till att hantera detta problem.

Amerikansk militär överlägsenhet torde komma att bestå under överskådlig tid, samtidigt som klyftan gentemot andra länder snarast tenderar att växa. Tendensen i amerikanskt militärt tänkande är att betona de konventionella stridskrafterna som militärt instrument, framför massförstörelsevapen, även om kärnvapnet behåller sin betydelse för avskräckning och som yttersta garant. Detta hänger samman med den stora amerikanska konventionella överlägsenheten, och den numera stora förstörelsekapaciteten och precisionen också hos dessa vapen. USA:s sårbarhet gentemot massförstörelsevapen gör samtidigt att man ger ökad prioritet åt att förhindra spridningen av dessa vapen. Hit hör också en allt större tonvikt i debatten på missilförsvar. En annan aspekt i den amerikanska försvarsmaktens utveckling är att USA:s förmåga att samverka med andra länder håller på att bli något av ett problem, eftersom inget annat land kan hålla jämna steg med den amerikanska teknikutvecklingen på försvarsområdet.

I ett framtida läge kan, som redan antytts, inte uteslutas att USA har färre styrkor men med en ökad förmåga att agera militärt på stora avstånd, och att en sådan utveckling i kombination med budgethänsyn leder till nedskärningar av amerikansk trupp utomlands. Ett grundtema i den amerikanska politiken är dock att så långt det är möjligt utverka draghjälp och medverkan från allierade och vänskapligt sinnade länder i olika kriser där USA engagerar sig. En viktig del av förklaringen till detta står att finna i debatten om bördefördelning. USA vill inte ensamt bära ansvaret för att militärt ingripa i varje större konflikt där inte bara USA men också Europa har viktiga intressen. Om så blev fallet skulle det sannolikt bli svårt att uppbringa det inrikespolitiska stödet för en aktiv amerikansk roll. Därtill finns en utbredd uppfattning i det amerikanska säkerhetspolitiska etablissemanget att det är USA som upprätthåller stabiliteten i Europa, i Mellanöstern och i Asien. Trots att "européerna" har minst lika stora intressen i vart fall i de första två regionerna, är det USA som får dra det tyngsta lasset såväl militärt som politiskt. USA tvingas därmed att exponera sig mer än andra, med åtföljande politiska kostnader och ökad risk för olika slag av terrorist- och andra attacker.

Det torde bl.a. vara mot denna bakgrund som de amerikanska försöken att vidga Nato:s roll utanför kärnområdet, liksom tankarna på ett utökat samarbete mellan EU och Nato, skall ses. Syftet skulle vara att bygga en struktur som skulle kunna generera ett starkare politiskt stöd från europeiska länder i olika frågor och kriser, där USA menar att gemensamma intressen föreligger. En övergripande strävan från amerikansk sida skulle således vara att inte bara mobilisera större

militära-materiella bidrag från européerna, utan även få till stånd en större politisk riskspridning.

3.4.2 Ryssland

Den senaste tidens **politiska och ekonomiska utveckling i Ryssland** har blottlagt och tydliggjort en rad grundläggande och svårlösta problem i den redan mycket svåra omdaningsprocess som Ryssland genomgår. Osäkerheten om Rysslands inrikespolitiska utveckling och de konsekvenser den kan föra med sig för Rysslands relationer till omvärlden, kvarstår. Den ekonomiska krisen fortsätter samtidigt att fördjupas. Krisen beror på ett flertal orsaker såsom grundläggande svagheter och strukturfel i Rysslands ekonomiska och politiska system, årtal av svag finanspolitik, maktkamp mellan olika politiska och finansiella intressegrupper samt yttre omvärldsfaktorer (Asienkrisen och låga olje- och råvarupriser).

Krisen i Ryssland har medfört en maktförskjutning från president till regering och parlament som förmodligen kommer att bestå under återstoden av Boris Jeltsins ämbetsperiod. Regeringens självständighet och manöverutrymme i förhållande till presidenten har ökat. En annan viktig effekt av krisen är att den federala makten som helhet har försvagats och att regionernas inflytande har ökat i motsvarande mån. Den decentralisering av den offentliga makten som de facto redan har pågått i Ryssland under några år - bl.a. som ett resultat av centralmaktens tilltagande oförmåga att tillhandahålla olika typer av subventioner till regionerna - har genom krisen accelererat. Att de regionala ledarna nu i än högre grad blir en maktfaktor att räkna med kommer sannolikt att avspegla sig såväl i den nya regeringens arbete som inför det kommande presidentvalet år 2000.

Det faktum att Ryssland till följd av krisen har blivit en fattigare stat gör att ekonomiska frågor och exportfrämjandet (sannolikt främst av råvaror och krigsmateriel) kan förväntas få ökad vikt i Rysslands förbindelser med omvärlden. Tvånget att söka omförhandling av utlandsskulden och behovet av fortsatt internationellt kapitalflöde till Ryssland - såväl för statens egna behov som för kommersiella investeringar - talar för att Ryssland måste fortsätta samarbetet med de internationella finansiella institutionerna och beakta deras villkor. Rysslands beroende av exportinkomster från olja, gas och andra råvaror kommer sannolikt att öka än mer.

Den federala maktens svaghet och regionernas ökade inflytande kommer troligen att medföra ett ökat intresse från regionernas sida av direktkontakter med utlandet. Starkast torde denna tendens vara hos ekonomiskt starka regioner samt i regioner längs Rysslands gränser mot

utlandet. Samtidigt är Moskva i nuläget extra känsligt för risken av en långtgående regionalisering av landet. Om regionerna skulle uppfattas ta sig alltför stora friheter i sina utrikeskontakter, och omvärlden uppfattas i alltför stor utsträckning uppmuntra dem härtill, kan detta komma att väcka oro och misstänksamhet i Moskva.

Det är för stabilitet och säkerhet i Ryssland, i Europa och i världen av stor betydelse att den ryska politiska och ekonomiska reformprocessen kan fortsätta. Den senaste utvecklingen visar dock att detta är en långvarig och komplicerad process. Den ryska demokratin, marknadsekonomin och rättsstaten kommer att ta lång tid att bygga upp samtidigt som det förblir nödvändigt att Ryssland fortsätter att inordnas i det euro-atlantiska säkerhetssamarbetet. Det är av synnerlig vikt att denna process får ett starkt stöd från omvärlden, även om omvärldens möjligheter att påverka den i många fall är begränsade.

Vad gäller **utrikes- och säkerhetspolitiken** eftersträvar Ryssland goda kontakter med väst, men bilden har nyanserats efterhand. Under senare delen av 1980-talet och fram till 1992 frigjorde sig Sovjetunionen och sedermera Ryssland successivt från den mentala referensram som satte sin prägel på landets utrikespolitik under det kalla kriget. Den senare delen av denna period präglades av en mycket nära relation till väst – i synnerhet USA. Denna politik har sedan 1993 ersatts av en mer utpräglad rysk intressepolitik som bl.a. tagit sig uttryck i anspråk på en särställning för Ryssland i det egna närområdet, tal om ansvar för ryskspråkiga i utlandet, krav på en ökad roll i europeisk politik samt motstånd mot utvidgningen av Nato. Även om fokuseringen vid relationen till USA kvarstår har Ryssland lagt en viss ökad tonvikt på relationen till Västeuropa och EU, möjligen för att motverka det amerikanska inflytandet. Ryssland har också, i ökad utsträckning, betonat vikten av förbindelserna med flera länder i Asien.

Den inrikespolitiska krisen i Ryssland har inte på något avgörande sätt påverkat huvudlinjen i Rysslands förhållande och samarbete till väst. Dock har vissa förskjutningar inträffat som är värda att notera i detta sammanhang. Ryssland har visat en tilltagande obenägenhet att stödja västliga initiativ i säkerhetsrådet syftande till eventuella militära ingripanden i t.ex. Kosovo. Den ryska ledningen hotade i sammanhanget med att dra sig tillbaka från samarbetet i olika Nato-organ om en insats kom till stånd. Natos benägenhet att agera utan säkerhetsrådets auktorisation sattes aldrig på prov eftersom en förhandlingsuppgörelse kunde uppnås. Det västliga, och inte minst amerikanska, intresset av att säkerställa en rysk medverkan i förhandlingsuppgörelsen, var signifikativt för det värde man tillmäter det övergripande samarbetet med Ryssland. Det kan emellertid inte uteslutas att detta samarbete kan sättas på ytterligare prov i samband med nya kriser på Balkan eller i Persiska viken, vilket exemplifierades

av de ryska protesterna mot det amerikanska och brittiska militära ingripandet i Irak i december 1998.

Det är tydligt att det i Ryssland finns en önskan att bibehålla inflytande i närområdet, i första hand i de tidigare sovjetrepublikerna, "det nära utlandet". Även om de baltiska staterna inte ingår i det av Ryssland dominerade Oberoende staters samvälde (OSS) har Ryssland vid upprepade tillfällen markerat att man anser sig ha särskilda intressen också i dessa länder.

I analysen av Rysslands förhållande till sina grannar är det viktigt att notera de inrikespolitiska drivkrafternas betydelse. Det har hittills inte varit möjligt för någon ledande rysk politiker att mobilisera revanschistiska stämningar hos det ryska folket, vars energi och intresse ägnas åt att klara den hårda vardagen. Dock kan man notera att enskilda politiker i sina ambitioner att bygga upp sin position inför de kommande presidentvalen använt nationalistisk retorik gentemot, i första hand, Ukraina och de baltiska staterna.

Hur **Nato:s utvidgning** utvärderas i Moskva och påverkar Rysslands strategiska utgångspunkter kommer att bero såväl på den inrikespolitiska utvecklingen som på samarbetet med USA och Nato. Från rysk sida motsätter man sig en andra utvidgning av Nato, i synnerhet om den skulle inkludera de baltiska staterna eller Ukraina. Ryssland har dock, om än motvilligt, tvingats att acceptera Polens, Tjeckiens och Ungerns inträde i Nato.

Arbetet i Nato-Rysslandsrådet, där Ryssland och Nato kunnat diskutera frågor av gemensamt intresse, har givit blandat resultat. Rysslands inrikespolitiska kris har också bidragit till en viss rysk oförmåga när det gäller att göra konstruktiva framsteg i Nato-samarbetet. Denna brist på framsteg behöver emellertid inte reflektera en medveten önskan att bromsa, utan kanske snarare svårigheten i Moskva att mobilisera den nödvändiga utrikespolitiska energin för att driva Nato-samarbetet framåt. Om den inhemska krisen i Ryssland fördjupas, riskerar denna tendens att förstärkas.

Europeiska unionen betraktas från rysk sida främst som en handelspolitisk sammanslutning och som sådan av stor betydelse. Moskva välkomnar EU:s utvidgning, och man ser positivt på medlemskap för de baltiska staterna. Ryssland har förberett flera förslag om tillämpningen av det partnerskaps- och samarbetsavtal med EU som undertecknades i juni 1994 och som trädde i kraft den 1 december 1997. I synnerhet vill man undanröja den handelspolitiska diskriminering som man menar att EU fortfarande utsätter Ryssland för. Eftersom mer än 40 procent av Rysslands export går till EU är införande av frihandel mellan Ryssland och EU av stor betydelse för den ryska ekonomin. I vad mån den intensifierade debatten bland EU:s medlemsländer om att stärka Europas krishanteringsförmåga kommer

att påverka Rysslands allmänna inställning till EU och dess fortsatta utvidgning, återstår att se. EU:s växande ekonomiska betydelse för Ryssland torde dock knappast stå i något motsatsförhållande till en ökad europeisk krishanteringsförmåga.

Samarbetet inom **Oberoende staters samväld (OSS)** är ett viktigt forum för Rysslands möjlighet till inflytande i de forna sovjetstaterna. Det är främst de infrastrukturella kopplingarna, beroendet av den ryska ekonomin och energin, som möjliggör en fortsatt stark ställning för Ryssland. Nedgången i handeln mellan de forna sovjetrepublikerna har avtagit. I ett antal OSS-stater finns en relativt stor andel rysktalande vilket förstärker Moskvas intresse av ett fortsatt inflytande. Likväl har OSS förblivit en svag organisation. Ofta tillämpas inte de överenskommelser som träffas inom ramen för OSS. Flera viktiga OSS-länder, t.ex. Azerbajdzjan, Ukraina och Uzbekistan, har slagit vakt om sin självständighet gentemot Ryssland. Ryssland har militära förband i de flesta OSS-stater, antingen i krishanteringssyfte eller som en förstärkning av OSS yttre gränsskydd. Detta engagemang är dock förenat med stora kostnader. Den ryske försvarsministern uppmanade i december 1998 de andra OSS-länderna att se över ett program för fördjupat militärt samarbete.

Hela OSS-området utgör något av ett minfält av potentiella kriser och konflikter. I Vitryssland tilltar den politiska, ekonomiska och sociala instabiliteten. Ukraina, som förutom att det hyser tio miljoner ukrainska ryssar inom sina gränser, har särskild betydelse för Ryssland till följd av landets storlek och strategiskt viktiga läge. Ukraina är samtidigt starkt diversifierat i fråga om språk, religion och kulturell inriktning. Ukrainas värnande om sitt oberoende och dess reserverade inställning till OSS-samarbetet kan under lång tid förväntas leda till en viss spänning mellan de två länderna. Dessutom torde Ryssland ställa sig negativt till ett eventuellt ukrainskt Nato-medlemskap. Moldavien är i själva verket delat i två delar, en rysk och en moldavisk. I Kazakstan är en tredjedel av befolkningen ryssar. Armenien, Azerbajdzjan och Georgien lever alla på randen till väpnad konflikt och med den ryska krigsmakten som står redo att ingripa. I Tadzjikistan utkämpar den ryska armén ett inbördeskrig mot islamiska extremister som stöds av talibanerna i Afghanistan.

Yttre hot anses i första hand utgöras av andra staters utnyttjande av Rysslands svaghetstillstånd. När det gäller militära hot fastslås att det i praktiken inte föreligger någon risk för en storskalig aggression mot Ryssland inom en överskådlig framtid. Man uttrycker dock en oro för det försprång som många andra länder har på det militärtekniska området. Spridning av kärnvapen och andra massförstörelsevapen, samt teknologi för att framställa dem, förs också fram som ett framtida problem i den ryska hotanalysen. I Rysslands militärdoktrin anges att

de mest sannolika militära hoten återfinns längs landets sydflank: i Sydösteuropa, Transkaukasus, Mellanöstern, Centralasien och Sydostasien. Även ett undertryckande av utlandsryssarnas rättigheter ses som ett hot.

Kaukasus har i ett historiskt perspektiv betraktats som Rysslands "bakgård", och Ryssland strävar fortfarande efter att säkra ett långvarigt inflytande i området. Kaukasus är av betydelse såväl för den säkerhetspolitiska utvecklingen i Centralasien som för den framtida energiförsörjningen i världen. Kaukasus fortsätter att präglas av spänningar mellan olika folkgrupper och nationer, och det kan inte uteslutas att ytterligare konflikter utbryter. Kriget i Tjetjenien liksom striderna i Azerbajdzjan/Armenien (Nagorno-Karabach) och i Georgien (Abchasien och Sydossetien) har visserligen upphört, men de grundläggande orsakerna bakom konflikterna, främst självständighetssträvanden, har inte lösts. Det finns ett samband mellan rysk intressepolitik i södra Kaukasus och Tjetjenienkonflikten. Ryssland har intresse av att förhindra en spridning av såväl Tjetjenien konflikten som konflikterna i södra Kaukasus till närbelägna områden i Ryska federationen.

I de **centralasiatiska republikerna** norr om Persiska viken avvecknar sig sedan ett par år tillbaka en begynnande geostrategisk rivalitet mellan främst Ryssland och USA om oljan och gasen i och kring Kaspiska havet. Kring de två stormakterna grupperar sig andra länder som också har intressen i spelet om oljan – Turkiet, Azerbajdzjan, Uzbekistan och Pakistan runt USA; Iran, Kazakstan och Armenien runt Ryssland. Kina, i sin egenskap av blivande energiimportör under 2000-talet, har också intressen i den kaspiska oljan. Området, som omfattar republikerna Azerbajdzjan, Kazakstan, Turkmenistan och Uzbekistan, har blivit storpolitiskt intressant – både Ryssland och USA har såväl ekonomiska som militärstrategiska och allmänpolitiska intressen i regionen. En gammal rysk-sovjetisk maktsfär har öppnats för amerikanska och andra bolag. Här formas nya allianser bl.a. om var olje- och gasledningar skall dras. Alla de aktuella olje- och gaskällorna ligger långt från de tilltänkta konsumenterna, varför det kommer att krävas stora, dyra och sårbara pipelinesystem och att ledningarna måste gå över många staters territorium.

Både USA och Ryssland säger sig eftersträva stabilitet och välstånd i regionen och bägge stater torde i praktiken ha ett gemensamt intresse av att motverka sönderfall, inbördeskrig och etnisk splittring i de ännu bräckliga nyblivna staterna. Framför allt fruktar såväl USA som Ryssland att extremistiska islamiska rörelser skall sprida sig till området och skaka om hela den nuvarande ordningen.

Ryssland har förbättrat sina relationer med flera länder i **Asien**. De sista allvarliga problemen i gränsfrågan med Kina är lösta, vilket har

öppnat nya möjligheter för utvidgad handel och regionalt samarbete mellan länderna. Relationen med Japan fortsätter att förbättras och territorialdispyten om de södra Kurilerna tillåts inte längre förhindra utvecklandet av nära kontakter på alla nivåer. Goda relationer till de stora länderna i Asien är viktiga, inte minst för att i möjligaste mån upprätthålla krigsmaterielexporten till dessa länder.

De väpnade styrkornas **operativa förmåga** har sjunkit kontinuerligt sedan Sovjetunionens sönderfall. I dag saknar den ryska krigsmakten förmåga att genomföra större offensiva operationer utanför landets gränser. Orsakerna är många; den politiska, sociala och ekonomiska turbulensen och trupptillbakadragandet från de forna Warszawapaktsländerna och sovjetrepublikerna har bidragit, men det främsta skälet är att Ryssland helt enkelt inte haft råd att vidmakthålla en krigsmakt av sovjetisk modell. Resurser för materiell förnyelse, underhåll och övningar saknas. Utrustning och personal har minskat men överlag har personalens träning och materielens underhåll blivit kraftigt eftersatta. Sammantaget har problemen inom krigsmakten medfört ett ökat tryck på den politiska ledningen att reformera krigsmakten.

De konventionella stridskrafternas sjunkande status är en av förklaringarna till att Ryssland i sina senaste två säkerhetsdoktriner har övergått till en avsevärt starkare framtoning av **kärnvapen** som ett avskräckningsmedel.

START-II avtalet om reducering av strategiska kärnvapen har ännu inte ratificerats av det ryska parlamentet. Framför allt har kritik riktats mot kostnaderna för att genomföra avtalet, i synnerhet vad gäller den föreskrivna konverteringen av kärnvapensystem med flera stridsspetsar till system med en stridsspets. Det var framför allt för att reducera kostnaderna för Ryssland och därmed underlätta ratificeringen som presidenterna Jeltsin och Clinton vid sitt möte i Helsingfors i mars 1997 träffade en principöverenskommelse om att inleda diskussioner om ett ännu mera långtgående START-III-avtal, som skulle göra den dyrbara konverteringen onödig.

3.4.3 Tyskland

Tysklands säkerhetspolitiska läge har förbättrats mer dramatiskt än för något annat land som en följd av förändringarna i den europeiska säkerhetsstrukturen efter det kalla krigets slut. Från att ha varit delat av järnridån kommer Tyskland att inom överskådlig tid vara omgivet av grannar som är medlemmar i samma organisationer som Tyskland självt. Därmed kommer det återförenade Tyskland att ha uppnått ett av sina viktigaste säkerhetspolitiska mål: att förhindra att landets östgräns

sammanfaller med EU:s och Nato:s östgränser. Detta har flera praktiska konsekvenser: dels undviker man att spänningar och potentiellt destabiliserande välståndsklyftor uppstår vid Tysklands gränser, dels ökar Tysklands inflytande och utrikespolitiska svängrum genom att landet förvandlas till en europeisk centralmakt även i geografisk bemärkelse.

Tyskland har samtidigt under de senaste årens omdaning konsekvent strävat efter att bevara respektive bygga upp en förtroendefull relation till sina grannländer och till Ryssland. Även i detta avseende har utvecklingen varit gynnsam för Tyskland. I och med undertecknandet av grundakten mellan Nato och Ryssland har de farhågor som är förknippade med den osäkra utvecklingen i Ryssland, ur tysk synvinkel, till stor del kommit att dämpas. Därtill kommer att flera av de senaste årens initiativ för att stärka den europeiska integrationen – inte minst EMU – varit ägnade att binda Tyskland närmare till de västliga grannarna och därmed minska den latent oron i dessa länder för ett mäktigare Tyskland som går sin egen väg.

Förvandlingen har inte kunnat genomföras helt utan svårigheter. Det har tagit tid för Tyskland att våga formulera egna intressen och att frigöra sig från de hämningar som påverkat inte minst tysk utrikespolitik under större delen av efterkrigstiden. Längre ansågs Tyskland ej fullt ut spela den roll i utrikespolitiska sammanhang som landets storlek och ekonomiska styrka skulle tillåta – ett förhållande som definitivt håller på att ändras.

Östersjöregionen har länge haft en relativt låg prioritet i Tysklands utrikes- och säkerhetspolitik och detta har särskilt gällt Baltikum. Även om Tyskland fortfarande håller en låg profil torde regionens betydelse ha ökat efter beslutet om Nato:s förestående utvidgning. Försök till en mer utvecklad politik gentemot de baltiska staterna och ett större intresse för dessa länder kunde skönjas under Kohls senare regeringstid. Vad som hittills hämmat den tyska politiken gentemot de baltiska staterna är Tysklands klara prioritering av relationerna med Ryssland. Förhållandet mellan Nato och Ryssland hade dessförinnan kommit att formellt regleras i den s.k. Grundakten som undertecknades den 27 maj 1997.

Tyskland anser att ett baltiskt medlemskap i Nato för närvarande saknar aktualitet. En öppenhet i den tyska synen på ett baltiskt medlemskap på lång sikt har emellertid kunnat förmärkas. Tyskland vill främja stabiliteten österut, men har å andra sidan ett strategiskt intresse av att främja reformer i Ryssland. Ett tidigt medlemskap i Nato för balterna skulle, enligt Tyskland, kunna äventyra eller i vart fall väsentligt försvåra en fortsatt reformpolitik. I stället förespråkar Tyskland ökat regionalt och bilateralt samarbete på olika nivåer.

Hotbildens förändring har varit högst påtaglig för tysk del. De två militäralliansernas styrkor stod tidigare emot varandra på tyskt territorium. Tysklands grannskap med de öst- och centraleuropeiska länderna gör instabilitetshoten (organiserad brottslighet, okontrollerad migration, etc.) mera kännbara för Tyskland än för många andra länder och har bidragit till Tysklands starka engagemang för såväl Nato:s som EU:s utvidgning. Samtidigt framhåller Tyskland territorialförsvarets fortsatta betydelse. Även detta hänger samman med landets geografiska läge. Tysklands relativa närhet till Ryssland gör att man – trots Nato:s utvidgning österut – inte kan bortse från konsekvenserna för Tyskland ifall utvecklingen i Ryssland skulle utvecklas i en mer långtgående och varaktigt negativ riktning. Detta är också en förklaring till den stora betydelse som Tyskland tillmäter CFE-avtalet.

Det förändrade säkerhetspolitiska läget och spartvånget i statsbudgeten har under senare år lett till en tydlig bantning av försvarsbudgeten samtidigt som försvaret ställs inför nya krav. Försvarets huvuduppgift beskrivs fortfarande vara territorialförsvaret, men i enlighet med nya politiska krav måste försvaret numera även kunna fungera som instrument vid krishantering och i fredsbevarande operationer. Målet att öka den internationella insatsförmågan ska ses i ljuset av Tysklands anspråk på en vidgad internationell roll liksom också av ett ökat tryck från de allierade, främst USA.

1995 inleddes omstruktureringen av försvaret, och 1997 innebar den avslutande fasen för den nya tyska försvarsmakten. Utformningen av den nya försvarsstrukturen innebär framför allt personalreduceringar och uppbyggande av krisreaktionsstyrkorna (KRK). Den nya försvarsstrukturen skall vara genomförd till år 2002 och försvarets storlek skall totalt omfatta 340 000 man varav drygt 50 000 skall tillhöra KRK. 1998 uppgick Tysklands krisreaktionsstyrkor till drygt 30 000 man, varav ca 10 000 som kan sättas in i internationella krishanteringsinsatser inom fjorton dagar. Övriga KRK-styrkor har lägre beredskap.

Den nytillträdde tyska regeringen skall inom kort tillsätta en försvarskommission som på basis av en ny hotanalys och ett breddat säkerhetsbegrepp skall se över den tyska krigsmaktens uppgifter, omfattning, utrustning och utbildning samt frågan om den allmänna värnplikten. Kommissionens förslag om framtida försvarsstruktur skall presenteras under första halvåret år 2000. Den sannolikt viktigaste och mest grundläggande frågan torde vara att fastställa var tyngdpunkten i den tyska krigsmakten skall läggas: även fortsättningsvis på territorialförsvaret eller på internationella insatser. Trots upprättandet av KRK-styrkorna i en personell omfattning i nivå med Frankrike och Storbritannien kommer de tyska snabbinsatsstyrkorna knappast att ges samma roll som de franska och brittiska styrkorna. Tyskland har inte

dessa bägge länders globala intressen, utan anser att det främst är i Europa och Europas närområde som insatsstyrkorna skall kunna användas. I vilken utsträckning Tyskland kommer att skaffa sig ytterligare transportresurser för snabbinsatsstyrkorna i enlighet med Nato:s ökade betoning på krishantering utanför Nato-området, och enskilda länders förmåga härvidlag, kommer att bero på vilken betydelse den tyska regeringen fäster vid användandet av tyska styrkor utanför sitt territorium. De Gröna inom den tyska regeringskoalitionen har fram till makttillträdet varit emot allt användande av tyska styrkor annat än för försvar av Nato:s territorium, och det socialdemokratiska SPD har hittills varit mindre entusiastiskt inför deltagande av tyska trupper i insatser utanför Nato-området än den föregående regeringen under ledning av förbundskansler Kohl.

3.4.4 Frankrike

Europa kan inte bli utrikes- och säkerhetspolitiskt trovärdigt med mindre än att man skaffar sig gemensamma försvarsresurser, anser Frankrike. Frankrike vill se en tydligare europeisk ledningsstruktur inom Nato och en förstärkning av Nato:s politiska konsultationsprocess. Frankrike torde således eftersträva större europeisk handlingsmarginal inom, eller i vart fall i nära samverkan med, Nato samt torde pragmatiskt försöka uppnå framsteg där det går, även när det gäller den renodlat europeiska militära förmågan.

Fördjupning av det försvarsindustriella samarbetet tillmäts särskilt stor betydelse. Frankrike har varit pådrivande när det gäller uppbyggnaden av gemensamma institutioner för detta samarbete (WEAG, WEAO, OCCAR) samtidigt som omstruktureringen av den franska industrin nu ser ut att accelerera.

För Frankrike förblir det tysk-franska samarbetet centralt även om det också inrymmer en rad problem. Från tid till annan har Frankrike och Tyskland emellertid haft svårt att utmejsla genuint gemensamma ståndpunkter i en rad viktiga säkerhetspolitiska frågor. Fransk kärnvapenpolitik väcker olust i Tyskland. Huvudelementen i vitboken från 1994 om Frankrikes försvar rörande bl.a. en övergång till yrkesarmé samt ökad satsning på extern projektionsförmåga, möttes av betydande tysk skepsis. Under hela debatten om Nato:s utvidgning har Frankrike och Tyskland drivit delvis skilda linjer. Försvarsindustrifrågorna har också givit upphov till spänningar. Bedömningen av olika krishärdar samt lämpligheten av europeiska insatser har ibland gått isär. Även om det tysk-franska samarbetet förblir centralt, ser Frankrike ökade möjligheter till variabla allianser, inte minst med brittena.

Europas mest omedelbara säkerhetsproblem återfinns enligt fransk syn kring Medelhavet och i Balkanområdet. Risker, och för den delen många öppna konflikter, föreligger bland staterna i OSSE, men de flesta av dem bedöms endast utgöra begränsade hot mot västeuropeiska intressen. Ryssland uppfattas idag huvudsakligen som en partner från vilken inga nämnvärda hot utgår. Även om man anser att utvecklingen i Ryssland ännu innehåller ett stort mått av osäkerhet ses Ryssland i dag som en europeisk stormakt med vilken politiskt samarbete och partnerskap bör eftersträvas.

Frankrike har framfört tesen att säkerheten i Europa skall vila på tre pelare: en atlantisk (Nato), en europeisk (EU/VEU) och en alleuropeisk (OSSE). En Nato/EU/VEU-struktur anses till arten vara skild från en bredare alleuropeisk struktur. Det första fallet är av existentiell betydelse och handlar om inom vilken säkerhetspolitisk gemenskap Frankrike är berett att göra avkall på sin nationella suveränitet. Det andra handlar om hur Frankrike och dess partners skall utveckla goda och förtroendefulla relationer med sin omvärld, i första hand med Ryssland. Inriktningen av det franska försvaret skall också svara mot ambitionen att bidra till skapandet av ett trovärdigt europeiskt försvar, som kan vara både EU:s väpnade arm och en europeisk pelare i Nato.

I juni 1996 tillsatte Frankrikes president en ”strategisk kommitté” med uppgift att se över det franska försvaret. Bakgrunden var den förändrade säkerhetspolitiska miljön samt, inte minst, de franska statsfinanserna. I februari 1997 presenterade presidenten sitt beslut om ett nytt försvar. Beslutet innebar bl.a. en kraftig minskning av försvarsanslaget som primärt drabbade materielanslaget. Under 1998 tillfördes dock ett visst extra tillskott för materielanskaffning för de kommande fyra åren.

De mest kontroversiella frågorna var den allmänna värnpliktens avskaffande och försvarsindustrins utveckling. Som ett resultat av framför allt erfarenheterna från Gulfkriget, men också i Bosnien, föreslog presidenten att den allmänna värnplikten skulle avskaffas och försvarsmakten professionaliseras. Få har ifrågasatt de operativa skälen för övergången till ett professionellt försvar, men många anser att samhället därmed förlorar ett viktigt instrument för social integrering av Frankrikes ungdomar. Samhällsandan och den nationella identiteten befaras bli lidande i ett samhälle som redan har stora sociala problem. Betydande nedskärningar, sammanslagningar och rationaliseringar förväntas drabba försvarsindustrin hårt. Försvarsindustrin sysselsätter direkt ca 200 000 personer och indirekt ytterligare minst 100 000. Den antagna programplanen för försvaret beräknas kosta åtskilliga tusen arbetstillfällen bara inom industrin.

Det nya försvaret byggs upp kring fyra operativa funktioner: (1) Kärnvapenavskräckning, baserad på strategiska ubåtar och flyg. Av

besparingsskäl har man beslutat att skrota landbaserade kärnvapen; (2) Förebyggande av kriser och konflikter, baserat på permanent närvaro i för Frankrike känsliga områden, god underrättelsetjänst samt genom insatsstyrkor; (3) Insatsförmåga, framför allt på den europeiska kontinenten men även globalt, såväl nationellt, bilateralt som multilateralt; (4) Skydd av det egna territoriet.

År 2002 skall den franska armén, enligt planerna kunna genomföra en insats med upp till 50 000 man i en Nato-operation eller med 30 000 man i en alternativ insats under ett års tid. I det senare fallet skall en parallell insats kunna genomföras med en avlösningsbar styrka på 5000 man. Härutöver förutses en permanent närvaro utomlands med ca 20 000 man, varav 5 600 i Afrika. Till den franska marinen tillförs ett nytt hangarfartyg 1999 när två äldre hangarfartyg uttrangeras. Stor osäkerhet råder om anskaffning av ett andra hangarfartyg. Beslut om hangarfartyg fattas efter år 2002 då nuvarande programplan utgår. De nuvarande strategiska ubåtarna ersätts successivt med nya av vilka den första blev operativ 1996. Den andra tillförs 1999 och den tredje år 2002. Den fjärde avses beställas år 2000. Satsningen på en ökad interventionsstyrka innebär även en förstärkning av den franska amfibiekapaciteten. Marinen skall kunna stödja en internationell insats med en hangarfartygsstyrka och en amfibiestyrka med skydds- och stödfartyg under de tider som anges för arméns interventionskrav. Flygvapnet skall, om den franska reformeringen av sin krigsmakt fullföljs, kunna ställa upp med ca 100 stridsflygplan i en insats utanför Frankrike. Antalet tankningsflygplan skall öka påtagligt som ett led i prioriteringarna av interventionsförmågan. En stor fråga inom flygvapnet är framtiden för det nya strategiska transportflygplanet. Frankrike försöker nu att tillsammans med sina samarbetspartners, hitta ett nytt och billigare alternativ, som bygger på en civil konstruktion.

3.4.5 Storbritannien

Storbritannien värnar traditionellt om den transatlantiska länken, Nato:s fortbestånd och sin starka ställning i Nato. Ett starkt Nato kommer även i fortsättningen att prioriteras som plattform för Storbritanniens säkerhetspolitiska agerande i Europa. Samtidigt kan konstateras att de långtgående säkerhetspolitiska förändringarna i Europa sedan det kalla krigets slut på ett grundläggande sätt påverkat Storbritanniens ställning i Europa. Starkt förenklat torde det nu handla om att söka bibehålla det starka inflytande i Europa som Storbritannien haft under det kalla kriget genom Nato parat med ett mer aktivt brittiskt engagemang i EU. Storbritannien har följaktligen intensifierat sitt militära,

säkerhetspolitiska och försvarsindustriella samarbete med övriga Europa.

Genom regeringsskiftet 1997 skapades förutsättningar för att Storbritannien skall kunna stärka sin ställning generellt i EU. Sannolikt har det funnits ett behov av att väga upp det faktum att Storbritannien inte från början är med i EMU, med starkare engagemang på andra områden, främst det säkerhetspolitiska. Därtill är labourregeringen villig att på nytt pröva argumenten för och emot en utökad europeisk säkerhetspolitisk roll.

Erfarenheterna från Bosnien, Albanien och Kosovo har övertygat britten om att Europa måste spela en ökad roll inom krishantering och att detta kräver politisk vilja i kombination med en effektiv och trovärdig europeisk militär kapacitet. Nato förblir grundbulten för Storbritanniens säkerhet, men Europa måste ha förmågan att agera militärt när USA inte kan eller vill delta. Ett starkare och mer effektivt Europa skulle också bidra till att stärka Nato. USA:s transatlantiska åtagande har haft en stabiliserande effekt på Europa, men nu måste Europa göra mer för att bibehålla och stärka de transatlantiska banden. Europa måste bära en större del av bördan för att försvara västs säkerhetsintressen, anser man från brittisk sida.

Storbritannien fortsätter således, trots de betydande nedskärningarna i sitt försvar, att fästa stor vikt vid sin militära krishanteringsförmåga. Dess ansenliga kapacitet härvidlag demonstrerades under Gulfkriget och har under de senaste åren manifesterats genom den centrala roll Storbritannien har spelat och fortsätter att spela tillsammans med Förenta staterna och Frankrike i Bosnien.

Under 1997 och 1998 har integrationen mellan försvarsgrenarna fortsatt. Tydligast har detta manifesterats genom upprättandet av ett Permanent Joint Headquarters (PJHQ) våren 1996. Detta högkvarter skall följa och analysera händelseutvecklingen i områden där Storbritannien har nationella intressen, planera och genomföra operationer, utarbeta operativa doktriner samt planera för integrerad utbildning och övning.

Inrättandet av PJHQ har markant förbättrat Storbritanniens nationella förmåga att leda insatser utomlands varhelst landets intressen anses hotade, jämfört med tidigare arrangemang då en *ad hoc*-ledning fick sättas upp vid varje större operation. Därtill bildades år 1996 ett nytt insatsförband, Joint Rapid Deployment Force (JRDF) som skall vara redo att med kort varsel ingripa i kris, krig och konflikter var som helst i världen.

I juli 1998 publicerade labourregeringen en vitbok om försvaret, Strategic Defence Review (SDR) som visar en tydlig korrelation mellan det brittiska försvaret avseende kopplingen mellan utrikes- och säkerhetspolitiska målsättningar och militär operativ förmåga. SDR

innehåller långtgående förslag för en övergripande försvarsstrategi för perioden fram till år 2015, men med stark betoning på åtgärder under innevarande mandatperiod fram till år 2002. SDR innehåller en fortsatt tydlig prioritering av krishantering och interventionsförmåga. I praktiken satsar Storbritannien på insatsförband med hög beredskap. Storbritannien kommer att etablera två snabbinsatsstyrkor (Joint Rapid Reaction Forces, JRRF, vars markkomponent består av två brigader) som utgör huvuddelen av insatsförmågan. Den tyngsta uppgiften som förutses för det brittiska JRRF är en större insats på ca 30 000 man till Gulfen. Den svåraste uppgiften är att samtidigt genomföra två medelstora insatser om vardera 15 000 man. Strategisk rörlighet till havs och i luften förstärks. På kort sikt förbättras den strategiska rörligheten genom att ett antal specialtransportfartyg och tunga transportflygplan anskaffas. På längre sikt skall man bygga två medelstora hangarfartyg som skall ersätta de tre små man har i dag, förstärka sin amfibieförmåga och förse samtliga attackubåtar med kryssningsrobotar.

SDR innebär att Storbritannien förblir, och medvetet strävar efter att vara, i centrum av Nato:s utveckling vid sidan om Förenta staterna. USA:s tilltagande militärtekniska försprång ses som ett potentiellt problem, och satsningar skall ske på FoU bl.a. rörande kommunikations- och informationssystem. Man är beredd att koncentrera sin (och Europas) FoU till vissa områden medan andra lämnas till USA.

I förhållande till Frankrike är nu, efter det franska försvarsbeslutet 1996, de bägge ländernas strategier mycket nära varandra och man har även likartad operativ förmåga. Det finns en naturlig skillnad i prioritering av områden utanför Nato:s territorium där britterna ger högre prioritet åt Mellanöstern medan Frankrike prioriterar Nordafrika. I förhållande till Tyskland är skillnaderna större då Tyskland med sitt försvarsbeslut 1996 kan sägas ännu bara ha tagit ett halvt steg mot krishantering och interventionsförmåga.

3.4.6 Danmark

Danmark är det enda nordiska land som är medlem i både EU och Nato. Det gör landet till en särskild och intressant samarbetspartner för de länder i regionen som är på väg att bli eller har som främsta mål att bli medlem i dessa organisationer.

Danmarks säkerhetspolitiska situation har efter det kalla kriget radikalt förändrats och förbättrats. Från att ha varit en stat med direkt gräns mot Warszawapakten i Östersjön har man nu ett militärstrategiskt skyddat läge bakom det förenade Tyskland och Polen och med en stärkt

roll för Nato i Östersjön. Dansk säkerhetspolitik syftar i det nya läget än mer markerat än tidigare till att med framför allt Nato:s hjälp vidmakthålla en stark multinationell ram för det säkerhetspolitiska samarbetet i norra Europa.

Danmark har bl.a. mot denna bakgrund engagerat sig starkt för ett ökat samarbete i Östersjöområdet med Polen och Tyskland och för att förmå USA att utöka sitt engagemang i Östersjöregionen. De stora ansträngningarna för att behålla det nuvarande subregionala Nato-kommandot i Karup (BALTAP) liksom den aktiva rollen till stöd för de baltiska staternas försvarsuppbyggnad och Nato:s engagemang i området bör ses inte minst i detta ljus. Danmark stödjer aktivt de baltiska staternas ansökan om Nato-medlemskap och satsar en ökande del av sin försvarsbudget på internationella insatser.

Ett danskt medlemskap i VEU är ännu inte aktuellt och kan bara komma ifråga efter en ny folkomröstning som ändrar det avgörande Danmark gjort vid sin andra folkomröstning om Maastricht 1992. Danskt deltagande i eventuella VEU-ledda operationer kommer att bestämmas från fall till fall. För danskarna är Nato det främsta instrumentet för krishantering.

Det danska försvarets internationella engagemang är fortsatt högt. Den internationella brigaden skall med kort varsel kunna delta i olika operationer under FN:s, Nato:s eller OSSE:s mandat. Den danska försvarskommissionen, som tillsattes i början av 1997, presenterade sin rapport i november 1998. Kommissionens uppdrag har varit att överväga vilka ändringar som är nödvändiga i den nu gällande försvarsöverenskommelsen som löper ut nästa år, med hänsyn till den säkerhetspolitiska utvecklingen. I uppdraget har också ingått att göra en värdering av tänkbara hot och en avvägning mellan behovet av försvar i närområdet och internationella insatser. Kommissionen konstaterar att det sannolikt inte kommer att uppstå några militära hot mot Danmark under de närmaste tio åren och att Danmark nu i ännu högre grad än hittills kan koncentrera sig på internationella fredsfrämjande uppgifter. En högre ambitionsnivå på området förutses inom alla tre vapengrenar.

3.4.7 Finland

Ur Finlands synvinkel utgör Ryssland, Europeiska unionen, och Nato de mest centrala faktorerna i den europeiska säkerhetsutvecklingen. Finlands främsta utrikes- och säkerhetspolitiska prioritering under 1990-talet har varit och är att fast förankra landet i de västliga samarbetsstrukturerna.

Medlemskapet i EU den 1 januari 1995 innebar formellt sett inga militära säkerhetsgarantier för Finland, men i regeringens försvars- och

säkerhetspolitiska redogörelse daterad den 17 mars 1997 konstaterades att EU-medlemskapet för med sig ett skydd som baserar sig på gemensamt ansvar. Grunden för unionen är uppfattningen att unionens och dess medlemsstaters säkerhet är oskiljaktiga. Vidare konstateras att som medlem av unionen kan Finland inte vara neutralt i en konflikt mellan Europeiska unionen och en tredje part. Det betonas också att medlemskapet i EU förstärker Finlands säkerhetspolitiska ställning och höjer tröskeln för påtryckningar mot Finland. Nästa mål har varit att gå med i EMU redan från dess början. Den politiska verkan av eurons införande tros i Finland bli lika stor som den ekonomiska. För Finland, som Rysslands grannstat, är säkerhetsproblemen som rör Ryssland och den militära stabiliteten i närområdet frågor av största vikt. Initiativet med den nordliga dimensionen är ett konkret exempel på hur Finland aktivt söker underlätta försöken att få med den ryska stormakten i ett fredligt ekonomiskt samarbete, som knyter Ryssland närmare Europa och som skall förhindra framtida politiska och militära motsättningar. Bland viktigare konkreta frågor som nämnts för detta samarbete är miljö, energi och kärnsäkerhet.

Det är för Finland viktigt att Förenta staterna förbinder sig till Europas säkerhet och att Nato bevarar sin funktionsduglighet. Finland följer noga Nato:s utvidgning, dess konsekvenser för Östersjöområdet och förhållandet mellan Nato och Ryssland. Bibehållandet av de baltiska staternas självständighet och säkerhet är en väsentlig del av områdets stabilitet och säkerhet. Sveriges säkerhetspolitiska beslut är en viktig faktor för Finlands säkerhet på grund av ländernas speciella historiska förhållanden och gemensamma intressen. Finland deltar aktivt i Östersjörådet och är bl.a. med och finansierar BALTBAT. Av de tre baltiska länderna stöder Finland främst uppbyggnaden av Estlands försvarsmakt.

Finlands engagemang i Barentsområdet är mindre framträdande men området bedöms ha fortsatt stor strategisk betydelse. Stormakternas behov av att övervaka respektive skydda de strategiska ubåtarna och dess baser på Kolahalvön är oförändrat även om det direkt ömsesidiga nukleära hotet har reducerats kraftigt. Finland är medlem i Barentsrådet som bildades i januari 1993.

Försvarsmakten spelar en central roll i finsk säkerhetspolitik. Ett trovärdigt försvar är en oundgänglig del av säkerhetspolitikens utveckling. Till grund för försvarsplaneringen och utvecklingen av försvarssystemen ligger tre typer av hot och kriser: 1) politisk och militär påtryckning, som är förknippad med militärt hot samt en begränsad användning av ett sådant hot, 2) ett överraskande strategiskt överfall med syfte att lamslå livsviktiga objekt samt att underkva rikets ledning, 3) ett omfattande anfall med målet att erövra strategiskt viktiga områden eller att utnyttja Finlands territorium mot tredje part.

Icke-militära hot ser man främst i form av kärnenergikatastrofer, problem i samband med nedmonteringen av kärnvapen, traditionella miljöhot, organiserad brottslighet och olaglig invandring.

Vidare förbereder man sig inom försvarsplaneringen på att förhindra att verkningarna av en kris som blossar upp i närområdet sträcker sig in på Finlands territorium. Genom upprättandet av särskilda beredskapsbrigader av ny typ vill man framför allt förbättra sin förmåga att snabbt förebygga och avvärja ett strategiskt överfall.

I Statsrådets säkerhetspolitiska redogörelse slås även fast att om Finlands egna resurser inte är tillräckliga, kan Finland enligt FN:s stadga begära andra länders hjälp för att avvärja ett angrepp. Skapandet av beredskap att ta emot hjälp måste beaktas när försvaret utvecklas. Ett aktivt deltagande i krishanteringssamarbetet inom ramen för Nato:s partnerskapsprogram och VEU bedöms också förbättra Finlands militära samarbetsförmåga (interoperabilitet) och ökar således indirekt Finlands säkerhet. Finland är tillsammans med Sverige, bland de mest aktiva partnerländer i PFF och EAPR. Man konstaterar också från finsk sida att den ökade samstämmigheten i de säkerhetspolitiska bedömningarna i Sverige och Finland utgör en grund för en utvidgning av det inbördes samarbetet mellan länderna. Den finska militärledningen tillmåtar också samarbetet på försvarsmaterielområdet en stor betydelse.

Det finska försvaret har under 1997 påbörjat en strukturförändring. Den grundläggande inriktningen är även fortsättningsvis ett riksomfattande försvar baserat på allmän värnplikt. Tjänstgöringstider och utbildningssystem håller dock på att förnyas. Det finska försvaret utvecklas till att omfatta en mindre organisation med höjd kvalitet. Försvarsmaktens operativa förmåga har förbättrats genom tillförsel av artilleri, stridsvagnar och radarstationer. Införandet av nytt flygsystem, F/A-18 fortsätter. Finland kommer även att erhålla avancerade ryska luftvärnsrobotar.

Det försvarsindustriella samarbetet mellan Finland och Sverige blir ett allt viktigare inslag i de bilaterala relationerna länderna emellan. En lång rad samarbetsprojekt har initierats och fler är under utveckling. Inom materielområdet har ett komplement till det nordiska samarbetet utvecklats. En gemensam styrgrupp har tillsatts. Vidare har grupper för forskning och teknikutveckling, marina- samt flygvapenmaterielprojekt tillsatts. Det största projektet är en eventuell gemensam nordisk anskaffning av helikoptrar. Totalt prövas möjligheterna till samarbete inom ett hundratal enskilda materielområden

3.4.8 Norge

Norge är för närvarande det enda Nato-land som har en gemensam landgräns med Ryssland. Rysslands prioritering av Nordflottan och den allt tydligare koncentrationen i norr av de strategiska kärnvapenbestyckade ubåtarna, gör att Kolahalvön och Barentsområdet från norskt håll bedöms ha fortsatt stor strategisk betydelse. Vikten av de ryska baserna på Kola kan relativt sett vara ökande och försvaret av dem en strategisk nödvändighet, som endast i ringa utsträckning påverkas av den övriga internationella utvecklingen. Osäkerheten om utvecklingen i Ryssland kombinerat med en fortsatt betydande militär kapacitet i anslutning till norskt territorium gör att den ryska dimensionen förblir helt central i norsk försvars- och säkerhetspolitik. Det militära hotet i traditionell mening har dock starkt reducerats och risken för ett militärt angrepp mot Norge i en nära framtid bedöms vara obefintlig.

Norge bygger sin säkerhetspolitik och sitt försvar på medlemskapet i Nato. Som icke medlem av EU framstår Nato-medlemskapet som den viktigaste möjligheten att utöva inflytande i det transatlantiska försvars- och säkerhetspolitiska samarbetet. Norge är samtidigt starkt beroende av förstärkningar från det övriga Nato. Följaktligen är det av fundamental betydelse att undvika en nedtrappning av alliansmedlemmarnas intresse och konkreta förpliktelser i Norge. Det gäller inte minst förhandslagringen för en amerikansk marininfanteribrigad och den nya förstärkningsplaneringen för Allied Rapid Reaction Corps, ARRC, som vid en eventuell insats skall kunna omfatta ända upp till 120 000 man, samt enheter för kvalificerat luftförsvar. USA:s engagemang i norra Europa är ett vitalt norskt intresse och man är från norsk sida orolig för att USA:s närvaro kan komma att minska ytterligare till följd av en tyngdpunktsförskjutning mot Central- och Östeuropa som Nato:s utvidgning anses innebära. För Norge är det av stor vikt att alliansens kärnfunktioner upprätthålls och att det transatlantiska samarbetet ej försvagas. En viktig komplettering för Norge i detta sammanhang är det bilaterala samarbetet med andra Nato-länder, främst USA. Förhållandet till USA påverkas dock i viss utsträckning av den frågan om personminor med dess inverkan på fortsatta norsk-amerikanska avtal avseende allierad militär förhandslagring i Norge.

Nato:s interna reformering innebär både för- och nackdelar för Norge. Gynnsamt för norsk del är att man genom alliansens nya regionala kommando blir fast knuten till hela norra Europa. Samtidigt

innebär den subregionala indelning som nu föreslås att den multinationella förankringen på denna nivå försvagas. Följaktligen kommer Norge fortsatt att prioritera insatser som stärker landets inflytande och deltagande i Nato:s multinationella strukturer.

Norges förhållande till Ryssland är tudelat. Man upplever fortfarande landet som ett framtida potentiellt hot men man ser också möjligheter till ett utvecklat samarbete i Barentsregionen och bilateralt vad gäller de gemensamma naturresurserna i norr. Ett framträdande drag i norsk politik gentemot Ryssland på det säkerhetspolitiska området är en önskan om att vidareutveckla det samarbetsklimat som öppnat sig de senaste åren, men sannolikt skall ett multilateralt norsk-ryskt samarbete samtidigt ses som ett bidrag till den allmänna samarbetsprocessen mellan Ryssland och Västmakterna. I det bilaterala samarbetet med Ryssland har inte minst försvarsmiljöområdet inriktat på Kolahalvön prioriterats. Vidare deltar Norge i Barentsrådet där även de övriga nordiska länderna, Ryssland och EU är medlemmar. USA har observatörsstatus. Barentsrådets mål är att etablera en rad olika samarbetsområden för att skapa större stabilitet och bidra till en positiv utveckling i regionen.

Norges förhållande till de övriga nordiska länderna har successivt ändrat karaktär. Den nordiska dimensionen har fått ökad betydelse i norsk säkerhetspolitik. Denna förändring tar sig bl.a. uttryck i de nordiska försvarsministrarnas möten varje halvår. Agendan vid dessa omfattar numera de flesta aktuella internationella säkerhets- och försvarspolitiska frågor. Norges engagemang i de baltiska länderna har intensifierats under de senaste åren. Norge deltar i Östersjörådet och stödjer aktivt utvecklingen av de baltiska ländernas försvar för att stärka ländernas suveränitet och säkerhet. Norge har bl.a. påtagit sig ledarrollen för Baltnet (luftövervakningssystem).

Norge befinner sig i något av en brytningstid mellan gamla traditionella engagemang och nya utmaningar med ett ökat antal styrkor utomlands. Det senaste året har inneburit en rad förändringar avseende norskt deltagande i olika internationella insatser. Norge har av resursskäl tvingats ta beslut om att avbryta engagemang i Libanon (UNIFIL), samtidigt som man beslutat utöka sitt deltagande i UNPREDEP i Makedonien. Därtill deltar Norge i den Nato-ledda flygövervakningen över Kosovo samtidigt som man är hårt engagerad i OSSE:s Kosovomission. Vidare strävar Norge efter att öka samarbetet inom PFF och antalet "in the spirit of PFP"-övningar. Norge har bl.a. inviterat Ryssland att delta i övningen Barents Peace 1999 i Finnmark.

Den säkerhetspolitiska huvudfrågan är hur Norge skall lyckas behålla sin hittills gynnade ställning i Nato i den nya ledningsstruktur som sätts under 1999 och hur man fortsättningsvis skall kunna förmå Nato-länderna att komma till Norge och genomföra sin hittills

omfattande övningsverksamhet. Det är också av största vikt att man lyckas behålla det bilaterala amerikanska intresset för regionen. Detta fortsatta engagemang i Norge anses vara en viktig del av norska försvarets trovärdighet. Samtidigt som det norska försvaret genomgår den mest omfattande omstruktureringen sedan andra världskriget, har man av ekonomiska skäl drabbats av en fundamental osäkerhet kring möjligheten att genomföra den nya långtidsplanen för försvaret gällande från i juni 1998.

3.4.9 De tre baltiska staterna

De baltiska länderna fäster stor vikt vid att söka åstadkomma en så bred och djup förankring i de västliga strukturerna som möjligt med medlemskap i både Nato och EU som främsta mål. På det ekonomiska området har redan en betydande omställning skett mot marknadsekonomi och ökad västhandel. Trots att oron över ett direkt hot från grannen i öster har minskat är det från Ryssland som de potentiella hoten anses komma, men då främst i form av politiska och ekonomiska påtryckningar.

De baltiska länderna har gjort betydande ansträngningar för att normalisera sina relationer med Ryssland och i samförstånd reglera utestående frågor men upplever ofta bristande gensvar från rysk sida och känner sig i stället utsatta för påtryckningar och maktpolitik. Samarbetet med de nordiska länderna ser man som säkerhetspolitiskt viktigt, men det ersätter inte behovet av en nära knytning till de stora västländerna. Som små länder med begränsade resurser i omedelbar närhet av Ryssland har de baltiska länderna som en viktig strategi att öka sina möjligheter till ett medlemskap såväl i Nato som i EU. Det finns bland de baltiska folken en oro för att lämnas åt sitt öde av väst eller att "säljas ut" för andra intressen hos stormakterna. Detta illustreras inte minst av reaktionen från de baltiska staterna på den försvagning av CFE-avtalets flanköverenskommelse som framförhandlades 1996.

Natos toppmöte i Madrid 1997 innebar ett positivt steg i de baltiska ländernas i strävan efter ett alliansmedlemskap. Visserligen ingick de baltiska länderna inte i den grupp länder som först erbjöds medlemskap, men "den öppna dörren" kom att uttryckas tydligare än väntat. Förenta staterna har genom US-Baltic charter som undertecknades av USA:s och de baltiska staternas presidenter i januari 1998, bl.a. uttryckt stöd för de baltiska staternas aspirationer att bli medlemmar i Nato.

De tre länderna håller alla på att bygga upp försvar, gränsbevakning och andra säkerhetsfunktioner från ett utgångsläge som var synnerligen begränsat. Samarbetet mellan länderna på dessa områden utvecklas

också. De nordiska länderna och de större västländerna stödjer på olika sätt upprättandet av för en stat normala säkerhetsfunktioner i de tre länderna.

Estland

Estland strävar efter ett medlemskap i EU såväl som i Nato. Utvidgningarna skapar förutsättningar för att ena Europa och säkra stabilitet, demokrati och marknadsekonomi också i de tidigare kommunistländerna. Estland ser i princip varje steg till närmare Nato-koppling som positiv – inklusive ett medlemskap för grannländerna.

Estland har genom det positiva utlåtandet i EU-kommissionens rapport från sommaren 1997 fått ett försprång framför Lettland och Litauen i sina ansträngningar att bli medlem i EU. Det är m.a.o. bara Estland som av de baltiska staterna hittills fått inleda förhandlingar om EU-medlemskap. Enligt kommissionen är skälet till att just Estland av de tre baltiska staterna omnämns, bl.a. att Estland har det bästa ekonomiska utgångsläget.

Relationen till Ryssland har tidvis varit mycket ansträngd främst när det gäller gränsregleringar och den ryskspråkiga befolkningens ställning. Frågan om ett gränsavtal mellan de båda staterna är alltjämt olöst – de tekniska förutsättningarna för ett avtal finns men Ryssland har hittills valt att vänta med ett undertecknande med hänvisning till situationen för den ryskspråkiga befolkningen i landet. Det estniska parlamentet antog dock i slutet av 1998 ändringar till medborgarskapslagen i enlighet med OSSE:s rekommendationer vad gäller de ryskspråkigas ställning.

Estlands samarbete med de nordiska länderna är viktigt och inte minst de nära geografiska och språkliga banden till Finland har haft en betydande inverkan på utvecklingen i Estland. Estland har tydligt visat intresse av att samarbeta med de nordiska länderna. Ett EU-medlemskap kommer sannolikt att förstärka denna koppling.

Uppbyggandet av en självständig estnisk försvarsförmåga fortgår. Bristerna i materiel och personal är fortsatt stora men inte minst genom internationellt samarbete och deltagande i fredsbevarande verksamhet har förmågan höjts. Interoperabilitet med Nato prioriteras i uppbyggnaden av försvarsmakten.

Försvarsdoktrinen är uppbyggd kring två av varandra beroende element: dels en utveckling av ett nationellt försvar och dels internationellt samarbete genom ett aktivt deltagande i bl.a. PFF och EAPR ytterst syftande till en framtida Nato-anslutning.

Ett stort problem är bristen på officerare med högre utbildning. Officersyrket och framför allt värnplikten har från sovjettiden ett dåligt

rykte som det varit svårt att ändra på. Den estniska försvarsmakten avser därför att under de närmaste åren prioritera insatser för att avhjälpa denna brist även om detta måste ske på bekostnad av materielinköp och övrig utveckling av försvaret.

Lettland

Lettland skiljer sig inte från Estland när det gäller strävan att vinna medlemskap i Nato och EU. Efter Natos utvidgningsbeslut och EU-kommissionens rekommendation avser man att ytterligare intensifiera sina ansträngningar att uppfylla de kriterier som krävs för ett framtida medlemskap. Lettland fick ett särskilt positivt omnämnande i EU-kommissionens översynsrapport hösten 1998, och det mesta tyder på att förhandlingarna om medlemskap kan inledas under år 1999.

De oreglerade frågorna mellan Lettland och Ryssland är i stort sett desamma som mellan Estland och Ryssland. Lettland har en ännu större andel ryskspråkig befolkning än Estland och inte heller den lettiska gränsen mot Ryssland är slutgiltigt reglerad. Ryssland har under den senare tiden koncentrerat sin kritik till Lettland, men kritiken har avmattats något efter det att modifieringen av medborgarskapslagarna i enlighet med OSSE:s rekommendationer godkändes i en folkomröstning i oktober 1998.

Från lettiskt håll är man positivt inställd till ett närmande mellan de baltiska staterna på försvarsområdet. Östersjösamarbetet och ett nära samarbete med de nordiska länderna är viktigt i både ett säkerhetspolitiskt och ekonomiskt perspektiv. För Lettland spelar det nordisk-baltiska samarbetet på det fredsfrämjande området en stor roll inte minst med tanke på den måttliga satsning som man gör på försvaret i övrigt.

Litauen

Litauen skiljer sig i några avseenden från de två övriga baltiska staterna. Den ryskspråkiga befolkningen är betydligt mindre än i Estland och Lettland och uppgår till endast ca nio procent av den totala befolkningen. Därtill har Litauen en polsktalande befolkning om ca sju procent. Bägge grupperna får anses vara relativt väl integrerade i det litauiska samhället. Litauen har aktivt bidragit till samarbetet mellan de baltiska länderna och eftersträvar, liksom Estland och Lettland, ett medlemskap i både Nato och EU.

Relationerna med Ryssland har förbättrats och i november 1997 undertecknades ett gränsavtal mellan länderna. En ratificering i den

ryska Duman och den litauiska Seimas återstår, processer som kan dra ut på tiden.

Utvecklingen i Vitryssland och Ryssland följs noga i Vilnius och då inte minst utvecklingen i Kaliningrad. Transittrafiken mellan enklaven och moderlandet löper utan större friktioner.

Man ser samarbetet med de nordiska länderna som positivt. Ett polskt Nato-medlemskap uppfattar man som positivt för den egna säkerheten, inte minst för att det anses öka Litauens chanser vid en eventuell andra utvidgning. Man försöker på olika sätt att intensifiera kontakterna med Polen på bilateral basis, bland annat har man upprättat en gemensam polsk-litauisk bataljon. De båda länderna har kulturella, religiösa och historiska band samtidigt som man delar en oro över Kaliningrads framtid. Danmark har varit en stor och engagerad bidragsgivare till Litauen inte minst på försvarsrelaterade områden. Det fördjupade tysk-polsk-danska samarbetet kan därför komma att få positiva effekter även för Litauen.

Litauen har den starkaste krigsmakten av de baltiska länderna vilket förutom landets storlek är en följd av de relativt stora satsningar som man gjort och alltjämt gör på försvaret.

3.4.10 Polen

För Warszawa var Nato:s utvidgningsbeslut och EU-kommissionens förslag till nya medlemmar två stora steg mot en slutlig bekräftelse på att Polen tillhör väst. Även om Polen inte befarar något militärt hot mot sitt territorium under överskådlig tid vill man inte befinna sig i en odefinierad säkerhetspolitisk gråzon mellan Ryssland och NATO. Därför är ett medlemskap i Nato det främsta målet för polsk säkerhetspolitik.

De säkerhetspolitiska ansträngningarna i Warszawa begränsas inte till att vinna inträde i Nato och EU, utan man vidtar också en rad åtgärder för att skapa en gynnsam utveckling i de grannländer som inte innefattas av en första utvidgning. Polen har bl.a. inlett ett militärt samarbete med Ukraina och Litauen. Med viss oro följer Polen utvecklingen i Vitryssland och Slovakien, där regimerna och utvecklingen är oförutsägbara. Om utvecklingen i Vitryssland skulle gå över styr skulle Polen riskera att få ta emot flyktingar. Transiteringstrafiken och handeln skulle sannolikt försvåras. Det är viktigt att dessa länder inte isoleras och Polen söker därför upprätthålla dialogen, om än inte bilateralt på högsta politiska nivå.

Som en konsekvens av Nato-utvidgningen är en dansk-tysk-polsk kår under utveckling och skall formellt iståndsättas våren 1999. Utöver

traditionella uppgifter såsom försvar av territoriet och internationella insatser skall armékåren också kunna användas för civil katastrofhjälp.

Det polska försvarets anpassning till Nato kommer att medföra en substantiell omstrukturering av Försvarsmakten. Det kommer att krävas en omfattande modernisering av materielen samt en reduktion och omskolning av krigsmaktens personal. En stor del av den befintliga materielen är, genom sitt sovjetiska ursprung, svår att uppgradera och underhålla samt stämmer inte med Nato-standard.

En 15-årig plan för det polska försvarets modernisering och omstrukturering är godkänd av regeringen och presidenten men är ännu inte godkänd av parlamentet. Försvarsplanen syftar till att skapa en mer professionell försvarsmakt med fler kontraktsanställda än i dag (upp till 60% av hela personalstyrkan). Planen innebär att Polen drar ner till ca 180 000 man och att närmare 80 försvarsanläggningar läggs ner. Sammanlagt kommer 35% av den militära infrastrukturen att avyttras eller rivs. Försvarsbudgeten kommer att ligga på ungefär nuvarande nivå de närmaste åren. Tonvikt läggs på Nato-anpassning, materielanskaffning, ledning och personal.

3.5 Sveriges närområde

De senaste årens säkerhetspolitiska förändringar i Europa omfattar även Sveriges närområde, som uppvisar en stor mångfald vad gäller ländernas säkerhetspolitiska val. EU:s och Nato:s utvidgningsprocesser påverkar direkt Estland, Lettland, Litauen och Polen. Polens Nato-medlemskap får redan i närtid konkreta konsekvenser för grannländerna. Samtidigt består Nordkalottens grundläggande kärnvapenstrategiska betydelse, även om kärnvapenavskräckningen inte står lika mycket i fokus som tidigare. Markbaserade vapenbärare kommer sannolikt att få ökad betydelse i Ryssland i förhållande till de dyrare strategiska ubåtarna. Nordkalottens kärnvapenstrategiska betydelse kan därför komma att avta på sikt. De nordiska ländernas och andra västländers säkerhetsfrämjande samarbete med främst de baltiska länderna har vidareutvecklats. Intresset för säkerhetspolitiskt samarbete mellan de nordiska länderna har ökat. PFF-samarbetet i området har ökat. Förenta staterna har stärkt sitt engagemang i regionen och särskilt i de baltiska länderna. En amerikansk-baltisk charta undertecknades i januari 1998. Samarbetet i Östersjö- och Barentsregionerna om mellanfolkliga kontakter och medborgerlig säkerhet, ekonomisk utveckling och miljö har fortsatt att fördjupas.

Det breda praktiska samarbetet i Östersjöområdet samt de nordiska ländernas tilltagande säkerhetssamarbete sinsemellan och med främst de baltiska länderna ger ett väsentligt bidrag till säkerheten i regionen.

Det sedan länge etablerade nordiska samarbetet på det fredsfrämjande området har ytterligare utvecklats, bl.a. genom gemensamma aktiviteter inom ramen för PFF. Ökade ansträngningar görs för att få till stånd ett utökat nordiskt samarbete om försvarsmateriel. Sveriges utrikes- och säkerhetspolitiska relation med Finland har varit särskilt intensiv, vilket demonstrerats av flera gemensamma initiativ, bl.a. i EU och i OSSE:s säkerhetsforum, samt genom samarbete vad gäller militär materielanskaffning, utbildning, etc.

Under senare tid har en rad förslag som berör säkerheten i Östersjöområdet presenterats av olika länder. Det ryska förslaget om säkerhet och stabilitet i Östersjöområdet från hösten 1997 syftade bl.a. till att skapa en "pakt" i området. Frankrike, Tyskland, Danmark, m.fl., har föreslagit olika slags regionala fora inom ramen för OSSE eller EAPR.

En fast regional säkerhetsstruktur i Östersjöområdet skulle strida mot Parisstadgans principer om säkerhetens odelbarhet och alla staters rätt att själva välja säkerhetspolitisk väg. Det finns inget behov av regionala sÄrlösningar i Östersjöområdet, utan dess säkerhet måste utgöra en del i en alleuropeisk och euro-atlantiska säkerhetsordning. Däremot bör det praktiska regionala samarbetet fortsätta att utvecklas på alla plan.

I Östersjöområdet har det europeiska säkerhetssystemet ännu inte fått en utformning som svarar mot alla parterns önskemål. En grundläggande utgångspunkt måste vara den av alla OSSE-länder godtagna principen att varje land har rätt att självt välja sin säkerhetspolitiska linje. Samtidigt har alla länder en skyldighet att se till den europeiska helheten och att inte söka säkerhet på andra länders bekostnad. Dessa principer – rätten att välja väg och skyldighet att ta hänsyn till helheten – står, var och en för sig, på egna ben. Varje land måste få göra sina egna avvÄgningar.

I Östersjöområdet finns en stor potential för ett vidgat samarbete och en snabb utveckling på de ekonomiska och sociala områdena. Det starka engagemanget från berörda länder och från EU i regionens utveckling manifesterades genom bildandet av Östersjörådet 1992, toppmötet i Visby 1996 och återigen genom toppmötet i Riga i januari 1998. Det vidgade ekonomiska och sociala samarbetet skapar ett ökat ömsesidigt beroende av goda grannskapsrelationer och får därmed också stor säkerhetspolitisk betydelse. Samarbetet frÄmjar Även säkerhetsfrÄgor i vid mening t.ex. genom att minska riskerna på miljöområdet och förhindra organiserad grÄnsöverskridande brottslighet.

Det säkerhetsfrÄmjande stödet Är en hörnsten i svensk Östersjöpolitik. Det omfattar insatser särskilt i Baltikum, men Även i Ryssland (bl.a. Kaliningrad) och Polen. Stödet, som samverkar med

multilaterala insatser, syftar bl.a. till att stärka den regionala samhörigheten. Ett centralt syfte vad gäller de baltiska staterna är att stärka deras säkerhet och suveränitet. Samarbetet koncentreras till utbildningsinsatser avseende säkerhetspolitisk kompetens, demokratiskt totalförsvaret, fredsfrämjande insatser, gränsbevakning, insatser för stärkt yttre gränskontroll, bekämpning av internationell organiserad brottslighet, asyl- och migrationspolitisk kompetens samt beredskap mot olyckor och katastrofer. De största givarländerna beslöt 1997 att koordinera det säkerhetsfrämjande biståndet till de baltiska staterna i Baltsea (Baltic Security Assistance Group). Inom ramen för Baltsea-samarbetet finns grupper för samordning av de största internationella säkerhetsfrämjande projekten: Baltbat (fredsfrämjande bataljon), Baltron (marin styrka), Baltnet (luftövervakningssystem) och Baltdefcol (försvarshögskola). Sverige samordnar arbetet med den baltiska försvarshögskolan. Vi deltar inte i Baltnet.

Det är betydelsefullt att Ryssland kan utveckla sitt samarbete med väst och att detta kommer till uttryck i det regionala samarbetet i Östersjöområdet. För att förbättra utsikterna för en rysk politisk och ekonomisk reformprocess är det väsentligt att den ryska befolkningen får egna erfarenheter av de västliga samhällena och deras demokratiska former, rättsväsende, sociala och marknadsekonomiska system.

S:t Petersburg är den naturliga knutpunkten för Rysslands västsamarbete i Östersjöregionen. Men det är viktigt att också de tidigare helt slutna sovjetiska militära basområdena i Kaliningrad och Murmansk inkluderas i det regionala samarbetet. Deras geografiska position ger förutsättningar för ett vittförgrenat ekonomiskt och socialt samarbete med många länder i norra Europa.

Kaliningrad är alltså starkt beroende av leveranser från övriga Ryssland för sin försörjning men man har även mottagit hjälp från länder i regionen. Kaliningrad, som under 45 år var en sovjetisk garnisonsregion och militärindustriellt centrum, har drabbats särskilt hårt av de ekonomiska problemen som den ryska krigsmakten brottas med. Detta har bl.a. fått konsekvenser som växande kriminalitet, miljöförstöring och social utslagning. Kontakterna mellan Kaliningrad och andra regioner i Östersjöområdet har dock intensifierats de senaste åren och utbyte sker bl.a. mellan politiker, affärsmän och experter.

Situationen i Murmanskregionen är likartad den i Kaliningrad. Miljöproblemen accentueras här av svårigheterna med att hantera skrotningen av de många atomdrivna militära som civila fartyg som finns där.

USA har under det senaste året visat ett starkt ökat intresse för säkerheten i Östersjöområdet. Under hösten 1997 lanserades ett "nordösteuropeiskt initiativ" med följande huvudpunkter: förstärkning av USA:s förbindelser med länderna i regionen, hjälp till de baltiska

staterna för att skapa förutsättningar för medlemskap i de europeiska och euro-atlantiska organisationerna (EU och Nato) samt utökat samarbete med Ryssland, i synnerhet dess nordvästra del. Det amerikanska engagemanget kulminerade i samband med att ett särskilt dokument, en amerikansk-baltisk stadga (charter) undertecknades i Washington den 16 januari 1998 av USA:s och de baltiska staternas presidenter.

Sedan det nordösteuropeiska initiativet presenterades har USA visat starkt intresse för medverkan i regionala institutioner, i synnerhet Barentsrådet och Östersjöstaternas råd. Från svensk sida anser vi att det finns säkerhetspolitiska skäl för en knytning av USA och andra intresserade parter till de regionala institutionerna. Genom att på detta sätt hålla USA:s och andra parter intresse för regionen levande motverkas uppkomsten av slutna regionala institutioner som på sikt skulle kunna medföra en säkerhetspolitisk regionalisering.

Förenata staternas engagemang och samarbete i olika former med alla länder i norra Europa är av vital betydelse och bidrar till att inlemma och förankra det nordiska området i det euro-atlantiska säkerhetssamarbetet. Det är av stor vikt att USA:s engagemang består och att förankringsprocessen fortsätter.

3.6 Militärstrategisk utveckling i Sveriges närområde

De säkerhetspolitiska förändringarna de senaste åren har inneburit minskad spänning i Nordeuropa. De förändrade förutsättningarna har skapat nya möjligheter för länderna i norra Europa att söka de säkerhetsarrangemang som bäst svarar mot behoven i denna nya situation. Det största hotet mot säkerheten i Nordeuropa som vi kan se i dagsläget sammanhänger med en fortsatt instabilitet i Ryssland.

Demokratiseringsprocessen i Ryssland fortgår men demokratin har ännu inte konsoliderats. Skulle denna demokratiseringsprocess avbrytas och ersättas med ett auktoritärt Ryssland skulle det påverka säkerheten negativt i Europa. Likaså kan ett tilltagande instabilt Ryssland få konsekvenser långt utanför landets gränser i form av ökad risk för spridning av massförstörelsevapen, miljöproblem, kärnkraftsolyckor och svält mm. Såväl en instabil som en auktoritär utveckling i Ryssland skulle ställa ökade krav på det internationella samfundet och särskilt på länder i Rysslands närhet att ha beredskap att hantera de problem som då kan uppstå.

Kolahalvön utgör fortfarande basområde för huvuddelen av Rysslands strategiska ubåtar och kommer inom de närmaste åren att

eventuellt också att bli det enda basområdet för dessa styrkor. Detta förhållande och det faktum att Barents hav är huvudsakligt operationsområde för de strategiska ubåtarna, understryker områdets vikt för Ryssland. Samtidigt som de strategiska ubåtarnas tillgänglighet har reducerats är styrkornas betydelse för den ryska krigsmakten avhängig den bedömning man från rysk sida gör av dessa och övriga kärnvapenstyrkors sårbarhet respektive möjlighet att bidra till en rysk andraslagsförmåga.

Förenata staterna, med sin dominerande militära kapacitet bibehåller dock sitt strategiska och säkerhetspolitiska intresse för regionen och är det land utanför norra Europa som militärt har störst möjlighet att påverka en kris eller konflikt i regionen.

Det polska medlemskapet i Nato medför en ny strategisk situation i Östersjöområdet. Polen får genom sin allt mer manifesterade förankring i de västliga strukturerna en tyngre roll och ett större ansvar som säkerhetspolitisk aktör i vårt södra närområde.

I de flesta länder i vårt närområde sker en ökad satsning på internationell krishantering och som ett led i detta fördjupas och utvecklas samverkansförmågan och den gemensamma övningsverksamheten inom ramen för PFF.

Taktiska kärnvapen förekommer i betydande mängd i den ryska delen av Östersjöområdet. Deras antal regleras av de ensidiga ryska och amerikanska deklarationerna från 1991-92 om reduktion av de totala arsenalerna.

De förhandlingar som för närvarande pågår om en revidering av CFE-avtalet kan komma att påverka situationen avseende konventionella stridskrafter också i vårt närområde bl.a. genom flankreglernas utformning och möjligheten av att fler länder tillträder avtalet.

3.6.1 Utvecklingen i den ryska krigsmakten

En reformering av den ryska krigsmakten har inletts men processen har hittills gått trögt och ytterligare försvårats av den ekonomiska krisen. De allt sämre ekonomiska utsikterna för krigsmakten gör att det inte är troligt att man kan uppnå en mindre och mer modern krigsmakt till år 2005, vilket är målet med militärreformen. Därtill är det svårt att se någon snar lösning på de sociala problem och den demoralisering som utvecklas inom den ryska krigsmakten. Rysslands erfarenheter av den egna krigsmaktens förmåga från såväl Afghanistan som Tjetjenien fortsätter att påverka moralen i den ryska krigsmakten negativt.

De mycket allvarliga problemen inom krigsmakten har medfört att ledningsförmågan är starkt reducerad. Det är svårt att bedöma vilka

möjligheter som finns att bygga upp en ny ledningsförmåga, inte minst eftersom det är beroende av hur stor organisation man kommer att ha efter en reform. Möjligheterna begränsas på lång sikt också av svårigheterna att rekrytera chefer. Övningsverksamheten minskar inom ledningsområdet som på andra områden men det finns en strävan att upprätthålla tillräcklig ledningsförmåga på operativ och strategisk nivå. Kraftsamlingen till de högre ledningsnivåerna är väsentlig för att säkerställa den strategiska avskräckningsförmågan.

Ju längre tid det tar att genomföra en försvarsreform desto sämre blir förutsättningarna att tillväxa i någon omfattning. Efter hand närmar sig också den tidpunkt då det inte längre är möjligt att iståndsätta befintliga förband. Möjligheterna att mobilisera ytterligare förband är mycket begränsade. De få delar av krigsmakten som endast i mindre utsträckning drabbats av problemen inom krigsmakten kan alltså utgöra kärnor i en ny organisation även vid en snabbare tillväxt.

Markstridskrafternas numerär har fortsatt att minska även under den senare delen av 90-talet. Krigsdugligheten vid kvarvarande förband är på en kritiskt låg nivå. Endast ett fåtal divisionsförband torde vara stridsdugliga. Luftlandsättningstrupperna och specialtrupperna (spetsnaz) avviker i viss mån från detta mönster. Det samma gäller för ett mindre antal prioriterade förband som är tänkta att forma bas för en ny struktur.

De ryska flygstridskrafterna är nu inne i en omvandlingsfas som innebär att de två försvarsgrenarna Flygstridskrafterna och Luftförvarstrupperna slås samman till en försvarsgren. Sammanslagingsprocessen har lett till minskad personell numerär och bantad ledningsstruktur, vilket ger utrymme för en effektivisering av verksamheten på lång sikt. Det är dock möjligt att på kortare sikt, med givna ekonomiska resurser, omfördela medel och därigenom öka förmågan hos prioriterade förband, t.ex. genom att öka flygtidsuttaget.

Vissa delsystem inom flygstridskrafterna är i teknisk paritet med motsvarande system i väst vilket innebär att en stor del skulle kunna användas taktiskt för en lång tid framöver. Tillgången till dessa delsystem skapar förutsättningar för att kunna upprätthålla en relativt stor volym av kvalificerade flygstridskrafter. En förutsättning för att upprätthålla i dag tillgängliga flygstridskrafter är dock att man löser de nuvarande problemen med att underhålla befintlig materiel. Lyckas man inte med detta minskar successivt tillgången till taktiskt användbara flygplan. Tillgången till flygplan är inte det enda problemet utan det fordras även en väsentligt ökad flygträning krävs för att få tillstånd en större fungerande organisation. Den genomsnittliga flygtiden för piloterna har fortsatt att minska de senaste åren och är mycket låg i många förband.

Det militära transportflyget används i ökad utsträckning för civila transportuppdrag vilket fört med sig att flygplanen har underhållits samtidigt som piloterna givits flygträning. Det generella utbildningsläget medger dock inte att några större militära operationer genomförs, utan att omfattande övning och kompletterande utbildning.

Nedskärningen av de ryska marinstridskrafterna i förhållande till den sovjetiska marinen har varit störst i Östersjön och sedan i fallande ordning Svarta havet och Stilla havet medan Norra marinen, som är högst prioriterade förändrats minst. Kaspiska flottiljen har delats mellan Ryssland, Azerbajdzjan, Kazakstan och Turkmenistan och en gemensam flottilj drivs nu under ryskt befäl. En viss marin varvskapitet har dock behållits, främst vad gäller ubåtar, små och medelstora ytstridsfartyg.

För närvarande antar Ryssland en avsevärt mer defensiv marin strategi än tidigare. För Östersjömarinen torde uppgifterna bestå i försvar av basområden, skydd av sjöfart, främst mellan Kaliningrad och S:t Petersburg, samt underrättelseinhämtning. Dessutom har man viss möjlighet att enskilt eller tillsammans med flygstridskrafter genomföra enstaka offensiva eller framskjutet defensiva uppgifter mot begränsad mål. Sjöstridskrafternas utskjutningsanordningar för taktiska kärnvapen finns fortfarande kvar även om kärnladdningarna för närvarande lagras på land.

Få tecken tyder på att de ryska marinstridskrafterna inom en tioårsperiod kan komma ges någon mer omfattande offensiv förmåga, varken på världshaven eller i Östersjön.

I Ryssland finns alltså stor tillgång till kemiska stridsmedel som skulle kunna sättas in även långt utanför det egna landet. Det går inte heller att utesluta att den forskning som bedrivs på det biotekniska området, främst genteknik, kan komma att användas för att utveckla B-stridsmedel. Den internationella kontrollregimen för kemiska vapen är av vikt för att förhindra spridning och utveckling av dessa typer av vapen. Det är också önskvärt att liknande mekanismer införs för kontroll av biologiska vapen.

Ryssland har också ett stort antal kärnvapen, såväl taktiska som strategiska. Att underhålla dessa system är dock kostnadskrävande och det är en betungande uppgift för den redan hårt ansträngda krigsmakten.

De konventionella stridskrafternas sjunkande status och operativa förmåga är en av förklaringarna till att Ryssland i sina senaste två säkerhetsdoktriner har övergått till en avsevärt starkare framtoning av kärnvapen som ett avskräckningsmedel. Doktrinen anger inte längre att Ryssland avstår från att börja använda kärnvapen och ett flertal fall anges som skulle kunna utlösa en vedergällningsattack med kärnvapen. Enligt den nu gällande ryska kärnvapendoktrinen utesluts inte heller en användning av taktiska kärnvapen i lokala konflikter, eller vid angrepp

från en stat som är allierad med en kärnvapenmakt. En sådan insats eller hot om en sådan i vårt närområde skulle självfallet få mycket allvarliga konsekvenser för Sveriges säkerhet.

Någon materielanskaffning av nämnvärd omfattning kommer inte att kunna göras under de närmaste åren till den ryska krigsmakten. Den ryska materielutvecklingen är därför beroende av möjligheter till export. Exportmöjligheterna har drabbats hårt av den globala ekonomiska krisen. I några industrisektorer har man lyckats upprätthålla en viss produktion och utveckling av konkurrenskraftig materiel. Det gäller särskilt inom den ryska flyg-, missil-, ubåts- och rymdindustrin. Förmågan att vidmakthålla och utveckla denna kompetens är avgörande för om och när Ryssland kan börja utforma en modern försvarsmakt i enlighet med reformplanerna.

3.6.2 Militära operationsmöjligheter i närområdet

Möjligheterna att skapa en rysk förmåga att genomföra större militära operationer i det nordeuropeiska området är i dagsläget än mer begränsade i förhållande till mitten av 1990-talet. En omfattande uppbyggnad av den ryska krigsmakten kräver en målmedveten satsning och stora ekonomiska uppoffringar för det ryska samhället.

Det går dock inte att helt utesluta möjligheten att Ryssland vid ett radikalt förändrat politiskt klimat försöker bygga upp styrkor baserade på den krigsmateriel man har idag. Den omfattande verifikationsregim som utvecklats bl.a. inom ramen för OSSE möjliggör en ökad transparens och försvårar en omfattande iståndsättning.

Försvarsberedningens bedömning är att ett invasionsföretag syftande till ockupation av hela eller delar av Sverige inte ter sig möjligt att genomföra under de närmaste tio åren, förutsatt att vi har kvar en grundläggande försvarsförmåga. Ett angrepp mot ett baltiskt land torde dock efter viss iståndsättning kunna genomföras på kort sikt, vilket tydligt skulle få negativa konsekvenser för Europas och Sveriges säkerhet. I samband med allvarligare incidenter och kriser i vårt direkta närområde kan Sverige komma att bli föremål för hot om eller begränsade militära operationer redan på kort sikt. I ett sådant läge skulle begränsade sjö- och flygstridskrafter, kryssningsrobotar och ballistiska missiler kunna sättas in mot svenska enheter eller svenskt territorium. På medellång sikt kan andra medel som fjärrstridskrafter med mer utvecklad precisionsbekämpningsförmåga och mindre insatsförband komma att användas i sådana operationer.

Det går inte heller att utesluta hot om insats med större eller mindre inslag av alternativa metoder som informationskrigföring eller massförstörelsevapen.

4 Försvarspolitikens inriktning efter kontrollstationen

4.1 Försvarspolitikens avgränsning och roll i säkerhetspolitiken

De senare årens internationella utveckling har ställt ett vidare spektrum av hot i centrum för vad som kan påverka landets säkerhet och vad säkerhetspolitiken bör omfatta - ett vidgat säkerhetsbegrepp. Denna slutsats kom till uttryck redan år 1995 i den första etappen av det senaste försvarsbeslutet.

Under det kalla kriget var ett storkrig mellan maktblocken i Europa det helt dominerande hotet och Sveriges säkerhetspolitik fokuserades på att söka undvika att Sverige skulle dras in i ett sådant krig. Försvaret inriktades därvid helt på att kunna möta ett väpnat angrepp i form av en invasion av landets territorium.

I dag fokuseras intresset på en säkerhetspolitiskt mer mångfacetterad bild av tänkbara yttre risker och hot mot vårt lands säkerhet. Den sträcker sig från de mer traditionella säkerhetspolitiska hoten mot vårt lands territorium, som vi inte kan utesluta på lång sikt, via mer begränsade väpnade angrepp till olika typer av sabotagehandlingar. Även de instrument som står till förfogande har utvecklats från militära medel till t.ex. hot med massförstörelsevapen och informationskrigföring.

Sverige har efter det kalla kriget inom ramen för det allt bredare internationella säkerhetssamarbetet betydligt större möjligheter än tidigare att påverka förhållandena i omvärlden. Vårt medlemskap i EU spelar härvid en central roll. Sverige bedriver också i ökande omfattning ett samarbete med Nato inom ramen för Euro-atlantiska partnerskapsrådet, Partnerskap för fred och i de pågående fredsfrämjande insatserna på Balkan.

Genom att delta i internationell fredsfrämjande verksamhet kan vi i dag direkt påverka säkerhetsläget. Vi begränsar oss inte enbart till att försvara oss mot att bli indragna i ett möjligt storkrig, utan kan aktivt

medverka till en utveckling i omvärlden som minskar riskerna för konflikter och krig och bidrar till varaktigt förtroendefulla och fredliga relationer mellan alla länder. Detta omfattar också ett aktivt deltagande i konflikthantering vid uppkomna kriser.

Det finns i vårt samhälle hot och risker som följer av den tekniska utvecklingen och de moderna, allt mer komplexa samhällenas sårbarhet. Dessa risker uppvägs i viss mån av den robusthet man försöker bygga in i moderna system samt av de stora samhälleliga resurser i övrigt som rätt organiserade kan användas för att hantera störningar av olika slag. Problemen måste likväl ständigt uppmärksammas. Katastrofartade olyckor och andra extraordinära situationer kan medföra svåra påfrestningar, t.ex. genom allvarliga störningar av infrastrukturen. I säkerhetspolitiken bör därför ingå att förebygga och skapa en beredskap att hantera extraordinära situationer som utan att direkt hota landets fred och självständighet likväl kan innebära svåra påfrestningar på samhället.

Samtidigt som säkerhetsbegreppet vidgas är det inte rimligt eller hanterligt att anse att allt som kan påverka landets och medborgarnas situation har säkerhetspolitisk relevans.

Säkerhetspolitiken bör enligt Försvarsberedningens mening primärt avse sådana hot mot säkerheten som kan innebära snabba och allvarliga försämringar av samhällets normala funktion. Det innebär att hoten måste ha en viss dignitet (dvs. avse samhället eller många människor snarare än enskilda verksamheter eller individer). Sådana hot har ofta även försvarspolitisk relevans genom att totalförsvarsresurser i större eller mindre utsträckning kan nyttjas för att förebygga dem eller hantera dem om de skulle inträffa.

Risker för att säkerhetspolitiska hot av här angivet slag skall uppstå kommer i sin tur att bero av långsiktiga förändringar av samhällsförhållanden och relationer mellan länder. En viktig del av säkerhetspolitiken är att långsiktigt söka påverka förhållandena i omvärlden så att riskerna för säkerhetspolitiska hot minskar. Hit bör t.ex. räknas insatser för att stärka utvecklingen av demokratiska stater och en internationell rättsordning, insatser för att främja fredlig konfliktlösning och gemensam hantering av uppkommande kriser.

Däremot bör inte sådana tänkbara försämringar i levnadsstandard och livsvillkor – och som också i sig kan vara hotande – som kan förknippas med långsiktiga förändringar av handel och industriella villkor, utarmning av naturresurser, sociala förhållanden, miljöförstöring och klimatförändringar etc. betraktas som säkerhetspolitiska hot i sig. Det är frågor som främst bör behandlas inom andra politikområden än försvars- och säkerhetspolitiken.

Varje nation har enligt artikel 51 i Förenta nationernas stadga rätt till självförsvar i händelse av väpnat angrepp. Enligt regeringsformen

får regeringen sätta in Försvarsmakten eller del därav i strid för att möta väpnat angrepp mot riket. Av förarbetena till regeringsformen framgår att uttrycket väpnat angrepp knyter an till artikeln i FN-stadgan. Regeringens rätt att disponera försvarskrafterna på detta sätt är alltså beroende av ett väpnat angrepp från en annan stat. Grundlagen hindrar dock inte att totalförsvarsresurserna används för andra syften. Även om de bestämmelser i lag som reglerar totalförsvaret utgår från att totalförsvarets primära uppgift är att försvara riket mot väpnade angrepp, föreskriver de nämligen också att totalförsvarsresurserna skall utformas så att de även kan användas vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser samt stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället.

En allmänt bärande grundprincip i svensk förvaltning är att en myndighet behåller sitt ansvar för sitt verksamhetsområde även vid svåra påfrestningar i fred. Det är regeringens uppgift att närmare ange ansvarsförhållandena för de olika slag av åtgärder som myndigheterna skall vidta för att klara sina uppgifter härvidlag. Som nyss nämnts skall totalförsvarsresurser kunna ställas till myndigheternas förfogande i sådana situationer.

Det vidgade säkerhetsbegreppet gör det nödvändigt att klarare precisera i vilken utsträckning det är möjligt att använda totalförsvarsresurserna mot sådana hot som inte är väpnade angrepp i den nämnda folkrättsliga bemärkelsen. Som framgått av det föregående täcker nämligen den vidgade säkerhetssynen och säkerhetspolitiken ett helt spektrum av hot i både krig och fred. I denna hotskala ingår fall som ligger mellan en invasion syftande till ockupation av hela eller delar av landet (väpnat angrepp med en stat som aktör) och brott, olyckor m.m. som helt tas om hand av civila myndigheter. Ett exempel på sådana fall är aktörer, som inte är stater, som använder avancerade vapen, inkluderande icke-konventionella vapen. Att använda resurserna för att tillgodose humanitära ändamål torde inte möta några hinder från legala utgångspunkter. Frågan om att kunna använda Försvarsmaktens resurser i en stridsliknande situation som inte är ett väpnat angrepp är emellertid mer komplicerad mot bakgrund av den angivna grundlagsbestämmelsen.

Exempel på hotsituationer som ligger inom ett vidare spektrum är följande:

- väpnat angrepp, med annat syfte än ockupation och av begränsad omfattning, som kan sättas in med kort förvarning. Det skulle t.ex. kunna röra sig om fjärrstridskrafter (flyg, kryssningsmissiler, ballistiska robotar) som kan utgå direkt från sin fredsgruppering.
- angrepp av förtäckt typ, dvs. angriparen, som kan vara såväl en stat som en organisation, är svår att identifiera, och där nya typer av påverkansmedel såsom angrepp mot informationssystem utnyttjas.

- aktörer, som inte är stater, som utnyttjar avancerade vapen inkluderande icke-konventionella vapen.
- svåra påfrestningar på samhället, där tidsförhållandena är knappa och totalförsvarsresurser behöver utnyttjas.

Försvarsberedningen anser att fall av den karaktär som exemplen illustrerar under det närmaste decenniet utgör de mest troliga hoten mot Sveriges säkerhet. Det finns därför anledning att säkerställa att vi på ett effektivt sätt har möjligheter att möta dessa hot och risker. Beredningen konstaterar att det finns en konflikt mellan gällande lagstiftning och vad som förefaller vara det mest effektiva sättet att möta dessa nutida hotbilder. Ett gemensamt drag för ovanstående typer av fall är att förvarningstiderna kan vara mycket korta och att en blandning av civila och militära resurser kan komma att behövas. Följande problem kan uppstå när de hot och risker som här skisserats skall mötas:

- Hur skall dessa hot förebyggas och hanteras om de förverkligas?
- Hur skall ansvarsfördelningen och samordningen mellan myndigheterna se ut?
- Hur skall man på enklaste sätt ställa totalförsvarsresurser till civila myndigheters förfogande?
- Fungerar ledningssystemen tillfredsställande i samordnade civil-militära insatser som genomförs med kort varsel?

Försvarsberedningen anser det nödvändigt att Sverige utvecklar sin förmåga att möta ovan skisserade hotsituationer. Härvid måste såväl totalförsvaret som samhällets övriga resurser komma till användning. Det är därför angeläget att regeringen initierar en översyn av lagstiftningens ändamålsenlighet på dessa områden samt av nuvarande regler i övrigt och av samarbetsformer mellan olika berörda myndigheter och enskilda.

4.2 Säkerhetspolitikens mål

Genom riksdagens beslut i den första etappen av det senaste försvarsbeslutet fastslogs säkerhetspolitikens mål. De senare årens utveckling ger ingen anledning att ändra den grundläggande inriktningen. Med vissa förändringar och tillägg föreslås följande mål för säkerhetspolitiken att gälla efter den kommande kontrollstationen. Ändringarna avser främst vårt internationella agerande för fred och säkerhet, motiven för vår militära alliansfrihet samt synen på vårt agerande vid ett försämrat säkerhetspolitiskt läge i omvärlden.

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

Vår säkerhetspolitik har såväl en nationell som en internationell dimension.

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

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

Säkerhetspolitikens båda dimensioner formas i ett kontinuerligt samspel mellan främst utrikespolitiska och försvarspolitiska åtgärder. Beredskapen mot snabba och allvarliga försämringar av samhällets normala funktion åstadkoms emellertid i stor utsträckning utanför utrikes- och försvarspolitiken.

Sveriges säkerhet måste ses i ett globalt perspektiv. Av central betydelse är FN:s insatser för fred och säkerhet. Sverige lägger stor vikt vid att världssamfundet på olika sätt tidigt kan ingripa i lokala och regionala konflikter. Ansträngningar för att hindra ytterligare spridning av massförstörelsevapen har stor betydelse.

I Europa utgör vårt överordnade säkerhetspolitiska mål att varaktigt säkra ett förtroendefullt och nära samarbete mellan alla stater. Samarbetet inom EU och med de euro-atlantiska säkerhetsstrukturerna är härvid av stor betydelse. Det är vår övertygelse att Sveriges säkerhet i allt högre grad måste grundas på gemensam säkerhet byggd på hållfasta politiska och ekonomiska relationer mellan demokratiska stater.

Det är ett grundläggande svenskt intresse att utvecklingen också i Central- och Östeuropa leder till en fortsatt demokratisk utveckling, ekonomiska och sociala framsteg, förbättrad miljö samt en ökad öppenhet mot omvärlden.

För vår del är det regionala samarbetet inom Östersjöområdet av central betydelse. Det nordiska försvars- och säkerhetspolitiska samarbetet har under de senaste åren utvecklats genom regelmässiga överläggningar på utrikes- och försvarsministernivå, ett långtgående samarbete i fredsfrämjande verksamhet, ett fördjupat materielsamarbete m.m. Sverige och Finland har därutöver ett särskilt samarbete i säkerhetspolitiska frågor. Sveriges säkerhetsfrämjande samarbete med de baltiska länderna tillmäts stor vikt. Detta kommer bl.a. till uttryck genom vårt starka agerande för de baltiska staternas integration i

Europeiska unionen, vilket är ett viktigt säkerhetspolitiskt intresse för Sverige.

Att Ryssland inlemmas i samarbetet i Östersjöregionen har stor säkerhetspolitisk betydelse. Det är också av stor vikt att strandstaterna Polen och Tyskland aktivt deltar i det breda samarbetet.

Sveriges militära alliansfrihet syftande till att vårt land skall kunna vara neutralt i händelse av krig i vårt närområde består. Den förutsätter att vi har en betryggande försvarsförmåga.

Genom att vidmakthålla en trovärdig grund för totalförsvarets långsiktiga styrka och anpassningsbarhet bidrar Sverige till den säkerhetspolitiska stabiliteten och skapar förutsättningar för nationell handlingsfrihet. Vår militära alliansfrihet medverkar till att undvika konflikter och spänning i norra Europa och ger oss goda möjligheter att utveckla förtroendefulla relationer och samarbete för ökad säkerhet.

Det är Sverige självt som definierar den närmare innebörden av den militära alliansfriheten. Den sätter – bortsett från avtal om ömsesidigt stöd till försvar mot väpnat angrepp – inga andra hinder för Sveriges allsidiga och aktiva deltagande i det allt mer fördjupade internationella säkerhetssamarbetet även inom det militära området.

Det är en svensk strävan att ge effektiva bidrag till gemensamma fredsfrämjande och humanitära insatser både i och utom Europa. Det är också ett svenskt mål att få till stånd en effektiv och väl fungerande euro-atlantisk krishanteringsförmåga som med mandat från FN eller OSSE kan bidra till att främja samarbete och fredlig konfliktlösning i Europa. Det är ett klart svenskt intresse att förmågan till internationell samverkan utvecklas genom teknisk anpassning och utbildning samt genom samövningar.

Vår strävan är att på det fredsfrämjande området samarbeta med Europas alla säkerhetsorganisationer. Jämsides med vår medverkan i FN och OSSE deltar vi sålunda i EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik, samt samarbetar med Nato och flertalet övriga europeiska stater inom ramen för det Euro-atlantiska partnerskapsrådet (EAPR) och Partnerskap för fred (PFF). Vi är vidare en aktiv observatör i Västeuropeiska unionen (VEU). Därtill kan fogas det regionala och bilaterala samarbetet med våra grannländer.

Om det säkerhetspolitiska läget försämras, skall vår säkerhetspolitik bidra till att spänningen i omvärlden och särskilt i vårt närområde begränsas. Vi skall kunna försvara vårt territorium mot kränkningar och angreppshandlingar och vi skall kunna agera för att tillvarata svenska intressen. Vi skall kunna motstå hot och påtryckningar och möta insatser som riktas mot funktioner och värden i det svenska samhället och som syftar till att påverka vårt agerande och samhällets funktion.

Vi skall också söka förebygga att vårt samhälle utsätts för svåra påfrestningar i fred genom den robusthet och förmåga till omställning

som byggs in i det fredstida samhället. Det skall därutöver finnas en beredskap att hantera de påfrestningar som likväl kan uppstå. Beredskapen skall avse extraordinära situationer som kan uppstå genom snabba och allvarliga försämringar av samhällets funktion.

4.3 Försvarspolitikens inriktning

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

Samtidigt måste försvarspolitiken bedrivas och uppbyggnaden av försvarsresurser ske med en helhetssyn på hanteringen av hot och risker inom alla samhällssektorer. Strävan bör vara att få ett så effektivt utnyttjande som möjligt till stånd av de samlade resurser som samhället satsar för att trygga sin säkerhet.

Totalförsvarsresurserna skall liksom tidigare kunna användas för att

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

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

Det är som närmare framgått av föregående kapitel av två skäl mycket svårt att föreställa sig att ett invasionshot mot Sverige syftande till att ockupera hela eller delar av landet skulle kunna utvecklas under det närmaste decenniet, förutsatt att vi har kvar en grundläggande försvarsförmåga. För det första är beredskapen hos de militära styrkorna i vår omvärld mycket begränsad. Särskilt gäller detta Ryssland.

För det andra präglas inte den säkerhetspolitiska situationen i vårt närområde av så starka politiska motsättningar att Sverige riskerar att dras in i ett krig. Tvärtom går utvecklingen mot ett ökat säkerhetssamarbete trots vissa kvarvarande motsättningar och delvis motstridiga intressen.

Den politiska situationen skulle visserligen relativt snabbt kunna förändras, inte minst mot bakgrund av den politiska och ekonomiska turbulensen i Ryssland. För att i avgörande grad förändra beredskapen

hos de militära resurserna krävs dock både lång tid och en i ett kortare tidsperspektiv ouppnåelig koncentration av ekonomiska resurser på det militära området.

Att invasionshotet ter sig avlägset beror till del på att Sverige har en viss förmåga till insats mot angreppsföretag mot landet redan idag och att vi har skapat förutsättningar för att denna förmåga vid behov snabbt kan anpassas till en erforderlig nivå. Avsaknaden av sådana resurser skulle utgöra en situation som gjorde oss synnerligen utsatta för hot och påtryckningar och känsliga för de politiska förändringar av läget särskilt i öst som ingalunda kan uteslutas.

Därför krävs att Sverige har en sådan beredskap som gör det möjligt att möta de mer begränsade väpnade hot som direkt kan beröra Sverige vid en kris som utvecklas ur nuvarande omvärldsläge. Det måste alltid finnas en förmåga att hävda landets territoriella integritet. Sveriges totalförsvar måste vid en krissituation i omvärlden successivt kunna höja beredskapen. Åtgärder måste även kunna vidtas i ett längre tidsperspektiv mot förändrade hot. Anpassningsfilosofin blir här av central betydelse. Sammantaget bör dock relativt sett minskad vikt läggas vid förmågan att möta väpnat angrepp.

Redan i dagsläget finns en rad olika medel som skulle kunna användas vid ett angrepp mot Sverige. Militära förband innehållande olika typer av vapensystem kan utnyttjas. Allt fler stater utanför Europa anskaffar vapensystem med mycket långa räckvidder såsom kryssningsmissiler och ballistiska missiler. En kombination av ökad precision och sprängverkan gör att stor verkan kan nås även med konventionella medel. Trots överenskommelser på rustningskontroll- och nedrustningssidan utgör nukleära, biologiska och kemiska vapen, NBC-vapen, fortfarande ett hot.

Även om en invasion med syfte att ockupera hela eller delar av Sverige med en bibehållen grundläggande förmåga till totalförsvar inom det närmaste decenniet inte ter sig möjliga att genomföra, utesluter detta dock inte riskerna för våld eller hot om våld och skadegörelse mot viktiga funktioner och värden i det svenska samhället eller mot betydande svenska intressen i omvärlden. Syftet skulle kunna vara att påverka Sveriges agerande i någon internationell fråga eller konflikt där vi är involverade eller att på annat sätt nå fördelar med ett angrepp eller hot om angrepp mot Sverige eller kränkning av svensk suveränitet utan att för den skull behöva gå så långt som att ockupera hela eller delar av landet. Det skall inte råda något tvivel om vår förmåga att stå emot militära påtryckningar i syfte att påverka vår politiska vilja eller våra möjligheter att hålla Sverige utanför en väpnad konflikt.

Omfattande sabotage eller terroraktioner mot viktiga infrastruktursystem som elförsörjning eller telekommunikationer kan

ingå i en utveckling mot någon form av väpnat angrepp. Förmågan till analys av det säkerhetspolitiska läget i vår omvärld är avgörande för våra förutsättningar att identifiera angriparen och kunna avgöra om denna form av handlingar utförts av enskilda, eller kan ledas till främmande makt. Så länge det handlar om enskilda brottslingars verksamhet har de rättsvårdande myndigheterna det primära ansvaret för att hantera situationen, även om därvid också totalförsvarsresurser skall kunna utnyttjas. Rör det sig om ett väpnat angrepp från en främmande makt skall det mötas av vårt samlade totalförsvar.

På lång sikt går det inte att utesluta möjligheten av att ett invasionshot skulle kunna växa upp igen. Militärstrategiska förändringar och en ny generation av förband medför att ett sådant invasionshot kommer att se annorlunda ut än det kalla krigets. Före ett sådant hot kan det dock bedömas bli en försämring av det säkerhetspolitiska läget som kommer att ta lång tid i anspråk och som kommer att vara iakttagbar såväl i form av politiska som av militära förändringar av stor omfattning. Försvarspolitikerna måste omfatta åtgärder för att vi skall kunna uppfatta och värdera sådana förändringar och skapa en grund för att vi på ett betryggande sätt skall kunna utveckla den egna försvarsförmågan i takt med hotande förändringar i omvärlden.

Sverige måste således ha en grundläggande förmåga att kunna möta angrepp mot landet och betryggande förutsättningar att vid behov kunna anpassa försvarsförmågan till utvecklingen i omvärlden. En grundkapacitet måste finnas att med stor flexibilitet kunna möta olika typer av hot. Skälet till det är dels de svårigheter som kan finnas att i tid fatta beslut om att stärka försvarsförmågan, dels att det på många områden tar så lång tid att utveckla kompetens och kapacitet att det inte ter sig möjligt att mer än marginellt anpassa den till iakttagbara förändringar av omvärldsläget. I andra avseenden däremot bör Sverige kunna förlita sig på väl förberedda möjligheter att anpassa försvarsförmågan.

4.3.2 Bidrag till fred och säkerhet i omvärlden

Sverige har en lång tradition av aktiv säkerhetspolitik och säkerhetsfrämjande verksamhet, vilken bl a tagit sig uttryck i 80000 svenskars deltagande i olika typer av fredsfrämjande verksamhet.

Efter det kalla krigets slut har det svenska deltagandet i krishanteringsoperationer breddats och fördjupats. Härvidlag har det svenska deltagandet i den internationella krishanteringsinsatsen i Bosnien spelat stor roll. Sverige var ett av de första länder som ställde trupp till FN:s och Unprofors förfogande i Bosnien. Det svenska deltagandet avsåg att bidra till det internationella samfundets konfliktlösning och visa beredskap, bl.a. mot bakgrund av EU-medlemskapet, samt att solidariskt axla bördorna för att trygga fred och säkerhet i Europa. Svensk trupp deltar också i den Nato-ledda insatsen i Bosnien för att säkerställa Daytonavtalets efterlevnad. Bl.a. de höga kostnaderna förknippade med dagens relativt tunga insatser har dock medfört att numerären begränsats i förhållande till tidigare.

För Sverige har deltagandet grundat sig på en sammanflätning av motiv som präglas både av nationellt intresse och internationell solidaritet. Det kan inte anses vara förenligt med våra värderingar att passivt åse en mänsklig katastrof på Balkan, samtidigt som Sverige har goda försvarsmässiga resurser för att bidra till att dämpa det mänskliga lidandet. Genom att verka förebyggande för att skapa förtroende och minska risken för att konflikter skall uppstå, genom att medverka till att försöka bilägga konflikter och till uppbyggnad av fungerande samhällen efter konflikter söker världssamfundet och olika grupperingar av stater i internationell samverkan att bidra till fred och säkerhet. Genom att delta i denna verksamhet verkar Sverige också för sin egen säkerhet.

Det är för Sveriges säkerhet väsentligt att respekten för internationell rätt upprätthålls. Det är vidare av stor vikt att inte lokala konflikter trappas upp och sprids utan kan lösas. Världssamfundet måste då kunna ingripa för att söka bilägga konflikter eller till sist med tvingande åtgärder agera mot den eller de som hotar internationell fred och säkerhet. Sverige har således både intresse av och ansvar för att medverka till att så kan ske. Därmed bidrar vi till att det samarbete som utvecklats för Europas säkerhet består och fördjupas och till att förhindra att den europeiska säkerhetspolitiken åternationaliseras.

Vår säkerhetspolitiska linje utgör inget hinder för ett aktivt deltagande i uppbyggandet av vare sig en europeisk eller en gemensam euro-atlantisk krishanteringsförmåga.

Detta säkerhetssamarbete har också i sig en förtroendeskapande dimension. Totalförsvarsresurser kan användas för att bistå de baltiska staterna i uppbyggandet av de försvar som de, liksom varje oberoende nation, har rätt till. Sverige bör också verka för att i ökad utsträckning involvera Ryssland i det euro-atlantiska säkerhetssamarbetet.

Säkerheten i närområdet måste alltid stå i centrum för Sveriges försvarsansträngningar. Det svenska försvaret måste ha förmåga att förhindra spridning till svenskt territorium av eventuella kriser och väpnade konflikter i vårt närområde. Samtidigt måste Sverige kunna bidra till att dämpa och bilägga konflikter i vårt närområde i samverkan med andra länder och efter begäran av FN eller beslut som fattas av OSSE, ställa väpnad styrka till förfogande.

Inom den nordiska kretsen ter sig säkerhets- och försvarsmässigt samarbete som naturligt. Vårt gemensamma uppträdande i Bosnien är ett konkret och framgångsrikt exempel på detta samarbete.

Sveriges prioritering av närområdet och Europa förenas med ett fortsatt engagemang för den globala säkerheten. I dagens värld betyder gränser och avstånd mindre än förr. Det innebär att Sveriges avsikt att ta sitt internationella ansvar och samtidigt tillgodose svenska intressen, har sin tillämpning också i ett vidare geografiskt perspektiv.

Lokala konflikter i en rad stater kan få konsekvenser inte bara i ett regionalt utan också i ett globalt perspektiv. Det finns risk för att allvarliga konfrontationer uppkommer med stater där en eller några av dem redan har eller är på väg att skaffa sig massförstörelsevapen.

Den nutida snabba nyhetsförmedlingen innebär att människor i större utsträckning än tidigare görs medvetna om de brott som begås mot grundläggande mänskliga rättigheter på olika håll i världen.

Mot bakgrund av Sveriges tillgång till betydande kompetens och resurser inom totalförsvarets område, måste det finnas en svensk beredskap att bidra till det globala samarbetet för ökad säkerhet också med totalförsvarsresurser.

Det svenska bidraget bör utformas så att det är förenligt med och bidrar till att förverkliga våra övergripande säkerhetspolitiska mål, samt bidrar med sådan förmåga där Sverige innehar en för ändamålet relevant kompetens.

I det säkerhetspolitiska läge som råder bör relativt sett ökad vikt läggas vid totalförsvarsresursernas bidrag till fred och säkerhet i omvärlden. Den förmåga till operativa insatser som vi successivt bygger upp har sin mest omedelbara och efterfrågade tillämpning i det internationella säkerhetssamarbetet. Försvarsinsatser inom denna ram bidrar direkt till att hantera de dagsaktuella hoten mot säkerheten och de svenska förbanden har visat god kompetens i det internationella samarbetet. Samtidigt får personalen handfasta och värdefulla

erfarenheter av betydelse också för vår förmåga att försvara landet mot angrepp.

Sverige önskar spela en viktig roll för det internationella säkerhetssamarbetet. En förening av traditioner, värderingar, intressen, samt tillgång till i sammanhanget värdefulla resurser, gör det angeläget för Sverige att ge ett fullödigt bidrag till fred och säkerhet i vilket försvarspolitiken har en tydlig och väl definierad roll.

4.3.3 Att stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred

Hantering av svåra påfrestningar på samhället i fred måste beaktas inom flertalet samhällssektorer. Grundprincipen är att varje sektor självt ansvarar för att kunna hantera de störningar och påfrestningar som kan drabba sektorn. Inte minst bör detta ske genom att redan från början bygga in en robusthet mot störningar vid uppbyggnad av resurser och utformning av system. Genom försvarspolitiken skapas emellertid betydande resurser som kan bidra till förmågan att hantera svåra påfrestningar. Försvarspolitiken bör utformas med hänsyn härtill. Detta innebär inte någon förändring av ansvars- och rollfördelningen.

I propositionen om beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred (prop. 1996/97:11) uttalades en ambition om att särskilt god beredskap bör finnas inom följande områden: nedfall av radioaktiva ämnen, svåra störningar i samhällets infrastruktur (el, tele, vatten, radio/TV), översvämningar och dammbrott, massflykt av asyl- och hjälpsökande, allvarlig smitta, effekterna av terroristattacker, kemikalieolyckor och störningar i samhällsviktiga datasystem. I rapporten (Ds 1998:32) Skyldigheter och befogenheter vid svåra påfrestningar på samhället i fred diskuteras vad som avses med en svår påfrestning på samhället i fred. Enligt rapporten utgör en svår påfrestning inte en enskild händelse i sig, exempelvis en olycka ett sabotage osv. utan det är ett tillstånd som kan uppstå när en eller flera händelser utvecklar sig eller eskalerar till att omfatta flera delar av samhället. Tillståndet är av en sådan omfattning att det uppstår allvarliga störningar i viktiga samhällsfunktioner eller att det hotar grundläggande värden av olika slag i samhället och kräver att insatser från flera olika myndigheter och organ samordnas för att kunna hantera situationen och därmed begränsa konsekvenserna.

Svåra fredstida påfrestningar kan enligt rapporten sägas utgöra olika slag av extrema situationer med låg sannolikhet som skiljer sig åt i sak. De områden som anges i propositionen om svåra påfrestningar på samhället i fred är exempel på inom vilka områden sådana situationer

kan uppstå. Exemplifieringen är givetvis inte heltäckande men tillsammans täcker områdena ett brett spektrum av möjliga händelser.

Enligt rapporten är det inte möjligt eller ens önskvärt att, i generella termer, dra en skarp gräns mellan vad som är en händelse som kan innebära en svår påfrestning på samhället i fred och vad som inte är det. Eftersom samhället skall ha en beredskap och förmåga att hantera *alla* typer av händelser i fred är det sålunda inte heller nödvändigt att definiera en sådan generell gräns.

Svåra fredstida påfrestningar avser således extrema situationer som förorsakas av plötsligt inträffade händelser och hot av icke-militär natur. Avancerade vapen och vapensystem kan komma att innehas även av andra aktörer än stater. Allvarliga hot skulle därmed kunna riktas mot oss utan att det därför är fråga om väpnat angrepp. Det kan t.ex. omfatta sabotagehandlingar utförda av andra grupper och organisationer än stater, riktade mot viktiga samhällsfunktioner. De medel som används kan medföra fysisk förstörelse men kan också innefatta manipulering av informationssystem, propaganda och desinformation.

Syftet med bistånd av totalförsvarsresurser skall vara att i extraordinära lägen kunna stärka det normala fredssamhällets förmåga att hantera risker och störningar. Olika aspekter av användandet av totalförsvarsresurser vid svåra påfrestningar måste beaktas i planeringen inom totalförsvaret. Skall resurserna kunna användas bör en kontinuerlig övnings- och utbildningsverksamhet i att delta i hanterandet av svåra påfrestningar genomföras. Särskilt viktigt är att öva hur totalförsvarsresurserna på bästa sätt skall underställas de ansvariga myndigheterna i deras reguljära myndighetsutövning. Mer omfattande våldshandlingar eller hot om våld är därvid ett särskilt problemområde.

Utnyttjandet av sektorövergripande resurser i akuta situationer kan innebära ett ledningsproblem. Därför bör också ledningsseminarier och ledningsövningar ingå i utformningen av samhällets totala resurser för att hantera svåra påfrestningar.

En helhetssyn bör eftersträvas för att vi ska kunna utnyttja samhällets samlade resurser för att hantera hot och risker i såväl krig som fred.

4.3.4 Försvarsberedningens samlade förslag till försvarspolitikens inriktning

Totalförsvarsresurserna bör liksom tidigare kunna användas för att

- försvara Sverige mot väpnat angrepp
- hävda vår territoriella integritet,

- bidra till fred och säkerhet i omvärlden
- stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred.

Målen gällande försvar av Sverige mot väpnat angrepp och hävdande av vår territoriella integritet kvarstår från 1995/96 års försvarsbeslut. I nuvarande omvärldsläge bör dock dessa mål kunna uppnås med reducerade resurser när det gäller antal förband, beredskapskrav m.m.

Trots ett allmänt sett minskande hot vad gäller väpnat angrepp kan dock förmågan behöva höjas inom vissa delar av vårt totalförsvar.

Möjligheter till en anpassning till uppkommande nya hot måste byggas in.

Försvarsberedningen anser att svenska bidrag till fred och säkerhet i omvärlden är mycket väsentliga. De fysiska resurser som avdelas för detta bidrag bör i de flesta fall vara desamma som avses för försvar mot väpnat angrepp och stöd till det svenska samhället i fred. Främst vad gäller markförband och vissa specialresurser bör de internationella behoven påverka dimensioneringen. Till detta kommer erforderliga medel för att genomföra den internationella verksamheten. Så snart det är genomförbart bör inom fastställda ekonomiska ramar en omställning ske så att den samlade förmågan till internationell verksamhet med totalförsvarsresurser stärks.

För det civila försvaret gör beredningen bedömningen att omfattningen av förberedelserna när det gäller väpnat angrepp kan minskas, men nya inslag som kan följa av andra former av väpnat angrepp än invasion måste uppmärksammas. Inom givna ekonomiska ramar bör förmågan till internationella insatser och att stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred öka.

4.4 Hoten från kärnvapen samt biologiska och kemiska vapen (N-, B- och C-vapen) får förnyad aktualitet

4.4.1 Hot

Icke-spridningsfördraget (NPT) mot kärnvapen har idag tillträtts av de flesta länder. Endast Kuba, Indien, Israel och Pakistan står utanför. Genom provstoppsavtalet (CTBT), har en stark politisk norm mot kärnsprängningar skapats. Kärnvapenedrustningsprocessen fortsätter men tar lång tid.

Risker för kärnvapenspridning och kärnvapenanvändning kvarstår dock. Exemplet Irak vittnar tydligt om att staters anslutning till relevanta avtal inte utgör någon garanti mot hot från kärnvapen och andra massförstörelsevapen.

Vidare har kärnvapenprovsprängningarna i Indien och Pakistan visat att dessa vapen fortsatt tillmäts stor betydelse, säkerhetspolitiskt och av nationella prestigeskäl. Risk finns också att provsprängningarna i Sydasiens kan uppmuntra andra länder att följa efter. Mellanöstern och Nordostasien är härvidlag särskilt kritiska områden, bl.a. Nordkorea och Iran.

I Ryssland har kärnvapnen givits en vidgad roll i landets försvarsplanering för att uppväga de konventionella styrkornas försvagning. Samtidigt föreligger spridningsrisker avseende både kärnvapenkomponenter och kunskaper till följd av brister i befintliga kontrollsystem, landets ekonomiska problem och utbredd kriminalitet. En konkret del av det globala kärnvapenhotet utgörs också av riskerna för att terrorister skulle kunna förvärva eller utveckla kärnvapen.

Sannolikheten för ett kärnvapenkrig mellan de fem erkända kärnvapenstaterna har dramatiskt minskat efter det kalla krigets slut. Helt kan dock inte denna möjlighet uteslutas. Emellertid torde riskerna för kärnvapenanvändning främst vara knutna till uppblossande konflikter i de ovan nämnda regionerna. Möjligheten av terroristaktioner innefattande kärnvapen samt sabotage kan heller inte uteslutas. Spridningen av vapenbärare, framför allt sådana med längre räckvidder, utgör ett allvarligt problem och gäller även för B- och C-vapen. Genom denna utveckling kan allt fler länder komma att direkt beröras av kärnvapenhot från skilda källor.

B- och C-vapenkonventionerna förbjuder utveckling, produktion, innehav och användning av B- och C-stridsmedel. Dessa konventioner har dock ännu inte erhållit universell anslutning. Beträffande B-vapenkonventionen pågår för närvarande förhandlingar om ett kontrollsystem för dess efterlevnad. Det råder en viss osäkerhet om vad som händer inom B-vapenområdet i bl.a. Ryssland. Stora oförstörda lager av C-vapen finns fortfarande kvar. En viss osäkerhet råder också om huruvida ämnen som idag ej behöver deklarerats enligt C-vapenkonventionen har använts som grundkomponenter i tänkbara nya C-vapensystem. Tekniska möjligheter att med begränsade resurser framställa B- och C-stridsmedel finns. Inte bara stater utan också icke-statliga aktörer skulle kunna utnyttja dessa möjligheter. Konkreta exempel i sammanhanget är t.ex. Iraks utveckling av både B- och C-stridsmedel och terroristattacker med sarin i Tokyos tunnelbana 1995. Den snabba civila utvecklingen inom kemi- och bioteknikområdena skulle kunna missbrukas för framtagning av nya typer av B- och C-

vapen. B- och C-stridsmedel är förhållandevis billiga vapen som kan ge stor effekt inte minst psykologiskt.

Även om det samlade säkerhetspolitiska läget har förbättrats finns således ett relativt sett ökat hot från massförstörelsevapen såväl i händelse av att Sverige trots allt skulle utsättas för krigshandlingar som vid svenska insatser i internationella operationer och i samband med terrorism.

4.4.2 Förslag till åtgärder

N-, B- eller C-insatser utgör således ett hot som i ökad utsträckning bör beaktas i planeringen mot väpnat angrepp, i bidrag till fred och säkerhet i omvärlden samt när det gäller att bistå det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred.

Försvarsberedningen anser att åtgärder inom hela totalförsvaret för att möta dessa hot bör ses över. Regeringen har redan initierat en sådan översyn. Förberedelser för ett försvar mot väpnat angrepp bör även i fortsättningen, när det gäller kärnvapen, inriktas på åtgärder för att minska verkningarna av ett radioaktivt nedfall från kärnvapensprängningar samt att undvika allvarliga blottor när det gäller elektromagnetisk puls (EMP). Skyddet mot biologiska stridsmedel bör främst inriktas på antisabotageåtgärder och medicinsk beredskap. Målet för vår beredskap mot kemiska vapen skall vara att ett begränsat utnyttjande, vid ett angrepp mot vårt land, inte skall kunna ge en angripare några avgörande fördelar.

Vid olika typer av internationella insatser bör åtgärder vidtagas så att svensk personal i möjligaste mån skyddas mot verkningarna av massförstörelsevapen, avsiktligt eller oavsiktligt vållade incidenter vid kärnkraftverk och vid lager eller transport av giftiga kemikalier.

Risken för terroristinsatser med N-, B- eller C-vapen kan inte negligeras. En lednings- och räddningsförmåga i NBC-miljö, samt en förberedd sjukvårdsorganisation måste uppmärksammas i ökad omfattning än tidigare inte minst i samband med Sveriges deltagande i internationell fredsfrämjande och humanitär verksamhet. Det är angeläget att våra beredskapsresurser även planeras mot och går att utnyttja vid en NBC-katastrof i fred.

Sverige har länge varit starkt engagerat i nedrustningssträvanden på NBC-området. Senast kom detta till uttryck i ett initiativ tillsammans med Brasilien, Egypten, Irland, Mexiko, Nya Zeeland, Slovenien och Sydafrika för att påskynda de internationella ansträngningarna vad gäller kärnvapenedrustning. En fortsatt hög profil i internationellt rustningskontroll- och nedrustningsarbete, i export- och importkontrollssammanhang samt en ökad underrättelseverksamhet vad

beträffar massförstörelsevapen är av stor vikt. Svensk teknisk kompetens bör tillvaratas i frågor som gäller exempelvis metoder för att övervaka olika nedrustningsavtal, för destruktion av C-vapen och friställt kärnvapenmaterial och för att upptäcka och eliminera NBC-hot från icke-statliga aktörer.

4.5 Hot om informationskrigföring

Det koncept som statsmakterna tidigare beskrivit som informationskrigföring kan sägas bestå av tre huvudelement - hot rörande informationsteknikens, IT:s, funktionssätt (IT-säkerhet), hot rörande informationens innehåll (underrättelsetjänst, psykologiska operationer) respektive operationskonst för att kunna använda och samordna dessa hotformer i tid och rum. Informationskrigföringen på nationell nivå ska likaså självfallet inte ses isolerat, utan inom ramen för den yttre säkerhetspolitiska och internationella ekonomiska miljön. Förutsättningarna för samhälllig säkerhet har alltid påverkats av - och påverkat - samhällsutvecklingen i stort. Enligt många bedömare befinner sig de rika delarna av världen nu i ingången till vad som kan kallas ett nätverkssamhälle. En sådan strukturförändring gör sig märkbar när det gäller såväl teknik, samhällsorganisering som kultur och värderingar. I den vetenskapliga debatten har en förskjutning skett från att se den tekniska utvecklingen som den primära drivkraften till att betrakta interaktionen mellan de olika områdena som mer komplex och svåröversäglig.

Ny infrastruktur har historiskt sett ofta varit ett fokus för utvecklingen - tekniskt, organisatoriskt och ofta även kulturellt. Man kan se nätverkssamhället som en förändring av stor dignitet och därvid tillmäta de digitala nätverken rollen som den centrala nya infrastrukturen. Med detta avses idag främst Internet och de organisationsegna nätverk som är uppbyggda enligt samma standarder. Dessa nätverk har redan fått många olikartade användningar: kanaler för individuell kommunikation, arenor för publicering av text, ljud och bild, marknadsplatser och styrsystem för många slags verksamheter. Detta innebär inte endast att redan existerande aktiviteter utförs på nya sätt, många verksamhetsområden kan förändras i grunden och helt nya kan tillkomma.

I ett säkerhetsperspektiv innebär denna dynamiska utveckling att de digitala nätverken blir av intresse på många sätt. Man kan förutse att teknikutvecklingen får starkt genomslag när det gäller förmåga till samordnad krishantering och ledning av stridskrafter. Man kan också tänka sig att en motståndare försöker reducera funktionen av för oss viktiga digitala nätverk, eller via digitala nätverk komma åt andra mål

av betydelse för Sverige. Genom nätverkens mångsidiga användning kan det därvid röra sig om mål av många slag, exempelvis påverkan på befolkningsgrupper eller nyckelpersoner och beslutsprocesser, underrättelseinhämtning eller angrepp på ledningssystem för infrastrukturer som el- eller transportsystem. Framförallt den senare typen av potentiella hot har på senare år fått stor uppmärksamhet, särskilt i USA.

De digitala nätverken skapar också nya arenor för brottslighet, liksom för mer eller mindre oskyldiga ”pojkestreck”. Från ett nationellt säkerhetsperspektiv är det viktigt att skilja mellan å ena sidan angrepp som riktas mot viktiga civila eller militära mål och karakteriseras av noggranna förberedelser och att de kan få allvarliga konsekvenser - något som kan benämnas kvalificerade IT-relaterade hot - och å den andra IT-relaterade incidenter av mer begränsad natur. IT-relaterade incidenter förekommer i dag i stor omfattning. Även angrepp mot känsliga mål förekommer. Det ligger i sakens natur att det ofta är svårt att klarlägga det verkliga syftet och eventuellt bakomliggande intressen i sådana fall. Därmed kan det vara svårt att avgöra om en faktiskt inträffad händelse ska anses som del av ett kvalificerat angrepp eller om det snarare rör sig om en incident som mer slumpmässigt kommit att drabba ett viktigt mål.

Möjligheten till kvalificerade IT-relaterade angrepp bestäms främst av tillgången till kompetens och teknologi. Vidare möjliggör globaliseringen av kommunikationsnätverken att angrepp kan riktas från stort geografiskt avstånd. Man kan också tänka sig att angrepp kan utformas för att främja många olika typer av system. Därmed kan t.ex. brotts- och terroristorganisationer i detta sammanhang vara lika aktuella och farliga angripare som stater.

Sammanfattningsvis talar mycket för att en säkerhetsmiljö där kvalificerade IT-relaterade hot måste beaktas kommer att präglas av komplexitet och dynamik. För att kunna hantera en sådan situation på ett adekvat sätt krävs kvalificerad kompetens för att följa och löpande bedöma utvecklingen. Det är vidare angeläget att utveckla samarbete kring dessa säkerhetsfrågor internationellt och mellan offentlig och privat sektor.

Utveckling av lagstiftning, internationella överenskommelser och andra regelverk är av stor betydelse. Det är dock sällan lämpligt eller ens möjligt att rikta sådana åtgärder mot tänkbara aktörers tillgång till ”IT-vapen” eftersom dessa knappast kan skiljas från legitima IT-resurser. Därför är regelverk knappast meningsfulla om de inte åtföljs av mer direkta försvarsåtgärder mot IT-relaterade hot. Svårigheterna att avgöra om ett angrepp är av incidentkaraktär eller ingår i ett kvalificerat IT-relaterat hot gör att en god grundläggande IT-säkerhet är en nödvändig förutsättning för ett försvar även mot mer kvalificerade hot.

Försvarsåtgärderna kan inte endast utgöras av passiva skyddsåtgärder. Dessas roll är, när det gäller kvalificerade hot, främst att skapa förutsättningar för att upptäcka angrepp och vidta motåtgärder. Detta dynamiska synsätt på IT-säkerhet brukar sammanfattas med akronymen SUR: skydda-upptäck-reagera.

Försvarsberedningen anser att IT-relaterade hot måste uppmärksammas på stor bredd i samhället såväl inom totalförsvaret som inom annan samhällsverksamhet. Åtgärder för att hantera hot om informationskrigföring bör avvägas mot övriga säkerhetshöjande åtgärder inom infrastrukturområdet så att balans uppnås. Ledningssystemens robusthet bör särskilt beaktas.

4.6 Totalförsvarsplikten

I 1995 och 1996 års försvarsbeslut framhölls att försvarspolitikens trovärdighet och säkerhetspolitiska värde stärks genom en bred förankring hos befolkningen. Utgångspunkten skall vara ett totalförsvaret som omfattar samhället i sin helhet och en allmän totalförsvarsplikt.

Försvarsberedningen föreslår inte några ändringar av det system med plikttjänstgöring som lades fast i totalförsvarsbeslutet samt i propositionen (prop. 1997:84).

Grunden för ett framtida pliktsystem måste vara behoven baserade på vilka uppgifter totalförsvaret kan behöva lösa.

Antalet totalförsvarspliktiga som utbildas, utbildningstidernas längd, utbildningens innehåll etc. bör prövas ytterligare. Försvarsberedningen anser att regeringen snarast bör utreda dessa frågor.

Beredningen återkommer i kapitel 12 Personal till frågor rörande totalförsvarsplikten.

4.7 Materieförsörjning

Försvarsmakten har ett stort innehav av försvarsmateriel. I löpande försvarsmaterielkontrakt finns betydande belopp bundna i redan gjorda materielbeställningar.

Försvarsmaktens uppgifter ställer idag krav utöver vad arvet kan tillgodose. Även om angreppshotet är begränsat finns det behov av materiell förnyelse. En på sikt höjd förmåga till internationella insatser ställer i vissa fall krav på kompletterande materielanskaffning. Slutligen kan inte minst anpassningsfilosofin medföra ökade önskemål om satsningar på studier, forskning och tidig materielutveckling inom valda områden.

Osäkerheterna rörande det militära försvarets framtida behov av materiel är i dag större än under det kalla krigets dagar. I viss utsträckning kan problemet lösas genom att flexibla system anskaffas, dvs. system som kan användas för en bred uppsättning av operativa uppgifter. Riskerna för att ny materiel skall vara begränsat användbar kan reduceras genom kortare framtagningstider, dvs. tiderna för studier, utveckling och tillverkning. En följd av detta är att beläggningarna vid försvarsmaterieltillverkande svensk industri blir mer ojämn, vilket åtminstone på kort sikt kan orsaka problem. Demonstratorer och tpsystem kan tas fram utan att bindningar görs till framtida serietillverkning. Produktionförberedelser kan behöva göras för materielsystem som anskaffas i små volymer initialt men där ytterligare tillverkning kan bli aktuell. Utvecklingsmöjligheter bör i görligaste mån byggas in i systemen. Till denna utvecklings- och produktionstid bör också läggas de tider som fordras för att erhålla operativa förband väl förberedda att gå i strid.

Stagnerande eller krympande försvarsbudgetar i många västländer medför behov av att dela utvecklingskostnader med andra länder och att dessutom få större volymer. Särskilt för större system kommer en omstrukturering på produktionssidan att leda till färre leverantörer och därmed minskad konkurrens. Dock har den internationella försvarsmaterielmarknaden vad gäller större system inte heller hitintills utmärkt sig för någon väl fungerande konkurrens. Minskande ramar leder till en hårdare prioritering av nya utvecklingsprojekt. Den tekniska utvecklingen går snabbt inom flera områden av militärt intresse. Möjligheterna att utnyttja civil teknologi förekommer såväl på system-, delsystem som komponentnivå.

Svenskt deltagande i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser ställer krav på god samverkansförmåga. Särskilt inom ledningsområdet kan detta skapa incitament för gemensam systemutveckling.

Staten måste som beställare av försvarsmateriel vidta åtgärder för att materielförsörjningen skall vara bättre lämpad till förändrade förutsättningar. Sverige skall aktivt delta i och hävda svenska intressen i de olika fora som har inflytande på den fortsatta processen. Vi bör medverka till harmonisering mellan EU-länderna av regler för försvarsupphandling m.m. Det är angeläget att svenska myndigheter i ökad utsträckning medverkar i detta samarbete så att industrin kan delta i den just nu snabba internationella omstruktureringen. Sverige kan därigenom säkerställa tillgång till väsentliga kompetenser och underlätta materielförsörjningen i en anpassningssituation. Önskemål om prestanda för nya system bör diskuteras med potentiella samarbetsländer. Incitament till utnyttjande av civila system och

komponenter bör finnas. Möjligheterna att utnyttja en stegvis process vid materielupphandling bör tillvaratas.

För att få till stånd ett aktivt internationellt samarbete fordras gemensamma projekt. Deltagande i internationella fora och förändringar av försvarsindustrins struktur och ägandeförhållanden kan inte ersätta behovet av nya projekt som motor i förändringsarbetet.

5 Försvarekonomi

5.1 Faktorer som bestämmer totalförsvarets ekonomi

Totalförsvarets ekonomiska förutsättningar påverkas av en rad faktorer. De viktigare är följande:

- bedömningarna av hot och risker i närtid och på lång sikt
- synen på avvägning av medel inom det säkerhetspolitiska området
- den allmänekonomiska och statsfinansiella situationen i landet
- vägval för inriktningen av personal- och materieförsörjningen

Många av de åtgärder som kan vidtas för att möta hot och risker karaktäriseras av långa tider mellan beslut och verkan. Beslut som fattas om försvaret inverkar därför på den närtida förmågan men i första hand på den framtida. Dagens försvar är i första hand en produkt av de senaste 10-20 årens investeringar. Detta gäller i stor utsträckning för försvarets struktur, viktigare materielobjekt och huvuddelen av personalen. Beredskapen påverkas dock i första hand av resurstilldelning i närtid.

Konsekvenserna av detta är att investeringar i försvaret i första hand bör göras mot bedömda hot och risker i ett 5-15-årigt perspektiv. Det närtida hotet bör inverka på beredskapen. Av psykologiska och andra skäl har erfarenhetsmässigt emellertid försvarsanslagen i större omfattning påverkats av det närtida hotet än av det framtida.

Hot och risker av säkerhetspolitisk natur uppvisar en stor bredd. Det är till sist en politisk bedömning vilka som vi i första hand bör satsa resurser på att möta.

Det är också en politisk bedömningsfråga om vilka medel olika hot och risker skall mötas med. Ett ökat militärt hot behöver exempelvis inte nödvändigtvis mötas med ökade satsningar på militärt försvar utan kan mötas med andra medel.

Även länder med ett likartat hot kan anslå skilda ekonomiska resurser på sitt försvar beroende på olika ekonomiska förutsättningar.

Den statsfinansiella situationen inverkar på möjligheterna att avdela resurser för försvarsändamål.

Hur ett totalförsvar med viss effekt produceras är en fråga av politiskt intresse. Det kan röra personalfrågor såsom värnpliktsförsvar eller yrkesförsvar. Materieförsörjningen för en viss typ av system kan ske genom en i huvudsak inhemsk utveckling och produktion eller i omfattande samarbete med utlandet. För att Sverige skall vara en intressant samarbetspartner i internationella samarbetsprojekt avseende försvarsmaterielutveckling krävs bibehållande av inhemsk försvarsindustri med hög utvecklingskompetens. Dessa frågor påverkar även försvarekonomin.

5.2 Kort historik

En viktig erfarenhet för Sverige av det andra världskriget var att det tar lång tid att genomföra en påtaglig förstärkning av försvaret. Särskilt problematisk visade det sig vara att förstärka det materiella innehållet när importmöjligheterna var mycket begränsade och den inhemska försvarsindustriella kapaciteten var låg. Av dessa erfarenheter drogs lärdomar.

Under ett par decennier från 1940-talets slut ökade de svenska försvarssatsningarna beroende på den spända säkerhetspolitiska situationen.

Under denna period etablerades ett antal principer för det svenska försvarets uppbyggnad som fortfarande inverkar på vårt försvar och vår försvarsplanering:

- ett väsentligt inslag i personalförsörjningen utgörs av den allmänna värnplikten
- en begränsad andel av yrkesbefälet har olika typer av korttidskontrakt
- försvarsmaterieförsörjningen skall i huvudsak ske från svensk försvarsindustri
- politiska beslut om försvarets inriktning och resurser tas för längre perioder (fem år).

Det har skett förändringar över tiden av dessa principer. Den allmänna värnplikten har bibehållits men uttaget av värnpliktiga från en åldersklass har blivit mer begränsat. På yrkesofficerssidan har pensionsåldrar höjts, vilket snarast har höjt den genomsnittliga tiden som en officer stannar i Försvarmakten. Det är inte längre en uttalad policy att försvarsmateriel för svenska behov enbart skall utvecklas och tillverkas i Sverige. Den under lång tid uppbyggda och konkurrenskraftiga svenska försvarsindustrin har dock medfört att en stor andel av försvarsmaterielen till det svenska försvaret kommer från

inhemska leverantörer. Fleråriga försvarsbeslut fattas fortfarande även om kontrollstationer har införts och Försvarsberedningen nu föreslår att nästa försvarsbeslut blir treårigt.

De principer som etablerades under 1950- och 60-talen, ehuru kloka då, har senare visat sig medföra ett antal problem såsom:

- när de tidigare växande ekonomiska ramarna för försvaret planade ut under 1970- och 80-talen kom bl.a. ökande utbildningskostnader att medföra avvägningsproblem för armén. Materielanskaffningsandelen av budgeten sjönk kraftigt och armén stod i slutet av 1980-talet inför ett stort behov av materielinvesteringar.
- efterhand höjda pensionsåldrar för yrkesofficerare har skapat en åldersfördelning inom officerskåren som inte är lämplig med hänsyn till behoven. De långa anställningstiderna innebär även att det tar lång tid att ställa om till nya strukturer med ett annat personalinnehåll.
- allt högre styckekostnader för vapensystem i kombination med omplanerade ramar har lett till allt mer utdragna utvecklings- och produktionstider för den svenska försvarsindustrin. Förutom modernitetsproblem, beroende på att de sista leveranserna kommer långt efter utvecklingen, innebär detta långsiktiga ekonomiska bindningar och behov av att följa den tekniska utvecklingen under produktionen.
- ett återkommande problem med de fleråriga försvarsbesluten har varit bristande överensstämmelse mellan ekonomiska ramar och planerat innehåll. Ett försvarsbeslut omfattar såväl ekonomisk ram för femårsperioden som det väsentliga innehållet. Av flera skäl (för låga uppskattningar av personal- och materielkostnader, för optimistiska antaganden om rationaliseringar etc.) har ofta innehållet i försvarsbeslutet, i förhållande till det planerade, blivit reducerat under planeringsperioden.

5.3 Nuläge

Under 1990-talet har stora investeringar gjorts i försvarsmateriel. Bindningarna i löpande kontrakt är stora och till del långsiktiga. Det bedöms vara svårt att annullera kontrakt, även om det kan finnas möjligheter till omförhandlingar. Bindningarna i anställd personal är omfattande. Det tar tid att fatta beslut om nedläggningar av fredsetablisement. Efter beslut tar det tid innan besparingar görs.

Under 1990-talet har successivt gjorts en förändrad bedömning av totalförsvarets uppgifter. Hotet om en invasion, syftande till att ockupera hela eller stora delar av landet, har förskjutits mot en allt avlägsnare framtid. Visst hot om väpnat angrepp av annat slag kvarstår

dock. Vårt deltagande i internationella operationer har uppmärksammat mer liksom totalförsvarets stöd vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Ramarna för det militära försvaret har reducerats. Sammanfattningsvis:

- det finns stora bindningar (personal, materiel, anläggningar) i ett militärt försvar som inte till alla delar innehåller vad som är mest önskvärt med tanke på de uppgifter som man nu kan se.
- Försvarsmaktens personalsystem och försvarsindustrin kännetecknas av långa tider för förändringar.

De nya uppgifterna och den stora osäkerheten i den säkerhetspolitiska miljön gör en högre dynamik nödvändig (se avsnitt. 7.2).

Det närtida planeringsproblemet består i:

- hur bibehålla och utveckla de delar av försvarskapitalet som behövs för de framtida uppgifterna?
- hur avveckla mindre viktiga delar av försvarskapitalet för att överhuvudtaget få något fritt utrymme i planeringen?
- hur kunna inplanera medel för nya uppgifter (såväl rörande väpnat angrepp som internationella insatser)?
- hur kunna omplanera åtgärder för att förbättra försvarets anpassningsförmåga?
- hur kunna inplanera nya utvecklingsprojekt så att det internationella försvarsindustrisamarbetet kan ta fart.

5.4 Teknikfaktorn

Teknikfaktorn, som är en särskild omräkningsfaktor om 1,5% utöver den normala pris- och löneomräkningen på materielandelen av Försvarsmaktens anslag, infördes i 1992 års försvarsbeslut. Enligt försvarsbeslutspropositionen visade erfarenheter att den tekniska utvecklingen för försvarsmateriel medförde ökade utgifter i förhållande till det som var känt vid beställningstillfället. För att i rimlig omfattning säkerställa att planerad materielanskaffning skulle kunna genomföras föreslogs och antogs att anslagen för materiel (Försvarsmaktens) skulle räknas upp med en faktor om 1,5% förutom kompensation enligt försvarsprisindex.

Regeringen har i regeringsbeslut den 22 december 1998 gett Riksrevisionsverket i uppdrag att i samråd med Försvarets materielverk granska vilken påverkan den tekniska utvecklingen haft på kostnadsutvecklingen på försvarsmateriel. Uppdraget skall slutredovisas till regeringen den 10 februari 1999. Regeringens strävan är att försvarets priskompensationssystem skall vara jämförbart med vad som gäller för övriga statsförvaltningen.

Försvarsberedningen anser att regeringen i samband med kontrollstationen bör lämna förslag till riksdagen om hur Försvarsmakten även fortsättningsvis, inom beslutad ram, skall tillgodose behovet av teknisk utveckling.

5.5 Ekonomisk ram för totalförsvaret

Ett invasionsföretag syftande till ockupation av hela eller delar av Sverige ter sig inte möjligt att genomföra under det närmaste decenniet, förutsatt att vi har kvar en grundläggande försvarsförmåga. Det finns därför skäl att för det närmaste decenniet anpassa totalförsvarets förmåga att möta väpnat angrepp till de mer begränsade fall som under denna tid ter sig som genomförbara. En handlingsfrihet måste dock finnas att kunna anpassa totalförsvaret till nya typer av angreppshot som på lång sikt skulle kunna uppstå. De många kvarstående lokala konflikterna i omvärlden och utvecklingen mot alltmer av gemensamma säkerhetslösningar i det euro-atlantiska området gör samtidigt att Sverige bör stärka sin förmåga att delta i det internationella säkerhetssamarbetet.

Totalförsvaret bör nu främst utformas för att under det närmaste decenniet kunna hävda Sveriges territoriella integritet, försvara landet mot vapeninsatser genom luften, kunna sätta in insatsstyrkor mot begränsade områden och begränsade angreppsstyrkor samt kunna skydda landet mot allvarliga konsekvenser av angrepp mot infrastruktur. Detta innebär en begränsning av uppgifterna jämfört med 1996 års försvarsbeslut. Totalförsvaret av landet behöver inte längre kunna föras med lika många förband och under lika lång tid som tidigare. Totalförsvarsresurserna kan därmed begränsas främst inom det militära försvaret. Även inom flera av det civila försvarets funktioner bör dock uppgifterna kunna anpassas till det nya läget. Liksom tidigare måste en stabil bas finnas för att på lång sikt kunna anpassa totalförsvarets förmåga till nya förhållanden i omvärlden som kan uppträda och ställa förändrade krav. I takt med att erforderliga resurser kan avdelas inom fastställda ekonomiska ramar och Försvarsmaktens omställningsprocess medger bör totalförsvarsresurserna utformas så att de i ökad omfattning kan användas i det internationella samarbetet.

Sammantaget bör det i grunden gynnsamma säkerhetspolitiska läget och omstruktureringen av försvaret från ett invasionshot mot en mångfacetterad hotbild kunna leda till en minskning och ominriktning av Försvarsmaktens organisation, av antalet förband i krigsorganisationen, av antalet enheter av olika vapensystem, av antalet utbildningsplattformar och av omfattningen av olika stödfunktioner. Materielanskaffningen bör kunna reduceras med hänsyn till det nya

säkerhetspolitiska läget och den nya organisationens förändrade behov. En förnyelse och utveckling kommer, trots begränsningarna i invasionsförsvaret, att erfordras för internationella insatser och för att vi skall kunna följa med i den militärtekniska utvecklingen och skapa handlingsfrihet för framtiden. Den kommer att behöva ta en del av de resurser i anspråk som kan frigöras genom nerdragningen av förmågan till invasionsförsvaret.

De rationaliseringar, uppgiftsbegränsningar och besparingar som bör vara möjliga att genomföra omfattar:

- minskning och förändring av materiel i förråd och minskad materielanskaffning, genom att organisationen reduceras och förändras. Utvecklingskompetens inom landet samt förutsättningarna för internationella samarbetsprojekt måste dock beaktas.
- reducerat antal fredsetablisement, beroende på en minskad organisation och en förkortad utbildningstid för de värnpliktiga. Avveckling av etablisement är dock förenade med kostnader och kräver ca två år i avvecklingstid. Vid beslut om vilka etablisement som skall avvecklas bör hänsyn tas till omställningen från invasionsförsvaret och till hur produktionen av förband (utbildning av värnpliktiga m.m.) kan ske på ett så rationellt sätt som möjligt såväl avseende ekonomi som produktionsförutsättningar.
- ytterligare anpassning av beredskapen till aktuell hotbild.
- ett ledningssystem som är anpassat till totalförsvarets förändrade behov.
- reduktion av fast anställd personal såväl civil som militär. Hänsyn måste dock tas till åldersstrukturen inom officerskåren. Åtgärder måste vidtas för att säkerställa framtida rekrytering av officerare. Bl.a. bör övervägas en översyn av officersutbildningen så att inte alla utbildas med samma målsättning.
- reduktion av uppgifterna för vissa funktioner inom det civila försvaret. Beredningen anser att Överstyrelsen för civil beredskap bör få i uppdrag att redovisa möjligheterna att genomföra besparingar inom exempelvis beredskapslager och skyddsrum.

Fortsatt utredningsarbete, grundat bl.a. på underlag från berörda myndigheter, krävs dock för att närmare klarlägga i vilken takt olika åtgärder kan genomföras och vilka konsekvenserna av olika besparingar blir på sikt.

5.5.1 Resterande del av försvarsbeslutsperioden

De ekonomiska ramarna för åren 2000 och 2001 för det militära försvaret bör vara i överensstämmelse med de som beslutades i budgetpropositionen för år 1999. Det innebär att den år 1996 beslutade nerdragningen av utgiftsramen för totalförsvaret bortsett från tekniska förändringar och förskjutningar samt besparingar som har beslutats senare fullföljs med en ramminskning om 700 miljoner kr. år 2000 och 650 miljoner kr. år 2001. Någon årlig uppräknings med 1,5 procent av materielanslaget som gjorts t.o.m. år 1998 och engångsvis för år 1999 görs inte längre från och med år 2000.

De omställningsåtgärder som krävs för att genomföra ytterligare besparingar på försvarsutgifterna kräver tid och kan tidigast ge ett utfall år 2001. I närtid bestäms besparingsmöjligheterna av de bindningar och bundna fasta kostnader som finns i den befintliga organisationen i form av personal, materiel och anläggningar samt i redan lagda beställningar och i det behov som finns att i framtiden även i en bantad organisation säkerställa tillgång till kompetens och resurser av olika slag. Genom de ekonomiska problem som uppstått inom Försvarsmakten har vissa åtgärder planerats och vidtagits som kan frigöra medel under de närmaste två åren. Det är angeläget att fortsatt vara ytterst restriktiv och noga pröva nyttan och nödvändigheten av varje investering mot framtida behov.

Av de punkter som nämnts ovan kan reduktion av fredsetablisement och förändringar i materielanskaffningen samt förändringar av volymen värnpliktsdagar påbörjas under perioden. Detta kräver dock beslut i närtid då Försvarsmaktens anslag för förbandsverksamhet är bundet till ca 65 procent i form av bl.a. löner till personal, dagskostnadsersättningar till värnpliktiga och hyres- och driftskostnader för anläggningar och lokaler. Nödvändig avveckling av såväl personal som anläggningar och lokaler är förenade med kostnader och kräver ca två år i avvecklingstid. Delar av besparingarna till följd av en minskad organisation är således inte möjligt att erhålla förrän tidigast år 2001.

Genom att ramen inte längre höjs med någon teknikfaktor blir det nödvändigt att inom ram avsätta särskilda resurser för teknisk utveckling för att säkerställa tillgången till modern teknik i det svenska försvaret och att Sverige kan utveckla sitt internationella samarbete om försvarsmateriel. En bibehållen teknikfaktor skulle ha givit ett utökat ekonomiskt utrymme om ca 1,3 miljarder kr. under åren 2000 och 2001.

En besparing på försvarsutgifterna under innevarande försvarsbeslutsperiod utöver vad som redan beslutats är beroende av i vilken takt omställningar i enlighet med vad som redovisats ovan kan fortgå. Försvarsberedningen bedömer att möjligheterna till besparingar utöver redan beslutade är begränsade. Frågan bör prövas vidare.

Riksdagen har uttalat att den förutsätter att anslagsförordningen bedöms och värderas i nästa försvarsbeslut som väntas bli fattat år 2001.

Beredningens uppfattning är att övergången till en full tillämpning av anslagsförordningen skall vara verksamhetsneutral för Försvarsmakten och statsfinansiellt neutral. Den utvärdering av effekterna av införandet som skall ske måste förberedas genom att underlag fortlöpande inhämtas samt ske på ett transparent sätt. Försvarsberedningen bör ges möjligheter att följa detta arbete.

5.5.2 Kommande försvarsbeslutsperiod 2002-2004

Genom nedläggning av fredssetablisement, avveckling av de delar av krigsorganisationen som ej erfordras i nuvarande omvärldsläge, personalreduktioner (dock med beaktande av åldersstrukturen i Försvarsmakten) är det möjligt att genomföra en minskning av försvarsutgifterna samtidigt som en successiv omställning av totalförsvarsresurserna kan ske som svarar mot de nya behoven.

Mot bakgrund av att stora strukturella omställningar kommer att erfordras är det angeläget att ytterligare fördjupa underlaget för beslut samt att uppnå ett så brett och över den innevarande mandatperioden hållbart politiskt samförstånd som möjligt. Regeringen bör därför i den fortsatta processen redan inför vårens propositionsarbete föra en fortsatt dialog i detta syfte baserad bl.a. på ytterligare utredningsunderlag från myndigheterna.

De besparingsmöjligheter som redovisats tidigare i avsnitt 5.5 bör leda till en substantiell ramsänkning från och med år 2002. Detta bör vara en utgångspunkt för de fortsatta överläggningarna.

6 Inriktning av Sveriges deltagande med totalförsvarsresurser i internationellt säkerhetssamarbete

Syftet med följande kapitel är att i mer konkreta termer redogöra för Sveriges deltagande i internationellt säkerhetssamarbete samt vilka ambitioner vi har med detta samarbete. De övergripande motiven och förutsättningarna för vårt deltagande återfinns i kapitel 4.

6.1 Former och legala grunder för internationellt säkerhetssamarbete

6.1.1 Begrepp

Det internationella säkerhetspolitiska samarbetet – kortfattat benämnt säkerhetssamarbetet – har efter det kalla krigets slut blivit alltmer omfattande och mångfacetterat. Det kan uppdelas i följande huvudområden: säkerhetsfrämjande samarbete, fredsfrämjande och humanitär verksamhet samt ömsesidiga säkerhetsgarantier.

Säkerhetsfrämjande samarbete syftar till att upprätthålla respekten för mänskliga rättigheter, hantera motsättningar inom ramen för en internationell rättsordning och minska risken för att mellanstatliga eller inomstatliga konflikter skall uppstå. Sådant samarbete sker i första hand med andra än försvarsrelaterade medel och omfattar bl.a. insatser för fördjupad demokrati och för ekonomisk integration. Det kan innefatta bistånd för att bidra till ett lands utveckling och förbättring av levnadsförhållanden som annars skulle kunna utgöra en grogrund för konflikter. I samarbetet ingår också försvarsrelaterade åtgärder som förtroendeskapande åtgärder och rustningsbegränsning samt uppbyggnad av kompetens och förmåga för att i internationell samverkan kunna hantera lokala och regionala eventuellt uppkommande konflikter och kriser.

Fredsfrämjande och humanitär verksamhet syftar till att i internationell samverkan hantera situationer då internationell fred och människors och samhällets säkerhet hotas. Det kan röra sig om att väpnade konflikter har utbrutit eller hotar att utbryta mellan länder eller inom länder så att grundläggande mänskliga rättigheter kränks. Det kan också röra sig om naturkatastrofer, stora olyckor och andra extraordinära situationer som på ett allvarligt sätt äventyrar människors säkerhet och samhällenas funktion.

Fredsfrämjande och humanitär verksamhet omfattar bl.a. *konfliktförebyggande åtgärder*, där även militära resurser kan utnyttjas, för att medla och söka förhindra att motsättningar trappas upp till väpnade konflikter. Den kan också omfatta *fredsbevarande insatser* med civila och militära medel för att upprätthålla ett överenskommet vapenstillestånd eller för att i förebyggande syfte gruppera förband. Den kan också omfatta *fredsframtvingande insatser* för att säkerställa en konfliktlösning. *Humanitära insatser* sker främst med civila medel men där militära resurser också kan vara användbara i ansträngningarna för att bistå människor som drabbats av konflikter, naturkatastrofer eller andra extraordinära situationer.

Fredsfrämjande och humanitära insatser karakteriseras av att de ofta är multifunktionella, dvs. att de omfattar en komplicerad och för varje konflikt unik blandning av diplomatiska, militära och civila element.

Ömsesidiga säkerhetsgarantier avser utfästelser mellan länder att bistå varandra med militära och andra medel för den händelse något eller några länder i en allians skulle utsättas för väpnat angrepp. Trots att något angreppshot knappast upplevs som aktuellt i dag förblir de ömsesidiga säkerhetsgarantierna grunden t.ex. för Nato-samarbetet. Den faktiska utvecklingen av den gemensamma militära operationsförmågan ställer dock i allt större utsträckning krav på att kunna genomföra flexibla krishanteringsinsatser.

Sveriges säkerhetspolitik omfattar idag ett brett deltagande i internationellt säkerhetspolitiskt samarbete. Det enda undantaget utgör sådant säkerhetssamarbete som omfattar ömsesidiga säkerhetsgarantier. Detta utesluter dock inte att Sverige bistår en annan FN-medlem eller tar emot bistånd vid verkställande av de åtgärder vilka säkerhetsrådet beslutat, i enlighet med artikel 49 i FN stadgan.

6.1.2 Legala grunder

Enligt den artikel I i Förenta nationernas stadga är FN:s främsta uppgift att upprätthålla internationell fred och säkerhet. Sveriges agerande i FN styrs bl.a. av grundsatsen att stadgans bestämmelser i alla avseenden måste efterlevas.

De fredsbevarande operationerna har efterhand kommit att bli ett av FN:s viktigaste instrument för att upprätthålla fred och säkerhet. Själva uttrycket "fredsbevarande" finns dock inte nämnt i stadgan varför olika insatser har kommit att grundas på uttolkningar av stadgans innebörd.

Kapitel VI i stadgan behandlar fredlig lösning av tvister medan kapitel VII rör inskridande i händelse av hot mot freden, fredsbrott och angreppshandlingar. Enligt det senare kapitlet kan FN:s säkerhetsråd fatta beslut om militära tvångsåtgärder för att upprätthålla eller återställa internationell fred och säkerhet. Detta regleras i artikel 42 och en till denna knuten särskild procedur (art. 43-47). I artikel 43 anges särskilt att samtliga medlemsstater utfäster sig att på säkerhetsrådets anmodan och enligt särskilda avtal ställa bl.a. väpnade styrkor till rådets förfogande. Vid Koreakriget år 1950 och Gulfkriget åren 1990-91 fattade säkerhetsrådet beslut om militära tvångsåtgärder, men inte ens i dessa fall agerade rådet med uttryckligt stöd av artiklarna 42 och 43. Vid det första tillfället antog rådet endast en rekommendation om militärt bistånd till Sydkorea. I det senare fallet bemyndigade rådet de allierade medlemsstater som samarbetade med Kuwait att använda alla nödvändiga medel om inte Irak lämnade Kuwait. I samband med Gulfkriget uppmanade säkerhetsrådet dessutom medlemsstaterna att överväga lämpligt stöd till de allierades insats. I Sveriges fall ledde detta till att vi bidrog med ett fältsjukhus.

Vidare är det även väsentligt att notera kapitel VIII i stadgan som rör regionala avtal och organisationer. Enligt detta kan säkerhetsrådet bl.a. bemyndiga regionala organisationer att genomföra insatser inklusive militära tvångsåtgärder.

Regeringen får enligt 10 kap 9§ 1 st regeringsformen sätta in landets försvarsmakt eller del därav i strid för att möta väpnat angrepp mot Sverige. I övrigt får svensk väpnad styrka sättas in i strid eller sändas till ett annat land endast om riksdagen medger det, om det är medgivet i lag som anger förutsättningarna för åtgärden eller om en skyldighet att vidta åtgärden följer av internationell överenskommelse eller förpliktelse som riksdagen godkänt. Den senast angivna förutsättningen har traditionellt ansetts tillämplig på t.ex. FN-stadgans artikel 43 men har aldrig uttryckligen tillämpats beträffande svensk väpnad styrka. Av

det nämnda följer att riksdagen således på något sätt måste godkänna att en svensk väpnad styrka sänds utomlands. Riksdagen har dock antagit två särskilda lagar - lagen (1992:1153) om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands och lagen (1994:588) om utbildning för fredsfrämjande verksamhet - där beslutanderätten delegerats till regeringen. Enligt lagen om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands finns möjlighet för regeringen att efter begäran av FN eller beslut som fattas av OSSE ställa väpnad styrka till förfogande för fredsbevarande verksamhet utomlands. Enligt lagen om utbildning för fredsfrämjande verksamhet får regeringen sända en väpnad styrka utomlands för att delta i utbildning för fredsfrämjande verksamhet. Av motiven till lagen om utbildning för fredsfrämjande verksamhet (prop. 1993/94:244 s. 7-8) framgår att den tillkom främst för att möjliggöra ett deltagande av svensk trupp utomlands vid övningar inom ramen för Partnerskap för fred, utan att riksdagen skall behöva höras vid varje tillfälle när sådan övningsverksamhet är aktuell. Genom de två nämnda lagarna regleras således det enligt 10 kap. 9 § regeringsformen delegerbara området i fråga om sändande av väpnad styrka utomlands.

Det förekommer emellertid att enheter ur Försvarsmakten sänds utomlands för att delta i annat internationellt samarbete än som avses i de nyss beskrivna lagarna. Sådant utsändande har då skett efter beslut av regeringen men utan riksdagens hörande. Detta kan ske om enheterna inte bedöms vara väpnade styrkor i regeringsformens mening. I motiven till lagen om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands (prop. 1992/93:77 s. 7) sägs: "Endast för det fall att en styrka som skall sändas utomlands utrustas på sådant sätt att den kan betecknas som väpnad faller frågan om dess användning inom lagens tillämpningsområde". Vidare sägs i motiven (anförd prop. s. 8) : "Av konstitutionellt intresse är endast personer som vid varje tidpunkt satts in för att tjänstgöra utomlands i väpnad tjänst. Det saknas därför anledning att i lag begränsa möjligheten att därutöver anställa personal för annan verksamhet än väpnad tjänst."

Frågan om utsänd personal skall bedömas vara en väpnad styrka eller ej uppkom bl.a. beträffande det fältsjukhus i Saudiarabien som Sverige i början på år 1991 på Storbritanniens förfrågan ställde till förfogande. Regeringen beslöt i detta fall, utan inhämtande av riksdagens samtycke, att Sverige skulle bidra med ett bemannat fältsjukhus stationerat i Saudiarabien. Fältsjukhuset med personal ansågs endast vara beväpnat för självförsvar och utgjorde därför enligt regeringens mening inte en väpnad styrka i regeringsformens mening. Regeringens handläggning av ärendet granskades av konstitutionsutskottet. Utskottets granskning gav inte anledning till något särskilt uttalande.

Samma bedömning har gjorts av regeringen såvitt avser de senaste årens minröjningsinsatser i Baltikum. Minröjningsfartygen har då inte ansetts utgöra en väpnad styrka i regeringsformens mening.

Fredsbevarande operationer anses normalt ligga inom ramen för en fredlig lösning av tvister i enlighet med FN-stadgans kapitel VI men i vissa fall som t.ex. i f.d. Jugoslavien har mandatet, vad avser våldsanvändning, till viss del utformats med stöd av kapitel VII.

Utöver FN-stadgan utgör OSSE:s Helsingfordokument (1992) ett grundläggande dokument för svenskt agerande på det aktuella området. Petersbergsdeklarationen från VEU:s ministerrådsmöte 1992 inriktar organisationen mot krishantering samt fredsbevarande och fredsfrämjande insatser. Även Aténdokumentet från år 1993, utarbetat inom ramen för NACC/PFF med dess begreppsförklaringar för den fredsfrämjande verksamheten, har relevans.

6.2 Internationellt säkerhetsfrämjande samarbete

6.2.1 Förenta nationerna

Förenta nationernas särskilda ansvar för internationell fred och säkerhet och som upprätthållare av folkrätten, spelar en avgörande roll för Sveriges internationella engagemang. Det är av stor betydelse att Sverige fortsätter sin långa tradition att aktivt medverka i FN:s fredsfrämjande verksamhet och därmed ta sitt ansvar för att FN kan fullfölja sina uppdrag.

Inom FN:s ram behandlas säkerhetsfrågor i mycket bred bemärkelse, från fattigdomsbekämpning till fredsframtvängande insatser. Frågor som preventiv diplomati och konfliktförebyggande åtgärder står naturligt i centrum för FN:s ansträngningar och stämmer väl överens med en stark tradition i svensk utrikes- och säkerhetspolitik.

FN utgör ett naturligt forum för att hantera övergripande säkerhetsfrågor som nedrustningssträvanden, icke-spridning av massförstörelsevapen och bekämpning av terrorism. Huvuddelen av de kriser och konflikter som idag står på säkerhetsrådets dagordning utspelas inom snarare än mellan medlemsstater. Samtidigt finns en växande gråzon mellan dessa kategorier. FN:s möjligheter att ingripa i inre konflikter har gradvis stärkts, även om ett betydande principiellt och konkret motstånd från viktiga stater kvarstår.

FN saknar idag förmåga att operativt leda större fredsfrämjande insatser med utpräglat fredsframtvängande inslag. De flesta medlemsstater vill inte överlämna befälsrätten över sina trupper till FN. Insatsen i Bosnien visar på behovet av andra lösningar. Nato har i Europa fått en allt viktigare roll att fylla i detta avseende. Försvarsberedningen anser att det är väsentligt att FN:s förmåga stärks att genomföra fredsfrämjande insatser av den karaktär som FN-stadgans kapitel VI avser.

FN kan hantera svårare situationer i mindre skala så som man gjorde i östra Slavonien med stöd av ett kapitel VII-mandat förutsatt att man har tillräcklig militär styrka för att kunna hantera en eventuell upptrappning. Att FN i framtiden utvecklar en kapacitet för att leda större fredsframtvängande insatser är mindre realistiskt.

Fredsbevarande insatser kräver ett nära samspel mellan civila och militära resurser. Det är ett område där Sverige har en lång och gedigen erfarenhet och därför kan spela en fortsatt aktiv roll, inte minst när det gäller att överföra kunskap och erfarenheter till andra internationella aktörer. Sverige bidrar t.ex. genom utbildningsinsatser till att förbättra krishanteringsförmågan hos länder i södra Afrika. Det är en angelägen uppgift även framledes.

Som ett led i att stärka FN:s förmåga att leda och utföra fredsbevarande och multifunktionella insatser deltar Sverige tillsammans med andra länder i tillskapandet av en multinationell brigad (UN SHIRBRIG), som kan ställas till FN:s förfogande i fredsbevarande insatser, under kapitel VI, med kort varsel. Denna kan sättas in i sin helhet eller i mindre enheter, t.ex. ledningsfunktion. Brigaden skulle även kunna användas för utbildningsinsatser, t.ex. i Afrika. Sveriges förmåga att med kort varsel medverka till insatser har stärkts genom inrättandet av snabbinsatsstyrkan (SWERAP).

Sverige bör särskilt bidra till FN med viss specialkompetens som är särskilt efterfrågad av FN som t.ex. ledningsfunktioner, civilpolis, observatörer, ammunitions- och minröjning, transporter, logistik samt sjukvård. Samordningen och arbetsfördelningen mellan de nordiska länderna utgör en betydelsefull tillgång i detta sammanhang.

För att stärka och utveckla FN:s förmåga att leda fredsfrämjande operationer bör Sverige verka för inrättandet av ett mobilt FN-högkvarter. Detta skulle kunna bestå av både civila och militära element. En utvecklad analysfunktion i FN skulle vara ett annat viktigt steg i denna riktning.

6.2.2 OSSE

Det stora antalet medlemsländer och OSSE:s breda register av konfliktförebyggande verktyg möjliggör ett brett och aktivt informationsutbyte, inte minst om begynnande kriser. Det kommer även i framtiden att vara nödvändigt med en stabil rustningskontrollstruktur. Det omfattande rustningskontrollarbetet, inkluderande den verifikationsverksamhet som bedrivs inom ramen för OSSE, bidrar till en ökad avspänning i Europa.

OSSE har även ett stort antal fältmissioner med högst varierande uppgifter. Det rör allt ifrån små missioner för att stärka demokratiska institutioner till större missioner av den typ som nu genomförs i Bosnien-Hercegovina.

OSSE inledde i oktober 1998 sin största fältmission hittills. Enligt det avtal som träffades mellan OSSE och Förbundsrepubliken Jugoslavien har OSSE en verifikationsmission omfattande upp till 2000 obehäpnade personer i Kosovo. OSSE-missionen har till uppgift att verifiera tillämpningen av FN:s säkerhetsråds resolution 1199 med krav på bl.a. eldupphör, tillbakadragande av de serbiska säkerhetsstyrkorna, obehindrat tillträde för humanitära organisationer och stöd till flyktingåtervändande. Därtill skall OSSE-missionen bistå internationella icke-statliga organisationer och övervaka val i Kosovo. Mandattiden för missionen är ett år med förlängning på begäran av endera part.

Det är väsentligt att Sverige fortsatt har en beredskap att bidra med personal till OSSE:s fältmissioner. Det kräver tillgång till kompetent personal såväl inom Sverige, i Wien, som på plats i olika missioner för att aktivt följa och påverka utvecklingen av organisationen.

Sverige bör fortsatt vara pådrivande i arbetet med att modernisera Wiendokumentet från år 1994. Den transparens som ömsesidiga inspektioner bidrar till utgör i sig en förtroendeskapande åtgärd och den utvidgade implementeringen av övriga säkerhets- och förtroendeskapande åtgärder bidrar starkt till den långsiktiga uppbyggnaden av säkerheten i Europa.

6.2.3 Nato

Som närmare utvecklats i det tidigare kapitel 3 kom framför allt insatserna i Bosnien att fungera som en katalysator för en rad förändringar för Natos roll i det euro-atlantiska säkerhetssystemet. Nato

ägnar nu en allt större del av verksamheten åt krishantering utanför Nato-området, utveckling av samarbetet med Ryssland, och ökat samarbete med icke-alliansanslutna länder, såsom Sverige. Därigenom har Nato kommit att etablera sig som den centrala aktören för större militära krishanteringsoperationer i Europa och dess närområde.

Det Euro-atlantiska partnerskapsrådet (EAPR), har sedan det skapades år 1997 utvecklats till ett viktigt forum för att utveckla samarbetet mellan Nato och partnerländer. Arbetet för att stärka den europeiska krishanteringsförmågan fortsätter inom ramen för Partnerskap för fred, PFF. Detta arbete är mångfacetterat och omfattar bl.a. återkommande övningar och förbättrad samverkansförmåga genom att en gemensam standard etableras mellan länder som ett led i att utveckla förmågan att delta i Nato-ledda krishanteringsinsatser. PFF-samarbetet har utvecklats till ett betydande förtroendeskapande samarbete i hela Europa. Det gäller inte minst för länderna i vårt eget närområde, inklusive Ryssland.

Euro-atlantiska partnerskapsrådet (EAPR)

Samarbetet inom EAPR ökar partnerländernas möjligheter att på olika nivåer erhålla information, hålla överläggningar och eventuellt fatta gemensamma beslut med Nato i PFF- och krishanteringsfrågor.

Som den politiska ramen för PFF-frågor utgör EAPR ett forum för säkerhetspolitiska konsultationer och Sverige arbetar aktivt för att utveckla dess samarbetsformer.

Vi har från svensk sida sett EAPR som ett forum för icke-Nato-länder att få inflytande på utformning och inriktning av aktiviteter som är gemensamma för Nato och dessa länder. Vi har i synnerhet hävdat att partnerländer måste få adekvat insyn och inflytande i planerings-, besluts- och styrningsprocessen rörande krishanteringsoperationer där de avser att delta, eller redan deltar med trupp. Sverige har i EAPR framför allt drivit frågan om ett s.k. politisk-militärt ramverk för framtida Nato-ledda PFF-operationer. Avsikten har varit att med Nato komma överens om former för icke-Nato-länders medverkan i planering och styrning av operationer där de själva deltar. Att göra detta till en svensk profilfråga har varit naturligt mot bakgrund att vi från svensk sida sett militär krishantering som en huvuduppgift för EAPR/PFF. Målsättningen är att ett politisk-militärt ramverk skall kunna antas vid Nato:s och EAPR:s toppmöte i Washington i april 1999. Inte minst vårt deltagande i IFOR/SFOR har tydliggjort behovet av detta.

Tyngdpunkten i EAPR bör ligga på militär krishantering. EAPR bör vara det forum där Nato- och partnerländer samarbetar kring planering och styrning av gemensamma operationer.

Ett viktigt mål är bl.a. att den utvidgade militärkommittén (EAPMC), vilken upprättats inom EAPR och "Policy Coordination Group" (PCG), får en reell roll i konsultationsprocessen inför och under en krishanteringsoperation där partnerländer deltar.

Samarbetet inom ramen för EAPR erbjuder också ökade möjligheter till ett fördjupat samarbete kring insatser med civila resurser i fredstida kriser. Det är också ett område där Ryssland tar aktiv del. Det är angeläget att fördjupa samarbetet på detta område för att främja säkerheten inte minst i Östersjöregionen.

Det är viktigt att verksamheten inom EAPR koordineras med den verksamhet avseende katastrofbistånd som bedrivs av andra organisationer, t.ex. inom FN-systemet. En ökad civil-militär samverkan bidrar till möjligheterna att gemensamt hantera uppstående kriser och katastrofer.

Sverige driver bl.a. tillsammans med USA och Polen ett arbete för att utveckla det försvarsmässiga miljösamarbetet inom ramen för EAPR. Det innefattar en strävan att införa gemensamma riktlinjer för miljöhänsyn i militär planering och verksamhet inom hela EAPR-området. Programmet bygger på ett svenskt-amerikanskt dokument som utvecklats i samråd mellan ett trettiotal EAPR-länder. Miljöarbetet är ett område som bör utvecklas inom ramen för EAPR.

Det är ett svenskt intresse att även fortsatt vara en aktiv part i vidareutvecklandet av EAPR. Sverige ser det som ett viktigt steg mot att tillskapa en effektiv internationell krishanteringsförmåga som kan främja säkerhet och fred i Europa.

Partnerskap för fred (PFF)

Sverige deltar sedan 1994 i samarbetet inom ramen för Partnerskap för fred (PFF). I PFF-samarbetet deltar 44 länder. Förutom de 16 Nato-länderna deltar bl.a. Sverige, Finland, Schweiz, Österrike och samtliga länder i f.d. Warszawapakten.

Tillsammans med andra Nato- och partnerländer har Sverige aktivt verkat för en vidareutveckling och fördjupning av PFF-samarbetet, inte minst eftersom det stärker Sveriges och andra länders förmåga att delta i internationella fredsfrämjande och humanitära operationer. Det bidrar också till att bygga upp en gemensam europeisk krishanteringskapacitet med en klar transatlantisk länk. Vidare medför det fördjupade PFF-samarbetet en ökad öppenhet och ett stärkt förtroende inom PFF-kretsen, vilket är säkerhetsskapande i sig.

Sverige har redan från PFF-samarbetets början varit ett av de mest aktiva partnerländerna när det gäller konkret deltagande och utvecklingen av PFF-verksamheten. Allt eftersom PFF-samarbetet har

utvecklats har övningsverksamheten blivit mer komplex och innefattar idag övningar för alla typer av krishanteringsinsatser utanför de kollektiva försvarsförpliktelserna i Washingtonfördragets artikel 5.

Sverige bör aktivt verka för att samarbetet inom PFF i ökad utsträckning omfattar förberedelser för tänkbara fredsfrämjande insatser.

Styrande för Sveriges engagemang i PFF bör vara följande syften:

- Att fördjupa det praktiska regionala PFF-samarbetet och främja ett aktivt engagemang från de större västeuropeiska länderna och USA i Östersjöregionen.
- Att bidra till ökat förtroende och ökad öppenhet mellan länderna i Östersjöregionen.
- Att aktivt bidra till att främja de baltiska staternas möjligheter att delta i PFF-samarbetet.
- Att djupare involvera Ryssland i den europeiska säkerhetsstrukturen.
- Att förmedla våra kunskaper och erfarenheter från internationella insatser till andra länder.
- Att främja Sveriges förmåga att delta i internationella insatser och aktivt bidra till en gemensam krishanteringsförmåga.

Detta innebär konkret att:

- Sverige bör vidareutveckla förmågan att samverka med andra länder inom ramen för PFF.
- De övningar som äger rum i vårt närområde och i regioner där Sverige har ett särskilt säkerhetspolitiskt intresse bör prioriteras.
- Svenskt deltagande bör ske i successivt mer komplexa och multifunktionella övningar. Det är viktigt att vi på olika sätt fortsatt markerar Sveriges aktiva profil inom PFF-samarbetet.
- De aktiviteter vi väljer att delta i bör bidra till att stärka vår förmåga att samverka med Nato- och partnerländer i internationella insatser.
- Hög prioritet bör ges åt att främja främst de baltiska ländernas och Rysslands deltagande i PFF-samarbetet.

PFF-samarbetet fördjupas för närvarande bl.a. genom inrättandet av stabstjänster (Partner Staff Elements) som möjliggör för officerare från partnerländerna att verka som internationella officerare med ansvar för PFF-frågor i Nato-staber. En liknande samarbetsform är under utveckling på det civila området.

Vidare har initiativ tagits för att tillskapa dels ett konsortium av försvarshögskolor och andra säkerhetspolitiska institutioner, dels ett nätverk av centra för datorstödd övnings- och simuleringsverksamhet. Sverige bör lägga särskild vikt vid att bidra till utvecklingen av dessa två initiativ.

Sverige föreslog 1996 att det inom ramen för PFF-samarbetet också skulle upprättas särskilda centra för övning och utbildning. Sverige etablerade påföljande år som första partnerland ett sådant center i

Almnäs och utvecklingen av detta är en svensk profilfråga och utgör en viktig grund för Sveriges fortsatta PFF-engagemang, inte minst vad gäller att ytterligare involvera länderna kring Östersjön i PFF-samarbetet. En viktig strävan i utvecklingen av centret bör vara att öka den internationella närvaron bl.a. genom att inrätta ett antal internationella tjänster där. Det är också angeläget att aktiviteter utvecklas i syfte att förbättra samverkan mellan civila och militära resurser, inom ramen för centret och PFF i stort.

Det är angeläget att partnerländerna får en ökad roll i ledning och genomförande av PFF-övningar utan att den nära kopplingen till Nato försvagas. Sverige bör vara berett att åta sig en sådan roll i framtida PFF-övningar.

I syfte att utveckla den svenska samverkansförmågan deltar Sverige inom ramen för PFF-samarbetet sedan år 1995 i Nato:s planerings- och översynsprocess, den s.k. Planning and Review Process (PARP). Processen syftar till att identifiera och värdera resurser som partnerländerna skulle kunna bidra med i fredsfrämjande och humanitära övningar samt i insatser tillsammans med förband från Nato- och partnerländer. Särskilda mål för samverkansförmåga fastställs i en dialog mellan varje enskilt partnerland och Nato. Processen bygger på frivillighet och att varje land självt bestämmer inom vilka områden och i vilken utsträckning som samverkansförmågan skall förbättras.

Den vidareutveckling av PARP som för närvarande pågår innebär att de samverkansmål som utgör grunden för arbetet utvecklas till att även beskriva de förmågor som efterfrågas och de resurser som partnerländerna väljer att ställa till förfogande för fredsfrämjande insatser. Syftet med detta är att öka säkerheten och förutsägbarheten i planeringen inför internationella fredsfrämjande insatser genom att på förhand kartlägga tillgängligheten, förmågan av och beredskapen hos de förband som respektive land väljer att ställa till förfogande. Detta utgör ett steg mot en gemensam planering för fredsfrämjande insatser. Partnerländernas inflytande i PARP skall stärkas genom att de deltagande partnerländerna tillsammans med Nato utarbetar och kommer överens om vilka riktlinjer som skall ligga till grund för kommande arbetsperiod. Öppenheten i processen skall öka genom att partnerländerna på frivillig basis ges möjlighet att delge information kring det egna landets deltagande till andra partnerländer.

Sverige bör utveckla samverkansförmågan i enlighet med de prioriteringsgrunder för olika typer av insatser som redovisas i avsnitt 6.3.

En ökad samordning mellan civila och militära resurser i internationella insatser ställer ökade krav på samverkansförmåga inte bara nationellt utan också mellan länder. Det är något som har visat sig

inte minst i samband med Bosnieninsatsen. Inom ramen för PFF bör det därför utvecklas samverkansmål på det civila området på liknande sätt som har skett på den militära sidan.

Ett fortsatt aktivt svenskt deltagande i PFF är av största vikt. Det innefattar bl.a. förövningar och andra förberedelser inför för tänkbara fredsfrämjande insatser, ett fortsatt aktivt deltagande i PARP-processen, vidare utveckling av PFF-centret, deltagande i komplexa och multifunktionella övningar samt en utveckling av det regionala praktiska samarbetet inom ramen för PFF.

Nordatlantiska församlingen (NAA)

Nordatlantiska församlingen är ett interparlamentariskt organ, som sedan det bildades år 1955 utgjort ett forum för parlamentariker från Nato:s medlemsländer. Som en följd av den politiska reformprocessen i f.d. Sovjetunionen och Central- och Östeuropa, har församlingen efterhand utvidgats till att även omfatta 16 associerade medlemmar, bland dem Ryssland, Ukraina och de tre baltiska staterna. Österrike, vissa Medelhavsländer samt företrädare för OSSE:s och VEU:s parlamentariska församlingar, samt Europaparlamentet deltar i egenskap av observatörer. Sverige och Schweiz är de europeiska länder som är representerade som särskilt inbjudna observatörer och deltar i denna egenskap i NAA:s två årliga sessioner. Sverige har således en lägre nivå på sin representation i NAA än flertalet länder i Europa.

Inom den Nordatlantiska församlingen diskuteras försvars- och säkerhetsfrågor i vid bemärkelse. Centrala frågor är utvecklingen av den europeiska säkerhetsarkitekturen, samarbetet inom ramen för PFF och EAPR, Nato:s utvidgning, insatserna på Balkan och utvecklade relationer med Ryssland och Ukraina.

De senaste årens snabba utveckling på det säkerhetspolitiska området har föranlett en diskussion bland NAA:s medlemsländer om en översyn av partnerländernas anknytning till organisationen. Detta främst för att skapa en bättre parallellitet med det intensifierade samarbetet i säkerhetspolitiska frågor mellan berörda länder på regeringsnivå samt på motsvarande sätt vidga kontaktytorna mellan företrädare för de berörda ländernas parlament.

6.2.4 VEU

I samband med att Amsterdamfördraget träder i kraft under 1999, kommer kopplingen mellan EU och VEU att stärkas. På svenskt-finskt initiativ fastställer det nya fördraget att de s.k. Petersbergsuppgifterna, dvs. humanitära, fredsbevarande och fredsfrämjande insatser, skall bli ett huvudelement i EU:s säkerhetspolitiska samarbete. EU lägger fast den övergripande politiska ramen och tar initiativet till insatserna, som sedan utförs av VEU. Alla medlemsstater i EU som själva väljer att bidra till en insats har möjlighet att delta på lika villkor i planering och beslutsfattande i VEU.

Förutom förändringarna vad gäller Sveriges och övriga VEU-observatörers rättigheter vid konkreta insatser, har samarbetet i VEU generellt breddats för observatörerna inom Petersbergsområdet.

De resurser som Sverige utvecklar inom ramen för Nato/PFF kan också göras tillgängliga för VEU och vice versa.

VEU har för närvarande en pågående operation, MAPE, som är en rådgivande polisinsats med uppgiften att stärka den demokratiska utvecklingen inom det albanska polisväsendet. Sverige bidrar med fyra poliser till insatsen i Albanien och en polistrådgivare i VEU:s militära stab. EU har successivt ökat sitt intresse för att använda sig av VEU och överväger för närvarande att genom VEU få en roll i Albanien på polisområdet samt att anmoda VEU att genomföra en rådgivningsinsats på minröjningsområdet i Kroatien.

Försvarsplaneringsprocessen och VEU:s övningsverksamhet utgör två viktiga instrument för att öka VEU:s operativa förmåga. Sverige stödjer denna utveckling. Vägledande för svensk politik är att vi inte ser något motsatsförhållande mellan VEU och Nato/PFF. Detta är till del parallella och delvis kompletterande processer.

6.2.5 De nordiska länderna

De nordiska länderna har samarbetat kring fredsfrämjande frågor sedan slutet av 1960-talet. De senaste årens positiva utveckling i Europa har emellertid skapat nya förutsättningar för ett utökat samarbete, såväl bilateralt som multilateralt, mellan de nordiska länderna. De nordiska ländernas intresse för att samarbeta kring försvars- och säkerhetspolitiska frågor har ökat väsentligt under senare delen av 1990-talet; ett tydligt uttryck för det är t.ex. att Nordiska rådet sommaren 1997 för första gången arrangerade en säkerhetspolitisk

konferens. Sedan november 1997 deltar även de nordiska försvarsministrarna vid Nordiska rådets årliga sessioner; vid dessa tillfällen lämnas en gemensam nordisk försvarspolitisk redogörelse. Vidare kan noteras att i stort sett samtliga försvars- och säkerhetspolitiska frågor numera diskuteras inom den nordiska kretsen för att hitta gemensamma ställningstaganden och åtgärder m.m.

Kärnan i det nordiska försvarsrelaterade samarbetet utgörs främst av verksamhet inom det fredsfrämjande området. Inom samarbetsstrukturen NORDCAPS (Nordic Coordinated Arrangement for Military Peace Support) samordnar de nordiska länderna sina resurser och på så vis kan resurserna användas mer effektivt. Genom NORDCAPS kan de nordiska länderna även förbättra sin förmåga att agera gemensamt inför beslut om och vid deltagande i fredsoperationer. Samarbetsstrukturen bidrar även till ett intensifierat informationsutbyte och ett fördjupat utbildnings- och materielsamarbete. Den tillfälligt sammansatta nordisk-polska brigaden i Bosnien är ett exempel på framgångsrikt nordiskt samarbete.

I april 1998 kom de nordiska försvarsministrarna överens om att fördjupa och utveckla det nordiska samarbetet ytterligare. Överenskommelsen innebär bl.a. att samarbetet inom NORDCAPS skall fördjupas och utvecklas inom krishanteringsområdet och att målsättningen på sikt skall vara att vid behov kunna utsända en gemensam nordisk fredsfrämjande brigad. NORDCAPS skall även öka erfarenhetsutbytet mellan de nordiska länderna från tidigare fredsfrämjande insatser.

Andra nordiska samarbetsområden är säkerhetsfrämjande insatser i de baltiska länderna, minröjning, och den årliga fredsfrämjande övningen i PFF:s anda, Nordic Peace. Sedan 1994 finns ett avtal rörande nordiskt försvarsmaterielsamarbete. Inom ramen för det arbetar ett tjugotal olika grupper omkring försvarsmateriel. Sedan 1998 håller ett flerårigt nordiskt säkerhetspolitiskt forskningsprogram på att etableras. Sedan 1997 finns det även en nordisk handlingsplan rörande försvarsrelaterat miljösamarbete.

Förutom ett intensivt multilateralt nordiskt samarbete bedriver Sverige även ett omfattande bilateralt samarbete med de nordiska länderna. Under våren 1998 fattades beslut om att fördjupa och utveckla det försvarsrelaterade samarbetet med Finland. Den svensk-finska överenskommelsen innebär bl.a. fördjupat försvarsmaterielsamarbete, storleksmässigt mindre och mer kostnadseffektiva övningar på sikt, utökat samarbete inom krishanteringsområdet, växeltjänstgöring på departements- och myndighetsnivå samt utökat lärar-, elev- och forskarutbyte.

Det finns flera starka skäl för att fördjupa och utveckla såväl det multilaterala som det bilaterala försvarsrelaterade samarbetet mellan de nordiska länderna.

För det första har de nordiska länderna likartade utgångspunkter och intressen i flera säkerhetspolitiska frågor, något som har förstärkts genom Sveriges och Finlands EU-medlemskap och de nordiska ländernas samarbete inom ramen för PFF och vid internationella operationer. Denna värdegemenskap har en stabiliserande inverkan på läget i nordvästra Europa och utgör en plattform för utökat samarbete. Gemensamma insatser i Östersjöområdet och i Arktis- och Barentsområdet är fortsatt mycket betydelsefulla.

För det andra är det nordiska samarbetet viktigt i den pågående processen med att utveckla den europeiska säkerhetsarkitekturen. Ett utökat nordiskt samarbete har stor betydelse för att de nordiska och nordeuropeiska intressena tillvaratas på bästa sätt. Samordnade och gemensamma insatser kan dessutom göra de nordiska ländernas bidrag till det internationella säkerhetssamarbetet både effektivare och mer betydelsefulla.

För det tredje har de nordiska länderna ett gemensamt intresse att förankra hela regionen, dvs. även de baltiska staterna och Ryssland, i ett europeiskt och transatlantiskt sammanhang. Arbetet med att integrera de baltiska länderna i de västliga samarbetsstrukturerna och strävandena att involvera Ryssland i en euro-atlantisk gemenskap kräver medverkan av länder såväl inom som utanför regionen. Även på detta sätt kan de nordiska länderna främja en positiv säkerhetspolitisk utveckling i nordvästra Europa.

För det fjärde är ett ökat nordiskt samarbete positivt inom det fredsfrämjande området. Genom att samordna de nordiska resurserna kan den fredsfrämjande verksamheten förbättras och bli mer effektiv. Samarbetet inom den nordisk-polska brigaden i Bosnien och inom Unpredep i Makedonien har bl.a. inneburit nya erfarenheter av operativt samarbete i fredsfrämjande insatser. Utifrån dessa vunna erfarenheter kan det nordiska samarbetet vidareutvecklas i syfte att skapa större militär och politisk slagkraft i det fredsfrämjande arbetet. Det nordiska samarbetet kan utvecklas ytterligare med bl.a. upprättandet av en nordisk fredsfrämjande brigad, med förmåga att delta i fredsfrämjande insatser med stöd av FN-stadgans kapitel VII. Brigaden kan på sikt bidra till en ökad samverkansförmåga, i enlighet med den standard som utvecklas inom ramen för PFF-samarbetet, med en utökad materielsamordning som följd. Vidare skulle ett nordiskt övningssystem kunna skapas där större och mindre lednings-, stabs, tjänst- och funktionsövningar mm. kan utvecklas. En nordisk brigad skulle skapa förutsättningar för större inflytande och

påverkansmöjligheter i FN och Nato. Det nordiska samarbetet bör även utvecklas för sjö- och flygstridskrafter.

På det bilaterala planet bör samarbete kring utbildning och övning utvecklas med såväl de nordiska som de baltiska länderna inom alla typer av stridskrafter. Inom NORDCAPS bör det finnas en ökad öppenhet för samarbete med närstående länder.

Sveriges och Finlands likartade säkerhetspolitiska förutsättningar, geografiska närhet, militära alliansfrihet och medlemskap i EU gör det särskilt naturligt för länderna att utveckla och fördjupa sitt bilaterala samarbete. Gemensamt agerande inom PFF, EAPR och OSSE innebär en starkare position att aktivt driva utvecklingen framåt i den europeiska säkerhetsarkitekturen. Det försvarsrelaterade bilaterala samarbetet med Danmark och Norge bör fördjupas och utvecklas inom dessa områden.

6.2.6 Östersjöregionen

Östersjöregionens utveckling är i många avseenden mycket positiv. Samarbetet mellan länderna runt Östersjön har breddats och fördjupats under senare år vilket bidrar till att säkerheten för regionens länder stärkts. Östersjöstaternas råd har här en viktig funktion att fylla. För svensk del är stärkandet av samarbetet och säkerheten i Östersjöregionen ett centralt element i vår säkerhetspolitik. Det ligger i Sveriges nationella intresse att vårt engagemang är fortsatt aktivt och tydligt. Sveriges insatser bör vara långsiktiga och präglas av uthållighet.

Ett grundläggande mål för den svenska politiken är att Östersjöregionen förblir en naturlig del av det euro-atlantiska säkerhetssystemet och att inga särarrangemang skapas för denna region. Detta förutsätter ett fortsatt starkt engagemang i Östersjöregionen från de tongivande länderna inom Europa samt från USA. Detta bidrar till att ingen enskild stat i regionen får ett otillbörligt inflytande.

En högt prioriterad fråga för Sverige förblir att bidra till att länderna i Östersjöregionen skall kunna finna långsiktiga säkerhetslösningar som tillgodoser ländernas egna önskemål.

En huvudmålsättning för svensk säkerhetspolitik är att hindra att konflikter uppstår i vårt närområde. Viktiga medel för detta är främjandet av en demokratisk utveckling och etablering av väl förankrade och fungerande civila strukturer. Den förestående EU-utvidgningen har härvidlag en central betydelse. Sverige bidrar genom att stödja uppbyggandet av totalförsvarsstrukturer under demokratisk kontroll och med god förankring i det civila samhället. Mot bakgrund av vunna erfarenheter bör därför stödet till de baltiska ländernas uppbyggnad av totalförsvaret och andra säkerhetsfunktioner utvecklas

och fördjupas. Vårt, liksom andra länders stöd, har stor betydelse för konsolideringen av de baltiska ländernas suveränitet men också för deras fortsatta integration i de euro-atlantiska säkerhetsstrukturerna.

Många av de insatser som nu görs bör också kunna effektiviseras genom en samordning mellan olika bidragsgivare. Samarbetet inom det s.k. BALTSEA (Baltic Security Assistance Group) bidrar till denna samordning. I slutändan kan dock koordinering ske endast mot bakgrund av de koncept och planer för försvarsuppbyggnad som de baltiska staterna själva väljer. Rådgivning och kunskapsöverföring inom hela totalförsvarsområdet är grundläggande såväl för förmåga att utbilda officerare som civila befattningshavare inom försvarssektorn. För detta kan den svenskledda uppbyggnaden av en gemensam baltisk försvarshögskola, Baltic Defence College, i Estland, utgöra exempel. Det är väsentligt att den rådgivningsverksamhet om totalförsvarsfrågor som Sverige bistått med fortsätter.

Det är viktigt att Sverige bidrar till att, när så är möjligt, uppmuntra till gränsöverskridande samarbete mellan regionens länder. Detta gäller särskilt mellan de baltiska länderna och Ryssland.

Under lång tid kommer de baltiska ekonomierna att vara små, trots relativt stark ekonomisk tillväxt. I stödet till en motiverad och meningsfull försvarsuppbyggnad utgör kunskapsöverföring den mest väsentliga komponenten, och som ett komplement är även materielexport och annan överföring viktig.

Det säkerhets- och försvarsrelaterade samarbetet med andra länder i Östersjöregionen bör också utvecklas vidare. Detta gäller särskilt samarbetet med Polen och Tyskland. Båda länderna är stora Östersjöstater vars engagemang i regionen är viktigt för stabilitet och säkerhet.

Den tyska författningsdomstolen har undanröjt hindren för tyskt deltagande i fredsbevarande operationer. Tysklands närvaro med trupp på Balkan utgör en illustration till Tysklands aktiva deltagande i internationell krishantering. Den tyska satsningen på uppbyggnaden av snabbinsatsstyrkor kommer på några års sikt att tillföra ytterligare resurser till sådan krishantering.

Tyskland är i ovanstående perspektiv en viktig samarbetspartner, inte minst som en viktig potentiell samarbetspartner i internationella fredsfrämjande insatser.

Polen spelar genom sin folkmängd, politiska betydelse, ekonomiska potential och geografiska belägenhet en växande roll i Europa.

Det nära förestående Nato-medlemskapet och framtida EU-medlemskapet kommer att förstärka Polens strategiska, politiska och ekonomiska roll ytterligare. Polen kan antas få en viktig funktion som brobyggare mellan Nato och EU å ena sidan och länderna i östra

Europa å den andra. Polens relationer med Litauen, Ukraina, men även Vitryssland, är av särskilt intresse.

Polen och Sverige utgör två naturliga samarbetspartners i Östersjösammanhang och har en gemensam tradition av deltagande i fredsfrämjande verksamhet. Denna erfarenhet har utgjort en värdefull grund för Sveriges och Polens samarbete inom ramen för den Nordisk-polska brigaden och erbjuder en bas för framtida samverkan.

Förutom det samarbete som länderna inom regionen själva initierar är det av vikt att det multilaterala engagemanget vidareutvecklas. Inom PFF har ett antal aktiviteter genomförts om frågor relevanta för Östersjöregionen, t.ex. det möte som hölls i Visby i maj 1998 i svensk regi om erfarenheter av praktiskt PFF-samarbete. Inom PFF-samarbetet samverkar samtliga länder runt Östersjön under allt öppnare former. PFF spelar därigenom en viktig förtroendeskapande roll i vårt närområde. PFF bidrar också till att stödja bl.a. de baltiska ländernas ansträngningar att bygga upp nationella försvarsmakter. Regionalt kan PFF-samarbetet förbättras bl.a. genom att höja samverkansförmågan inom räddningstjänst och kustbevakning.

Sverige bör också verka för att EU:s engagemang i regionen utökas. EU-medel borde i större utsträckning kunna användas dels för att stärka uppbyggnaden av säkerhetsrelaterade strukturer i de baltiska staterna.

Sverige och Finland presenterade våren 1998 ett initiativ inom ramen för OSSE:s säkerhetsforum för förtroendeskapande åtgärder i Östersjöområdet och som innebar ett erbjudande till grannländerna att på reciprok basis vardera företa ett utvärderingsbesök och en inspektion i Sverige och Finland enligt Wiendokumentets bestämmelser. I Säkerhetsforums diskussioner har både Sverige och Finland avvisat fasta regionala grupper, s.k. regionala bord, eftersom dessa skulle riskera att skapa intrycket av att Östersjöregionens säkerhet kan separeras från det euro-atlantiska områdets säkerhet.

6.2.7 Ryssland

Under de senaste åren har ett antal kontakter tagits mellan Sverige och Ryssland, och inom vissa försvarsrelaterade områden finns idag ett relativt väl utvecklat och fungerande bilateralt samarbete. Det gäller särskilt inom räddningstjänst och kustbevakning. Försvarsmakten överenskommer varje år med de ryska väpnade styrkorna om gemensamma aktiviteter och utbyten, t.ex. förbandsbesök. Kontakter har etablerats inom forsknings- och utbildningsområdet. Utvecklingen mot utökade och breddade kontaktytor bör fortsätta. En strävan bör vara att uppmuntra gränsöverskridande samarbete och där så är möjligt involvera flera av Rysslands grannar. Särskilt viktigt är att utveckla

sådant samarbete med Kaliningrad, S:t Petersburgregionen och Murmanskregionen.

Sverige bör även sträva efter att vidareutveckla kontakter och samarbete med Rysslands nordvästligaste regioner. Mot bakgrund av de försvarsrelaterade miljöproblem som finns i denna region är försvarsmiljösamarbete ett särskilt väsentligt område för att samordna ansträngningar inom.

Ett viktigt syfte med samarbetet är att bidra till att Ryssland involveras i det euro-atlantiska säkerhetssystemet. Huvuddelen av detta arbete bedrivs i multilaterala fora som EAPR/PFF och Nato-Rysslandsrådet.

Det är angeläget att Sverige fortsatt uppmuntrar ett ryskt deltagande i PFF-aktiviteter. Relaterat till detta är erfarenhetsutbyte och samarbete kring säkerhetsfrämjande verksamhet och fredsfrämjande insatser som också bör utvecklas ytterligare med Ryssland.

I den bilaterala relationen mellan Sverige och Ryssland är det förtroendeskapande elementet en viktig del. De personkontakter som byggs upp och den kunskap som förvärvas genom bl. a. besöksutbyte mellan de båda ländernas försvarsmakter, bidrar till transparens och förtroende.

Samarbetet försvåras för närvarande av Rysslands ekonomiska kris och den pågående omställningsprocessen av det ryska samhället och inte minst av den ryska krigsmakten. Det är därför angeläget att samarbetet bedrivs med ett långsiktigt perspektiv.

6.2.8 Förenta staterna

Det är väsentligt att Förenta staterna bibehåller sitt engagemang för säkerheten i norra Europa. Det säkerhetssamarbete som Sverige har med Förenta staterna bidrar till detta.

Den svensk-amerikanska bilaterala relationen har också visat sig vara av värde i sammanhang utanför det svenska närområdet, t.ex. i Bosnien och Makedonien. Den amerikanska medverkan med markförband i Bosnien har varit en politisk och militär förutsättning för genomförandet av IFOR och SFOR.

Samarbetet med Förenta staterna sker i en rad säkerhetspolitiska fora. Sverige har inom ramen för EAPR och PFF aktivt samarbetat med Förenta staterna i frågor av gemensamt intresse. Detta har bidragit till Sveriges möjligheter att aktivt driva ett antal viktiga frågor.

Det omfattande materielsamarbete som Sverige har med USA utvecklas närmare i kapitel 11.

6.2.9 Försvarsberedningens bedömning och förslag

FN skall vara ett aktivt krishanteringsorgan. Sverige bör genom sin medverkan i säkerhetsfrämjande verksamhet inom ramen för FN fortsätta att ta sitt ansvar för att organisationen kan leva upp till denna roll. På samma sätt bör Sverige ha beredskap att medverka till att främja OSSE:s roll på det regionala planet

I och med Amsterdamfördragets i ikraftträdande blir krishantering en ny uppgift för EU och dess medlemsstater. Principiellt sett ligger det i Sveriges intresse att Europas krishanteringsförmåga stärks. Det är angeläget att Sverige aktivt deltar i en fördjupad dialog om hur EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik kan stärkas och särskilt om hur formerna för en förbättrad krishanteringsförmåga skall se ut.

Det är ett svenskt intresse att även fortsatt vara en aktiv part i vidareutvecklingen av EAPR. Sverige ser det som viktigt att de olika organen inom EAPR fylls med substans och erhåller funktionella roller

Försvarsberedningen föreslår att Sverige med kraft inriktar sig på en utveckling och fördjupning av PFF. Det kan främst ske genom utökade förberedelser för tänkbara fredsfrämjande insatser, ett fortsatt aktivt deltagande i PARP-processen och utvecklande av vår samverkansförmåga, utveckling av PFF-centret, deltagande i komplexa och multifunktionella övningar samt en utveckling av det regionala praktiska samarbetet inom ramen för PFF.

Sverige bör utveckla samarbetet med USA i syfte att främja det amerikanska engagemanget i förhållanden av betydelse för Sveriges säkerhet, bl.a. i norra Europa och på Balkan.

Det nordiska försvarsrelaterade samarbetet utgör en kärnpunkt i vårt internationella engagemang för fred och säkerhet. Försvarsberedningen föreslår att samarbetet ytterligare utvecklas bl.a. genom upprättande av en gemensam nordisk brigad för fredsfrämjande insatser.

Stärkandet av samarbetet och säkerheten i Östersjöregionen bör fortsatt utgöra ett centralt element i vår säkerhetspolitik. Våra insatser bör vara långsiktiga och präglas av uthållighet. Försvarsberedningen föreslår att stödet till de baltiska ländernas uppbyggnad av totalförsvaret och andra säkerhetsfunktioner utvecklas och fördjupas, liksom vårt säkerhetssamarbete med Polen och Tyskland.

Sverige bör sträva efter att söka bredda och fördjupa de försvarsrelaterade kontakterna och samarbetet med Ryssland. Försvarsberedningen föreslår att särskilt vikt läggs vid att söka utveckla det regionala samarbetet med Kaliningrad, St.Petersburg och Murmanskregionerna.

6.3 Styrande faktorer för deltagande med försvarsresurser i fredsfrämjande verksamhet

Försvarsberedningen anser som redovisats i kapitel 5 att Sverige så snart de ekonomiska förutsättningarna så medger bör öka förmågan att bidra med försvarsresurser i fredsfrämjande och humanitär verksamhet. Det kan komma att ta tid att skapa en sådan ökad förmåga. Det finns därför ett behov att skilja på vilka förändringar som är möjliga i närtid, respektive på medellång till lång sikt.

Utgångspunkten är att Sverige skall kunna delta i fredsfrämjande och humanitär verksamhet för att i internationell samverkan hantera uppkomna konflikter och kriser. Sådan medverkan skall kunna ske under ledning av FN, OSSE, Nato, VEU eller andra internationella organisationer eller länder. Den av Nato med partnerländer utvecklade standarden för samverkan och uppträdande utgör en viktig grund för utvecklingen av Sveriges förmåga.

En förutsättning för ett svenskt deltagande i fredsfrämjande militära insatser med trupp är ett mandat från FN:s säkerhetsråd eller beslut av OSSE. Motiven för Sveriges deltagande i fredsfrämjande och humanitära insatser utvecklas i kapitel 5.

6.3.1 Efterfrågade resurser

Aktuella konflikter och framtida konflikters karaktär har beskrivits i tidigare kapitel och vad som framkommit där pekar på att behovet av fredsfrämjande verksamhet är och kommer att vara stort även i framtiden. Behovet av insatser kan beskrivas som ett resultat av de kriser, konflikter och katastrofer som förekommer samt i vilken utsträckning de resulterar i humanitärt lidande och/eller hot mot fred och säkerhet. Behovet kan således beskrivas som mängden av och karaktären på konflikter och kris- och konflikthärdar. Efterfrågan på insatser kan i sin tur beskrivas som befolkningsgruppers, staters och i förlängningen ofta multinationella organisationers begäran om resurser. Efterfrågan behöver inte vara ett resultat av behoven utan kan variera oberoende av dessa. Om t.ex. en allvarlig inomstatlig militär konflikt medför mänskligt lidande och regional instabilitet är det inte självklart att företrädare för den berörda staten efterfrågar hjälp. Det är heller inte självklart att det internationella samfundet, i form av någon organisation eller tillfällig koalition, har politisk vilja och förmåga att ingripa trots att behovet finns. Det internationella samfundet är inget annat än vad enskilda stater gör det till och låter det vara.

Efterfrågan på bidrag till internationella insatser har varierat kraftigt över tiden och har i Europa på senare tid dominerats av förhållandena på Balkan. Generellt kan dock sägas att när väl en politisk vilja att ingripa föreligger så är efterfrågan stor på flexibla markstridsförband som kan sättas in snabbt. Behovet av samverkan mellan civila och militära insatser har accentuerats i takt med att synen på konfliktlösning har komplicerats.

När det gäller mer omfattande fredsfrämjande insatser med fredsframtvängande inslag gäller att ju större förband ett land kan erbjuda ensamt eller tillsammans med andra, desto mer intressant blir landet som partner. Ett sätt för mindre länder är att samöva sina fredsfrämjande förband i multinationella formationer. Av detta skäl är utvecklingen av bl.a. en nordisk brigad för fredsfrämjande insatser intressant ur ett svenskt perspektiv.

För mer begränsade och specialiserade insatser finns en efterfrågan på markförband och andra resurser för t.ex. ammunitions- och minröjning, stabstjänst, transporter, sjukvård och övervakning.

Det finns i dag inte någon efterfrågan på svenskt stridsflyg i fredsfrämjande insatser, däremot efterfrågas flygtransportkapacitet. Det kan även bli aktuellt med deltagande i spaningsuppgifter. Inte heller marin kapacitet är efterfrågad utom minröjningskapacitet för grunda vatten.

Vid internationella insatser är civila resurser efterfrågade. Det kan röra sig om resurser som räddningstjänstpersonal, teletekniskt utbildad personal, ämnesexperter samt transportfordon.

6.3.2 Begränsande faktorer

Sveriges liksom andra länders möjligheter att bidra till fredsfrämjande verksamhet begränsas av ett antal faktorer.

En första och uppenbar begränsande faktor utgörs av vilka ekonomiska resurser som kan ställas till förfogande. På sikt bör ökade resurser kunna avdelas för internationell verksamhet genom att ta en del av de resurser i anspråk som kan frigöras genom nerdragningen av förmågan till invasionsförsvaret. Som närmare utvecklas i kapitel 5 är detta dock något som kommer att ta tid. Ett utökat svenskt deltagande i internationell verksamhet kommer därför inte att vara möjligt att realisera i närtid.

Antalet totalförsvarsvärnpliktiga som genomgår utbildning kan med nuvarande villkor påverka rekryteringen till internationell tjänstgöring. Tillämpningen av pliktsystemet är för närvarande under utredning. Likaså diskuteras skyldigheten för anställd personal att medverka i internationella insatser. Försvarsberedningen anser att det är av vikt att

den anställda personalen ser den internationella tjänstgöringen som en naturlig och integrerad del av yrket. Viktiga faktorer för vårt framtida vägval är bl.a. hur snabbt vi vill kunna ställa resurser till förfogande, hur stora enheter vi vill kunna ha i internationell tjänst samtidigt och vilken uthållighet dessa skall ha.

Var och under vilka omständigheter Sverige skall delta begränsas också av rent praktiska skäl. Få länder har idag möjlighet att flygtransportera stora enheter och tung materiel vilket begränsar möjligheterna att snabbt sätta in enheter i fredsframtvigande operationer.

En större fredsfrämjande insats med svenska resurser kommer alltid att ske i samverkan med andra länder. Vilka resurser vi kan ställa till förfogande kommer därför också att vara beroende av vilken samverkansförmåga vi har. Ju större enheter vi sänder desto lägre blir kraven på samverkansförmåga på lägre nivå. Detta gäller dock främst för markförband.

6.3.3 Civila resurser

Sverige kan även bidra med civila resurser till fredsfrämjande och humanitära insatser. En ökad samverkan mellan civila och militära resurser har identifierats som ett viktigt inslag för att kunna genomföra komplexa krishanteringsinsatser. Det är därför väsentligt att fortsatt se över förutsättningarna för ett utnyttjande av civila resurser i fredsfrämjande verksamhet.

Sådana civila resurser kan hämtas från flera olika samhällssektorer och myndighetsområden, t.ex. räddningstjänsten, hälso- och sjukvården, polisen samt från verksamhet inom biståndsområdets olika delar. I dessa fall handlar det normalt om insatser med resurser som hämtas från myndigheternas reguljära verksamhet och inte med de kompletterande resurser som anskaffas särskilt för totalförsvaret. Insatser med civila resurser kan ha varierande omfattning och kan, beroende på efterfrågan och situation, antingen ske som en fristående civil insats eller i samband med insatser med militära resurser. När insatsen sker samtidigt med militära resurser är det av stor vikt att förberedelser och insatser sker samordnat.

För de kompletterande resurser som anskaffas särskilt för totalförsvaret finns vissa begränsningar när det gäller användbarheten vid internationella insatser. Detta förhållande beror främst på att det civila försvaret endast utgör en begränsad del av samhällets samlade åtgärder inom en samhällssektor i vilken det har bedömts som nödvändigt att vidta vissa åtgärder för att sektorn skall kunna fungera även i krig. Verksamheten i sådana samhällssektorer, exempelvis räddningstjänst

eller hälso- och sjukvård, bedrivs redan i fredstid av stat, landsting, kommun och näringsliv där den ordinarie verksamheten är föranledd av det fredstida samhällets krav. Dessa krav är normalt formulerade utifrån andra utgångspunkter är totalförsvarets och åtgärderna inom det civila försvaret är följaktligen särskilt anpassade för de speciella krav som kan ställas utifrån krigsförhållanden.

Vissa åtgärder som vidtas inom det civila försvaret är därmed ytterst dimensionerade av ett väpnat angrepp mot Sverige vilket gör att de endast till begränsad del kan användas i internationella insatser. Exempel på sådana åtgärder är investeringar i fysiskt skydd och fasta sambandsresurser inom befolkningsskyddet, räddningstjänsten, regional och kommunal ledning samt i investeringar inom energi- och telekommunikationsområdena.

Resurserna inom det civila försvaret skall i allmänhet, när så är möjligt utifrån vad som ovan sagts, anpassas till och kunna ingå vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. På samma sätt skall dessa resurser även kunna användas vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Dessa två tilläggsuppgifter för de civila försvaret är således till för att skapa allsidigt användbara resurser vilka kan användas såväl under vissa freds- som under krigsförhållanden. Sammantaget innebär detta att civila resurser för internationella insatser dels kan hämtas från ordinarie verksamheter i samhället, dels kan hämtas från de resurser som byggs upp inom det civila försvaret. De civila resurserna skall kunna användas längs hela skalan av olyckor, från vardagsolyckor till svåra påfrestningar i fred, såväl inom Sverige som vid internationell insatser.

6.3.4 Försvarsberedningens förslag till prioriteringar av resurser i närtid och på längre sikt

Den övergripande målsättningen bör vara att Sverige skall kunna delta i den fredsfrämjande verksamheten på största möjlig bredd med de resurser som står till totalförsvarets förfogande. Med hänsyn taget till de resurser som efterfrågas och med vilka Sverige kan ge särskilt värdefulla bidrag, bör följande prioriteringar göras;

Militära insatser

I närtid bör Sverige kunna

- delta i fredsframtvigande och fredsbevarande insatser med markförband i Europa och dess närhet,
- genomföra fredsbevarande insatser med markförband globalt,
- medverka globalt i fredsfrämjande och humanitär verksamhet med transportresurser, minröjningskapacitet och andra specialresurser,
- delta med såväl mark- som sjö- och luftstridskrafter i övningsverksamhet inom ramen för det säkerhetsfrämjande samarbetet, främst i närområdet.

På medellång till lång sikt bör Sverige även kunna

- delta i begränsade fredsframtvigande företag med markförband globalt,
- delta i fredsbevarande insatser med sjö- och luftstridskrafter i vårt närområde.

Civila insatser

För det civila försvaret bör inriktningen vara att resurser som skapas inom denna verksamhet, i enlighet med vad som ovan sagts, anpassas så att de även kan användas vid internationella insatser. Materiel och personal bör om så erfordras vara samövade med det militära försvaret. Överstyrelsen för civil beredskap m.fl. myndigheter bör aktivt delta i det internationella säkerhetssamarbetet inom området civilt försvar. Detta omfattar både direkta kontakter med motsvarande organisationer i andra länder och internationellt säkerhetssamarbete, bl.a. inom ramen för PFF i enlighet med Sveriges individuella partnerskapsprogram. De funktionsansvariga myndigheterna bör delta i samarbete inom sina respektive sakområden.

Vad gäller insatser med civila resurser, utöver de som finns inom det civila försvaret, bör Statens räddningsverk bibehålla och utveckla sin förmåga att med kort förberedelsestid kunna genomföra internationella humanitära insatser. Vidare bör andra myndigheter som verkar inom områden där civila resurser efterfrågas, såsom Socialstyrelsen, inom hälso- och sjukvårdssektorn, Sida inom biståndsområdet samt Rikspolisstyrelsen vad gäller polisiär verksamhet, på motsvarande sätt vara beredda att medverka vid internationella insatser. Särskild uppmärksamhet bör i förekommande fall ägnas åt behovet av samordning, dels mellan olika typer av civila resurser, dels med militära resurser i de fall gemensamma insatser förekommer. Härutöver bör de resurser som i olika samhällssektorer skapas för att kunna användas vid svåra påfrestningar på samhället i fred, även vara utformade så att de kan användas vid internationella insatser.

7 Behov av beredskap och förmåga till anpassning

7.1 Inriktning av beredskapen i nuvarande omvärldsläge

Även i nuvarande omvärldsläge kan Sverige utsättas för mer begränsade väpnade hot, eller våld och skadegörelse riktade mot viktiga samhällsfunktioner och värden i det svenska samhället. Totalförsvaret måste i nuvarande omvärldsläge ha beredskap att möta denna typ av hot.

Mot bakgrund av den vidgade säkerhetssynen skall beredskapen också gälla andra typer av hot och påfrestningar som kan uppstå i det fredstida samhället. När det gäller sådana händelser som kan medföra svåra påfrestningar på samhället behöver en beredskap finnas inom ett stort antal samhällssektorer för att minimera konsekvenserna av sådana händelser. Ansvaret för hanteringen av dessa åligger alla berörda samhällssektorer. Totalförsvarsresurserna skall dock utformas så att de även kan stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället. Det är i sammanhanget viktigt att beakta den helhetssyn som skall präglade den verksamhet som syftar till att hantera olika hot och risker. Åtgärder av det slag som vidtas mot det väpnade angreppet kan ha stor effekt när det gäller svåra påfrestningar på samhället i fred och omvänt. Gränsen mellan vissa former av väpnat angrepp och svåra påfrestningar i fred kan vara flytande, vilket föranleder fortlöpande prövning av ändamålsenligheten av nuvarande regler och samarbetsformer mellan olika samhällssektorer.

Trots att det finns betydande mängder konventionella och icke-konventionella stridsmedel i Sveriges närområde, föreligger inga omedelbara hot mot Sverige. De militära arsenalerna i vårt östra närområde befinner sig till stora delar i förfall och är bara till begränsad del operativt användbara. Dagens omvärldsläge präglas av säkerhetssamarbete inom det euro-atlantiska området, vilket lägger politiska restriktioner på benägenheten att använda de militära medlen.

En grundläggande politisk osäkerhet och med den förknippad konfliktpotential, kvarstår dock i delar av vårt östra närområde.

Kombinationen av militär potential och politisk osäkerhet i vår omvärld, gör emellertid att man måste räkna med att det finns en viss risk för att väpnade hot av mer begränsat slag kan uppstå. För att denna risk skall kunna reduceras, måste Sverige ha en sådan beredskap som gör det möjligt att möta väpnade hot som direkt kan beröra Sverige vid en kris som utvecklas ur nuvarande omvärldsläge. I nuvarande omvärldsläge måste Sverige ha en ständig beredskap att kunna möta kränkningar av Sveriges territoriella integritet och sådana begränsade hot som kan riktas mot landet i syfte att utöva påtryckningar på oss. Detta ställer beredskapskrav på hela totalförsvaret.

I ett något längre perspektiv, upp till cirka ett år, finns det behov av att kunna möta begränsade väpnade angrepp mot Sverige från en angripare som haft viss förberedelsetid att bygga upp och iståndsätta sina styrkor. Sveriges militära förmåga skall vara sådan att en tänkt angripare måste vidta omfattande förberedelser för att kunna hota Sverige.

Innebörden av möjliga militära angreppshot mot Sverige är således en funktion både av förhållandet mellan en angripares och av Sveriges militära förmåga och resurser. Sänks Sveriges beredskap för mycket, ökar en angripares möjligheter att även med utnyttjande av begränsade militära resurser uppnå sina politiska och militära mål.

De ovan beskrivna kraven på beredskap överensstämmer med den ändring av målet för Försvarmaktens beredskap som Riksdagen beslutade våren 1998 (prop. 1997/98:84, bet. 1997/98FöU11, rskr. 1997/98:268).

7.1.1 Väpnade angrepp eller hot om sådana mot mål i Sverige

För att kunna fastställa de uppgifter som försvaret skall kunna lösa och de operativa förmågor som följer härav, måste man föreställa sig ett antal scenarier för en tänkbar utveckling som skulle kunna leda till att väpnade hot kan uppstå mot Sverige.

Vid bestämning av de uppgifter som skall lösas och den operativa förmåga som krävs för att hantera de olika utvecklingsmöjligheterna, skall inte varje tänkbar kombination av utvecklingsmöjligheter täckas, utan bedömningar göras både av vilka scenarier som är farligast och mest sannolika.

Det är viktigt att tillämpa ett dynamiskt förhållningssätt vid problemlösningen. De resursmässigt dimensionerande scenarierna måste identifieras, samtidigt som uppmärksamhet också skall ägnas åt

asymmetriska hot, växlingar mellan eskalationsförlopp och kombinationer av olika scenarier.

Sverige måste också i nuvarande omvärldsläge ha beredskap att vid varje tidpunkt kunna upptäcka och avvisa varje tänkbar form av hot mot vårt lands territoriella integritet, såsom kränkningar av vårt luftrum, territorialhav eller landgräns. Sveriges förmåga att värna sitt territorium även i fredstid har ett egenvärde, men ger också en klar signal om vår förmåga att stå emot väpnade angrepp av större dignitet.

Hot om väpnat angrepp mot landet, liksom risken för att icke-militära medel används i syfte att utöva påtryckningar, kan i nuvarande omvärldsläge bl. a. tänkas uppstå till följd av en kris eller väpnad konflikt i vårt östra närområde.

De tänkbara väpnade konflikterna kan antas vara av mindre omfattning än de som skulle ha utlösts av en konflikt i vårt närområde under det kalla kriget. Å andra sidan råder osäkerheter om omvärldens vilja till gemensam krishantering om krisförloppet är otydligt och inga vitala eller gemensamma intressen synes stå på spel. Det som på avstånd kan förefalla vara en begränsad konflikt, kan ur svenskt perspektiv anta helt andra och mera hotande proportioner.

Även om Sverige inte skulle utgöra det primära målet för angriparen eller centrum för stridshandlingarna, kan landet komma att beröras av spridningseffekterna av en sådan konflikt. I en sådan situation kan landet t. ex. utsättas för hastigt och snabbt genomförda operationer som vedergällning för en förment kränkning eller för att återta personal eller materiel som på något sätt kommit under svensk jurisdiktion. Försvaret måste därför ha förmåga att i nuvarande omvärldsläge kunna förhindra att spridningseffekterna av en väpnad konflikt berör svenskt territorium.

Sverige skall kunna uppvisa en sådan robust kombination av demokratisk stabilitet och militär förmåga, att ingen part i en konflikt i vårt östra närområde kan frestas tro att vår politiska vilja låter sig påverkas av militära hot och påtryckningar.

Av de skäl som utvecklats i föregående avsnitt, måste Sverige också ha förmåga att samverka med andra länder i syfte att genomföra fredsfrämjande insatser, med mandat från FN eller OSSE, i vårt östra närområde.

Hotet mot Sverige kan riktas mot landets gräns till havs, på land och i luften, men även ta formen av angrepp i begränsad omfattning eller hot om angrepp mot befolkningscentra, samhällsfunktioner eller delar av svenskt territorium. Syftet kan vara att begränsa vår politiska och territoriella suveränitet.

Ett hot mot Sverige kan i första hand förmodas ha sitt ursprung i en konflikt i vårt östra närområde. Men man bör även ta med i beräkningen att ett väpnat angrepp mot Sverige kan ha sin källa och sitt geografiska

fysiska ursprung bortom Sveriges närområde och t.ex. vara relaterat till svenskt deltagande i internationell krishantering.

Det är rimligt att anta att ett hot mot Sverige emanerar från en eller flera stater, men det kan också uppstå situationer då det råder oklarhet om vem som ligger bakom det aktuella hotet. Den nya tekniken innebär att räckvidden för enskilda aktörer har ökat på bekostnad av staternas tidigare maktmonopol.

Det är troligt att det i första hand är konventionella militära stridskrafter som kan komma till användning mot Sverige, men risken för terrorhandlingar som inslag i krigföringen och användning av massförstörelsevapen kan inte uteslutas. Den stora förekomsten av taktiska kärnvapen i Ryssland utgör ett orosmoment. En eventuell användning av kärnvapen får antas vara konsekvensen av medvetna beslut, men risken för oavsiktliga väpnade angrepp till följd av brister i förvarnings- och säkerhetssystem måste beaktas. B- och C-hotet mot civilbefolkningen förtjänar särskild eftertanke. Genom störningar av känsliga IT-system kan en angripare, mot låg kostnad och liten risk för upptäckt, åstadkomma allvarlig skada och på så sätt uppnå sitt syfte.

Erfarenheter av militära konflikter under de senaste decennierna har visat att den civila befolkningen drabbas allt hårdare av krigföring. Detta förklaras till dels av att många av de aktuella konflikterna har starka inslag av inbördeskrig. Men även främmande angripare har visat en benägenhet att rikta slag mot det angripna landets civilbefolkning. Dessa inslag bör studeras i avsikt att avgöra deras eventuella relevans för Sverige.

7.1.2 Svåra påfrestningar på samhället i fred

Regeringen har nyligen i en skrivelse till riksdagen redovisat läget för beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället i fred. Redogörelsen avser främst läget för de 11 områden där det är särskilt angeläget med en tillräcklig förmåga.

Ansvar för att det i samhället finns en förmåga att förebygga och hantera svåra fredstida påfrestningar åvilar berörda myndigheter som en del av deras reguljära verksamhet. Totalförsvaret skall enligt 1996 års försvarsbeslut kunna stödja samhället i sådana situationer med de resurser som primärt byggts upp för att möta ett väpnat angrepp.

Svåra påfrestningar avser extrema fredstida situationer. Det kan vara fråga om att en mycket dramatisk händelse inträffar utan eller med mycket kort förvarning. Men det kan också hända att en mer obetydlig händelse successivt utvecklas till en svår påfrestning. I båda fallen är det väsentligt att det finns en så god beredskap hos ansvariga myndigheter att åtgärder mycket snabbt kan vidtas för att minimera

konsekvenserna av den inträffade händelsen. En god informationsberedskap är därvid av stor betydelse.

Det är således viktigt att det finns en viss initial beredskap. Det är emellertid också väsentligt att myndigheterna har förmåga att snabbt kunna utöka sin förmåga till ledning. En tillräcklig beredskap måste finnas både hos sektormyndigheter och myndigheter med områdesansvar.

7.2 Fortsatt utveckling av förmågan till långsiktig anpassning

7.2.1 Behov av anpassning

Sveriges säkerhetspolitiska situation har som tidigare nämnts förbättrats efter det kalla krigets slut. Den säkerhetspolitiska utvecklingen av betydelse för Sverige har under 1990-talet karaktäriserats av en större föränderlighet. Utvecklingen under det kalla kriget var mer förutsägbar beroende på många låsningar. Dock var det få som lyckades förutspå sammanbrottet för hela det kalla krigets system. Detta är måhända symptomatiskt för svårigheterna att förutspå större förändringar i relativt statiska system. Dagens dynamiska säkerhetspolitiska system innehåller många aktörer och påverkansfaktorer. Påverkansfaktorerna är fler än ekonomisk och militär styrka. Sveriges säkerhetspolitiska situation på lång sikt är svår att förutsäga. Den kan innehålla såväl mer positiva som negativa utvecklingar. För att kunna möta ett flertal möjliga omvärldsutvecklingar har en anpassningsfilosofi valts.

Tanken bakom anpassningsfilosofin för försvaret är att tidiga signaler rörande förändringar i vår säkerhetspolitiska situation skall kunna upptäckas i så god tid att vi står väl rustade när förändringarna har inträffat. Det torde inte vara lätt att få denna filosofi att fungera i det praktiska arbetet. Det finns internationellt många exempel på att förvarningssignaler inte har uppfattats eller att man inte har tagit hänsyn till dem. (Ex.: Pearl Harbor (1941), Yom Kippur (1973), Falklandsöarna/Malvinas (1982)). Detta är inget unikt för försvarssektorn. Problemet finns även inom andra samhällssektorer och bland privatföretag, där omvärldsförändringar inte har fått genomslag på verksamheten i tid.

För att lämplig anpassning skall få en rimlig möjlighet att komma till stånd fordras en väl fungerande kedja från tidig igenkänning av signaler till genomförande av åtgärder. De processer och kompetenser

som behövs för en god anpassningsförmåga kan analyseras på olika sätt. Här diskuteras anpassning utgående från följande steg:

- vilka signaler om ett förändrat omvärldsläge kan vi få,
- vilka kapaciteter behövs för att upptäcka och tolka dessa signaler,
- vilka krav ställs på beslutsprocessen för att beslut om anpassningsåtgärder skall tas i tid,
- vilka kompetenser, förberedda handlingsalternativ etc. bör finnas för att beslut om anpassning skall förändra försvaret inom rimlig tid.

7.2.2 Exempel på viktigare omvärldsförändringar. Upptäckt och tolkning av signaler rörande dessa

Signaler om viktigare omvärldsförändringar kan vara av det mest skiftande slag. Signalerna kan komma hastigt eller, vilket är mer sannolikt, gestalta sig över en längre tid - ibland många år. Det kan röra sig om enstaka händelser eller en kombination av händelser som åstadkommer viktigare förändringar eller tyngdpunktsförskjutningar i det politiska landskapet, vare sig dessa är politiska, sociala, ekonomiska eller militära, för att nämna några.

De kanske allra största och viktigaste frågetecknen kring den framtida säkerhetspolitiska utvecklingen i Europa, med inverkan också på vårt närområde, gäller Ryssland. En annan viktig fråga gäller den Europeiska unionens fortsatta utveckling, både vad avser en fördjupad integration som en fortsatt utvidgning och de eventuella problem som kan drabba dessa processer. En tredje fråga av fundamental säkerhetspolitisk betydelse inte bara för Sverige, utan för hela Europa, gäller USA:s fortsatta engagemang för säkerheten och stabiliteten på den europeiska kontinenten. Hur detta engagemang gestaltar sig framgent är naturligtvis av grundläggande betydelse för medlemsländernas säkerhet, för alliansens fortsatta utvidgning, men även för Nato:s roll som den centrala aktören för större militära krishanteringsinsatser utanför Nato-området.

Den osäkra utvecklingen i **Ryssland** medför att ett stort antal scenarier på längre sikt är tänkbara. Ett demokratiskt och marknadsinriktat Ryssland är en möjlighet. En annan är en mer isolerad, auktoritär och västfientlig statsledning vars målsättning kan vara att återerövra Rysslands ställning som stormakt. Ett tredje tänkbart scenario är ett Ryssland med en successivt svagare centralmakt och en önskan om ökad autonomi, eller full självständighet, i vissa regioner. Ett sådant scenario kan i förlängningen leda till en fragmentering eller uppdelning av Ryssland, och problem liknande de som uppstod vid

Förbundsrepubliken Jugoslaviens delning. Slutligen kan utvecklingen i Ryssland under många år komma att präglas av ökade sociala klyftor, en bräcklig demokrati, korruption och en svag eller näst intill obefintlig ekonomisk tillväxt.

Utvecklingen inom **Europeiska unionen** går mot en fortsatt fördjupning och breddning av samarbetet. Men EU:s långsiktiga utveckling är ingalunda given. EU:s utvidgning kan drabbas av förseningar och en rad mer eller mindre allvarliga problem. En grundläggande fråga i detta sammanhang är i vilken utsträckning EU:s effektivitet och samarbetsområden kommer att påverkas. EU-samarbetet kan - för att undvika handlingsförlamning - i ännu högre grad än nu komma att präglas av att olika medlemsländer går olika långt och olika fort fram i sitt samarbete. Betydelsefullt i sammanhanget är även hur de länder i Europa som varken blir medlemmar i EU eller Nato påverkas av ett sådant dubbelt utanförskap.

På lång sikt är det av flera skäl inte uteslutet att **USA:s säkerhetspolitiska engagemang i Europa** minskar. Detta kan orsakas av att USA och de europeiska Nato-medlemmarna har olika syn på hur en allvarligare framtida kris eller konflikt bör hanteras. Större kriser och konflikter i Asien kan komma att kräva ökad amerikansk uppmärksamhet och därmed ges ökad prioritet i förhållande till dem i Europa. Vidare kan en hårdnande konkurrens handelsblocken emellan leda till allvarliga friktioner, som i förlängningen riskerar att spilla över på säkerhetspolitiken och minska den amerikanska viljan att stanna kvar i Europa på nuvarande militära nivå. Slutligen kan USA av resursskäl komma att reducera sina säkerhetspolitiska åtaganden på den europeiska kontinenten.

Även om **Nato** under överskådlig tid torde förbli USA:s främsta instrument för politiskt inflytande i Europa och för möjligheterna att främja säkerheten och stabiliteten på den europeiska kontinenten, är flera alternativa utvecklingar för alliansen möjliga. En fortsatt utvidgning av alliansen kan av olika skäl komma att skjutas upp på obestämmd tid, vilket kan få mer eller mindre långtgående konsekvenser för kandidatländerna. Alliansen kan, på grund av redan gjorda åtaganden - särskilt på Balkan, bli mer restriktiv inför nya krishanteringsinsatser. Med hänsyn till USA:s fortsatt dominerande ställning inom Nato, påverkas alliansen i allra högsta grad av varje viktigare förändring av USA:s förhållande till Europa. Skulle USA minska sin roll i Nato, och alliansen i ökad utsträckning "europeiseras", skulle dess handlingskraft också kunna bli lidande då en sådan utveckling kan tänkas leda till ökad europeisk rivalitet inom alliansen.

Av särskild betydelse för svensk säkerhetspolitik är hur vårt östra närområdet påverkas av utvecklingen i Ryssland, EU och USA. En tänkbar utveckling är att EU utvidgas till att omfatta de baltiska

staterna, att Ryssland utvecklas demokratiskt och i marknadsekonomisk riktning, och att USA bibehåller sitt starka engagemang för Europas säkerhet. Området öster om Östersjön kan i detta fall utgöra en brygga mellan framför allt Ryssland och EU. Anspråk på svensk försvarskapacitet kan rimligen minska i ett sådant läge. Ett Ryssland som har ambitionen att återerövra sin ställning som stormakt i kombination med ett ekonomiskt och politiskt svagt EU och ett USA med en försvagad bindning till Europa, kan å andra sidan ställa de baltiska staterna, Finland och Sverige inför betydande problem. Vårt östra närområde kan i detta fall bli något av en buffertzonen mellan Öst- och Västeuropa. Rysslands vilja och möjlighet att utöva påtryckningar eller agera militärt mot sina grannländer torde dock komma att begränsas. Ett sådant agerande skulle rimligen innebära ett högt politiskt och ekonomiskt pris och också eventuellt motåtgärder. Därtill kommer de mycket betungande säkerhetsproblemen som Ryssland redan i dag upplever i den södra delen av Ryssland och eventuellt också den militära närvaro som Ryssland även fortsättningsvis torde anse sig behöva i öster.

När det gäller militära styrkor och medel som kan utnyttjas för våld kan flera olika scenarier tänkas. USA och Nato kan komma att engagera sig djupare för de baltiska staternas säkerhet, vilket i sin tur kan leda till att dessa i sinom tid blir medlemmar av Nato, utan att detta för den skull leder till några mer långtgående motåtgärder från rysk sida. Tänkbart är även att de baltiska staternas medlemskap skjuts på framtiden trots successivt djupare fortsatt engagemang från USA och Nato, medan balternas medlemskap i EU däremot förverkligas. I bägge fallen kan en fortsatt uppbyggnad av de baltiska staternas försvarsmakter komma att ske.

En motsatt utveckling, d.v.s. att Nato visar relativt svagt intresse för de baltiska ländernas säkerhet är naturligtvis också tänkbar. De militära styrkerelationerna i Östersjöregionen, med dess politiska och säkerhetspolitiska implikationer, kan förändras om Rysslands militära styrka byggs upp med ett starkt inslag av sådana vapen som ger Ryssland ökad fjärrbekämpningsförmåga. Detta gäller i ännu högre grad om Ryssland väsentligen ökar sin mark- och sjöstridsförmåga så att operationer kan genomföras över Östersjön och genom Finland mot Sverige. Utöver de signaler som utvecklingen enligt ovan ger upphov till är viktigare förändringar av framför allt CFE-avtalet, som berör militära begränsningar i vårt närområde, av grundläggande betydelse för vår säkerhet.

När det gäller att identifiera och tolka de ofta svaga signaler som kan föranleda anpassningsåtgärder bör bl.a. följande beaktas:

- en mångfald av underrättelseinformation är viktig för att öka sannolikheten för upptäckt av signaler,

- förändringar som sker i små steg kan vara svåra att tolka innan det riskerar att bli alltför sent,
- det är sällan den troligaste omvärldsutvecklingen som är viktigast för försvaret utan den för oss farligaste. Det finns ett psykologiskt trovärdighetsproblem att beskriva farliga men inte troligaste utvecklingar,
- det är ofta svårt att förutspå händelseutvecklingar som kraftigt avviker från en fortsättning av de senare årens mönster. Ännu svårare är det att ange tidpunkter för sådana händelser,
- för anpassningsbeslut (i motsats till beredskapsbeslut) är traditionell militär underrättelseverksamhet av relativt sett mindre betydelse,
- försvarssektorn har för sin omvärldsinformation, i motsats till andra samhällssektorer, inte tillgång till återkoppling från en pågående operativ verksamhet, dvs. i försvarets fall krig. Detta medför att omvärldsanalyserna med nödvändighet blir mer spekulativa.

7.2.3 Underlaget för politiska beslut

Det är ofrånkomligt att beslut om anpassningsåtgärder kommer att fattas under betydande osäkerheter. Om anpassningsåtgärder skall hinna vidtagas - det ligger i sakens natur att vi ändå är i efterhand - måste beslut fattas på ett ofullständigt underlag. Beslut kommer att fattas om åtgärder som man i efterhand i flera fall kan komma att bedöma som onödiga. Detta är ett nödvändigt politiskt risktagande.

7.2.4 Förmåga att vidta anpassningsåtgärder

Signaler om en från våra utgångspunkter önskad omvärldsutveckling kan mötas på några principiellt olika sätt:

- utvecklingen kan aktivt motverkas. Möjligheterna till detta är nu större beroende på det kalla krigets slut och vårt medlemskap i EU och i andra internationella organisationer
- genom att en bred och flexibel totalförsvarsstruktur väljs som kan möta många olika typer av hot
- genom att bygga in en anpassningsförmåga för tillväxt eller förändrad inriktning.

I praktiken måste man välja en kombination av de tre olika sätten. Ett flexibelt totalförsvar, innebärande en hög grad av säkerhet, som fortlöpande och redan från början är starkt nog att kunna möta alla tänkbara utvecklingar blir för dyrt. Ett utpräglat anpassningsförsvar ställer orealistiskt stora krav på beslutsfattande och försvarsproduktionsapparaten. Möjligheterna att påverka utvecklingen i

en för våra syften gynnsam riktning bör självfallet tas tillvara. Signaler kan naturligtvis också komma som indicerar en för oss önskad omvärldsutveckling. Detta kan innebära att totalförsvarsresurserna inom vissa områden kan reduceras.

Anpassningsåtgärder kan behöva vidtas mot en rad förändringar i den gjorda bedömningen av hot och risker mot vilken vi har utformat vårt totalförsvaret. Exempel på förändringar och hot och risker:

- hot och risker har kvar samma karaktär men tillväxer eller avtar i styrka,
- uppsättningen av hot och risker ändrar karaktär. Vissa hot och risker kan utgå medan nya kan tillkomma. Det kan t.ex. röra sig om geografiska förändringar eller om samhällsfunktioner.

Det kan också göras förändringar av den politiska bedömningen av den relativa vikt olika typer av hot och risker skall tillmätas. Dessa förändringar kan leda till ett behov av att vidta anpassningsåtgärder.

Förändringar av hot och risker bedöms kunna ske snabbare nu än under det kalla kriget. Behovet av att kunna genomföra anpassningsåtgärder ökar därför. Det är då rimligt att en större andel av resurser som anslås för att möta hot och risker går till åtgärder för att förbättra anpassningsförmågan.

En säkerhetspolitisk förändring kan ofta tänkas ställa krav på snabb anpassning i vissa avseenden och samtidigt mer långsiktig i andra. Möjliga tider för anpassningsåtgärder är ofta svåra att bedöma. De kortsiktiga beredskapsåtgärder som vidtas för att snabbt höja den befintliga organisationens förmåga bör avvägas mot behovet att också stärka den långsiktiga försvarsförmågan.

Totalförsvaret, och kanske särskilt Försvarsmakten, utmärker sig sedan länge av en långsiktig planering. Såväl personalutveckling som utveckling och produktion av materiel omfattar långa tidsperioder. På den civila sidan har många infrastrukturella investeringar lång livslängd. Det har funnits och finns i viss utsträckning fortfarande goda skäl för dessa förhållanden. Samtidigt medför långsiktigheten omfattande bindningar i personal och materiel. När man nu, beroende på omvärldsförändringar, önskar ett mer dynamiskt totalförsvaret kommer detta att innebära genomgripande förändringar. Dessa förändringar kommer att ta relativt lång tid om personal och försvarsindustribeställningar skall reduceras. En snabbare omställning betyder vissa tillkommande kostnader. En sådan väg bör dock enligt Försvarsberedningen väljas då en förbättrad anpassningsförmåga kan bedömas behövas under lång tid. För att förbättra totalförsvarets anpassningsförmåga kan följande mer principiella åtgärder vidtas:

- förbättra den mer allmänna förmågan till anpassning
- genomföra viss planering av anpassningsåtgärder
- reducera bindningarna i personal och materiel

Beslutsförmåga parad med ett brett kunnande utgör en nödvändig förutsättning för att kunna föreslå förändrad inriktning av försvaret mot nytillkomna hotbilder och för att kunna öka försvarets förmåga med ny eller modifierad inriktning. Förändringsförmågan ställer stora krav på kompetens och på en väl utvecklad färdighet att genomföra organisations- och uppgiftsförändringar redan i den fredstida verksamheten.

För att kunna genomföra anpassningsåtgärder på medellång och lång sikt är det väsentligt att det inom totalförsvarssektorn finns kunnande om olika typer av hot och om vilka medel som är lämpliga mot olika typer av hot. Det är mot denna bakgrund angeläget att fortlöpande följa, analysera och skapa praktiska erfarenheter från den militära utvecklingen i omvärlden. Detta kunnande måste omfatta alla dimensioner - taktik och organisation likaväl som teknik. Detta berör t.ex. vår medverkan i internationella insatser och forskningssamverkan med andra länder. Teknikdemonstratorer och olika typer av simuleringar kan vara viktiga hjälpmedel.

För att skapa tilltro till anpassningsprincipen som styrande för försvarets dimensionering och utformning är det dock angeläget att utarbeta även planer som på medellång sikt på ett övertygande sätt visar hur försvarsförmågan kan ökas så att åtminstone några tänkbara uppkommande hot kan balanseras. Det är således angeläget att en planering skapas som visar vilken organisation i stort som kan bli krigsduglig på mindre än fem år.

En uppsättning av flera anpassningsmålbilder utgör samtidigt ett viktigt underlag och anger krav för att utforma den flexibla organisation och plattform som gäller för stunden och som, om så krävs, skall kunna inriktas mot någon av målbilderna.

Planeringen erfordras för att säkerställa att materiel som tar lång tid att anskaffa finns samt att personal med lämplig utbildnings- och erfarenhetsgrund kan disponeras i ett utgångsläge för att när så önskas skapa en fungerande och duglig organisation. Det är då angeläget att materielanskaffning eller vidmakthållande av materiel sker i förhållande till de tidskrav som sätts.

Ett brett spektrum av åtgärder som ger resultat på olika lång sikt bör således vara förberedda men det kan konstateras att planeringen inom totalförsvaret ännu inte är fullt utvecklad i detta avseende. Planeringen har varit koncentrerad till att skapa förmåga att höja krigsdugligheten på kort sikt, ett år.

Det är troligen inte meningsfullt att i anpassningsplaneringssammanhang ha fastställda målbilder och planer som omfattar längre tid än cirka fem år. Ett motiv är att en längre anpassningsperiod i större utsträckning måste baseras på successivt fattade beslut bl. a. beroende på att vår strategi och styrkeuppyggnad

behöver justeras efter hand som ny information blir tillgänglig. Däremot är det viktigt att ange vilka särskilda åtgärder som man vill vidta för att skapa långsiktiga handlingsmöjligheter för tiden bortom de närmaste fem åren.

Följande systemförändringar kan vidtagas för att på sikt utveckla en försvarsmakt där reduceringar underlättas:

- försvarsmaterielkontrakten görs mindre långsiktigt bindande. Detta kan uppnås genom att en större andel av materielen köps direkt över disk och/eller genom att de totala leveranstiderna för materiel kortas. En konsekvens av detta är förmodligen att en lägre andel av försvarsmaterielen köps inom landet eller att mer materiel kan köpas från leverantörer som kan blanda civil och militär produktion
- en mindre andel av personalen är långsiktigt bunden. Flera alternativ kan härvid tänkas. Reservofficerare kan utnyttjas i större utsträckning. För officerare kan riktvärdet för hur länge man stannar i försvaret sänkas till 15-20 år. För att så stor del som möjligt av denna tid skall kunna utnyttjas till aktiv tjänst (i motsats till personlig utbildning) kan officerskarriärer med mer begränsad utbildning vara ett alternativ
- lokaler, mark, anordningar för utbildning och övning hyrs på kortare sikt. Realiserbarheten och den ekonomiska rationaliteten för hyresalternativ behöver självfallet först prövas.

Föreslagna åtgärder kan medföra att styckkostnaderna för materiel i vissa fall blir högre. Hur mycket detta är värt är ytterst en fråga om en bedömning av framtida förändringsbehov, som inte kan förutses långt i förväg.

Anpassningsåtgärder kan behöva vidtagas under olika ekonomiska omständigheter. Totalförsvarets ram kan vara växande, oförändrad eller minskade. I samtliga fall kan man emellertid ställas inför problemet att ambitionssänkningar måste göras inom vissa områden för att man skall ha råd med ambitionshöjningen inom andra. Av detta skäl är det viktigt att inte bara förbereda anpassningsåtgärder utan också att reducera bindningarna.

7.3 Forskning

Osäkerheterna om vår framtida säkerhetspolitiska miljö ställer nya krav på forskning, underrättelsetjänst och beslutsfattande. En större dynamik, nya aktörer och nya medel som kan tillgripas vid konflikter medför en ökad komplexitet och försvårar möjligheterna att göra prognoser.

Forskning kan ge värdefulla bidrag till förståelsen av omvärldsutvecklingen och därmed av vår säkerhetspolitiska situation.

Det vidgade säkerhetsbegreppet fordrar en bred täckning av omvärldsutvecklingen. Analyser kräver bidrag från många forskningsområden, samhällsvetenskapliga såväl som naturvetenskapliga och tekniska. Dessa analyser behövs för såväl långsiktiga som kortsiktiga åtgärder inom försvarsmakten och det civila försvaret. Olika indikatorer kan ge varningssignaler beträffande oönskade utvecklingar. En god kunskap om konflikthanledning, val av medel i olika konflikter och konfliktdynamik kan i bästa fall innebära att man kan förebygga oönskade utvecklingar.

Väpnade konflikters framtida karaktär är ett väsentligt forskningsområde av stor betydelse för utformningen av vår framtida krishanteringsförmåga. Bilder av framtida krig där teknisk överlägsenhet är av avgörande betydelse ställs mot så kallade asymmetriska krig där den tekniska överlägsenheten neutraliseras genom val av stridsfält eller genom att utnyttja nya stridssätt.

Vårt potentiellt sårbara samhälle kan vara ett möjligt mål för en angripare. Risker kan dessutom förekomma utan att de härrör från en angripare. Funktioner som informationsbehandling, energiförsörjning och kommunikationer kan bli utsatta under en konflikt eller av annan anledning. Forskning kan ge bidrag både till analyser av svaga länkar och förslag till robustare lösningar.

En snabb teknisk utveckling både av särskild militärteknik, och av civil teknik som kan utnyttjas militärt, kan medföra snabba och i värsta fall överraskande hotförändringar. Hot som kan riktas såväl mot det civila samhället som militära enheter. Forskning är ett sätt att skapa förvarning. Forskning kan dessutom ta fram medel för att möta dessa hot och säkra att också vi kan exploatera nya tekniska möjligheter som teknikutvecklingen i hela dess bredd kan erbjuda. En starkare koppling mellan (militär)teknisk forskning och (försvars)industri och mellan forskning och förbanden kan korta ner tider för anpassningsåtgärder.

Kärnvapen samt biologiska och kemiska stridsmedel kan trots framgångar på nedrustnings- och rustningskontrollsidan komma att utgöra möjliga medel i framtida konflikter. De kan fortfarande användas av stater. De kan dessutom tänkas användas av andra aktörer. En fortsatt kvalificerad forskning och en bred kunskap är angelägen för att skapa underlag för att värdera hoten, ge bidrag till åtgärder för att minska spridningsrisker och till möjliga skyddsåtgärder.

7.4 Kopplingen mellan förändringar i hotbilden och totalförvarsplaneringen

Bakgrund och metod

Ambitionen att styra verksamheten relaterat till möjliga omvärldsutvecklingar bör utvecklas och ligga till grund för ett antal målbilder som kan utgöra grund för totalförvarsplaneringen. En målbild beskriver en inriktning för de uppgifter och krav som givet en viss tänkbar utveckling i omvärlden bedöms kunna bli relevanta för Försvarmaktens inriktning om tio år. Det operativa inflytandet bör kunna följas i ett helhetsresonemang hela vägen från omvärldsförändring till behov av förbandstyper inom det militära försvaret.

De målbilder som bör gälla för totalförsvarets utveckling i ett tioårsperspektiv bör ta sin utgångspunkt i ett spektrum av bedömt rimliga utvecklingar i omvärlden. Utvecklingen av de svenska totalförvarsresurserna bör utgå från de resurser som kommer att erfordras i flertalet av dessa fall.

Försvarmaktens resurser bör indelas i dels en insatsorganisation som består av krigsförband med förmåga att möta ett begränsat väpnat angrepp, upprätthålla territoriell integritet, delta i internationella insatser och stödja samhället vid svåra påfrestningar. Härutöver erfordras en kompetensorganisation för att i det längre tidsperspektivet kunna möta ett väpnat angrepp för ett i grunden förändrat omvärldsläge. Möjlighet bör sedan finnas att successivt anpassa resurserna till den faktiska utvecklingen i omvärlden, med insats- och kompetensorganisationen som grund.

En antagen omvärldsförändring och politisk vilja skall i ett första steg utgöra grunden till en målbild för Försvarmaktens inriktning. Målbilden skall i sin tur utgöra grund för de krav på operativa förmågor som respektive försvarsmaktsuppgift genererar. Slutligen skall kopplingen mellan de operativa förmågorna och förbandstyper beskrivas.

Den metod som redovisas här utgör i första hand ett underlag för planeringen av det militära försvarets organisation och utveckling men utgör också en god grund för utveckling av det civila försvaret.

Redovisningen i det tidigare innebär att andra förutsättningar och andra uppgifter än försvar mot väpnat angrepp får större relativ tyngd. En viktig uppgift i det fortsatta arbetet med målbilder blir därmed att

också analysera konsekvenserna för vårt nuvarande totalförsvarskoncept.

Exempel

Exempel A: Rysslands utveckling präglas av en blandning av såväl demokratiska som auktoritära drag. Inflytandet över OSS förstärks. Miltärreformen genomförs och en viss kvalitativ förbättring sker. Ekonomin förbättras. Västvärlden stödjer utvecklingen. Risk finns fortfarande för politiska bakslag i Ryssland som kan medföra konflikter med väst och utgöra ett hot mot grannländer.

Den möjliga, svenska politiska viljan i detta exempel är ett stöd för de ryska ambitionerna att utveckla demokratiska principer och marknadsekonomi men också ha kvar en betryggande försvarsförmåga som säkerhet för eventuella uppkommande kriser och konflikter.

Målbilden för den svenska totalförsvarsplaneringen motsvarar dagens vad avser SS (stöd till samhället), TI (territoriell integritet) och II (internationella insatser). Ett begränsat VA (väpnat angrepp) som inte syftar till ockupation men med avsiktliga kränkningar eller vapenmakt vill påtvinga oss en icke önskad vilja, skall i ett kortare tidsperspektiv kunna mötas. (Detta utvecklas i kapitel 4 och 8. Angreppssätten kan till delar påminna om de som tidigare var karaktäristiska för ett s k strategiskt överfall). Ett omfattande VA syftande till ockupation av hela eller delar av landet ter sig inte möjligt att genomföra under de närmaste tio åren förutsatt att vi har kvar en grundläggande försvarsförmåga, men skulle kunna aktualiseras i ett nytt militärstrategiskt läge, på mycket lång sikt.

Scenariot innebär jämfört med 1996 års försvarsbeslut inga stora förändringar i försvarsplaneringen utom den utökade anpassningstiden för att kunna möta ett omfattande VA. De förändrade krav på egna förbandstyper som kan ses är en minskad volym av tillgängliga enheter med renodlad förmåga att möta specialiserade förband och vapensystem som för närvarande inte utgör något aktuellt hot mot Sverige men som skulle kunna uppträda i framtiden.

Exempel B: Utvecklingen i Ryssland går långsamt. Miltärreformen och den kvalitativa förnyelsen försenas påtagligt. Västeuropas och USA:s militära intressen koncentreras till söder och sydöst om Europa. Brist på kontroll över och spridning av massförstörelsevapen utgör ett växande problem.

Den möjliga, svenska politiska viljan är även i detta exempel att stödja de ryska ambitionerna att utveckla demokratiska principer och marknadsekonomi.

Målbilden för den svenska totalförsvarsplaneringen blir att kunna möta ett otydligare och bredare hotspektrum. Väpnade angrepp kan endast ske med begränsad uthållighet. Särskild uppmärksamhet bör riktas på de geografiska prioriteringarna i ett läge då Nordkalottens betydelse kan nedgå, främst beroende på Rysslands svårigheter att vidmakthålla de strategiska ubåtssystemen och Kolabaserna, minskande numerär och behovet av att prioritera i södra riktningarna.

Den tyngdpunktsförändring som kan ses för svensk försvarsplanering är främst den utökade anpassningstiden för att kunna möta mer omfattande angrepp. Kraven på operativa förmågor i SS, TI och begränsat VA i det kortare tidsperspektivet kvarstår. Anspråken ökar på att Sverige skall bidra till II i Europas oroliga randområden. VA-förmågan i det långa tidsperspektivet kan nedtonas ytterligare, jämfört med exempel A. Om Nordkalottens betydelse nedgår minskar behovet att kunna föra strid i arktisk miljö.

Exempel C: Regionalisering, sönderfall och laglöshet präglar Ryssland. Bristen på kontroll över militära resurser ökar. Västvärlden har svårt att påverka utvecklingen men stärker sin förmåga att ingripa i kriser i Rysslands närområde.

Den möjliga svenska, politiska viljan i detta exempel kan vara att ställa krav på internationellt samordnade åtgärder för att hävda demokratiska principer i vårt närområde.

Målbilden för den svenska totalförsvarsplaneringen blir i likhet med föregående exempel att kunna möta ett otydligare och bredare hotspektrum. Angrepp och andra åtgärder riktade mot Sverige kan i första hand tänkas från någon part i det sönderfallande Ryssland.

SS, TI, och det begränsade VA i det kortare tidsperspektivet ges ett proportionellt betydligt större planeringsutrymme än idag. VA-förmågan i det långa tidsperspektivet kan nedgå, bortsett från enstaka kompetensområden. Vissa kompetensområden måste utvecklas, exempelvis den internationella ledningsförmågan och NBC (möta spridningsrisken). Övervakningsförbandens betydelse ökar och högrörliga, mindre insatsförband bör prioriteras. Samhällets förmåga att hantera fredstida svåra påfrestningar kan behöva öka.

Exempel D: Oberoende av utvecklingen i Ryssland kan det västliga Europa komma att stärka sitt försvarssamarbete och utveckla en större självständig förmåga till krishantering med såväl militära som civila medel. Eventuellt kan en sådan utveckling kombineras med ett amerikanskt tillbakadragande från Europa.

Den möjliga, svenska politiska viljan kan vara att stödja en långsiktig och tydlig europeisk säkerhetsdimension som utvecklas och integreras med EU-samarbetet.

Målbilden och dimensionerande för den svenska totalförsvarsplaneringen blir en mångsidig, men till volymen begränsad, förmåga till insatser i ett helt spektrum av operationer med uttalad interoperabilitet.

En tyngdpunktsförändring i vår försvarsplanering kan bli kravet på en utvecklad interoperabilitet, främst vad gäller ledningssystem-utvecklingen. VA och II volymer kan komma att påverkas av nordiska samarbeten (t ex Nordisk brigad, svenskt-finskt samarbete vad avser övervakning). Kravet på SS och TI-förmågor kvarstår. Anspråken ökar på Sveriges deltagande i Europas säkerhetssamarbete också med civila medel.

Exempel D kan kombineras med endera A, B eller C.

Totalförsvaret behöver i samtliga fall (A-D) kunna hävda Sveriges territoriella integritet, försvara landet mot vapeninsatser genom luften, kunna agera mot geografiskt begränsade områden och mindre styrkor samt kunna skydda landet mot allvarliga konsekvenser av angrepp mot infrastrukturen. I samtliga fall behövs också en förmåga att kunna stödja samhället vid svåra påfrestningar i fred. I scenarierna B, C och D behöver Sverige en utvecklad förmåga till internationella insatser.

En övergripande slutsats är att de operativa förmågor, förbandstyper och andra funktioner som har koppling till dessa uppgifter bör ingå i en insatsorganisation för Försvarsmakten och i motsvarande funktioner inom det civila försvaret. Förmågan att kunna anpassa och tillväxa mot VA av större omfattning bör tillgodoses med en kompetensorganisation.

Det behöver dessutom finnas en beredskap inom civila fredstida samhällsfunktioner för att möta hot som sabotage och informationskrigföring.

Sambandet mellan Försvarsmaktens uppgifter och operativa förmågor

I 1996 års försvarsbeslut angavs operativa förmågor kopplade till de fyra försvarsmaktsuppgifterna. Med det delvis förändrade omvärldsläget som grund finns det möjlighet att begränsa antalet operativa förmågor för det väpnade angreppet.

I det följande exemplifieras behovet av operativa förmågor med nedanstående indelning:

Territoriell integritet

- förmåga att upptäcka samt avvisa kränkningar och säkerhetshot mot vårt territorium i samverkan med övriga berörda myndigheter.

Väpnat angrepp

- förmåga att i rådande omvärldsläge och styrkeförhållande kunna möta ett väpnat angrepp
- förmåga att anpassa verksamheten till förändrade förutsättningar
- förmåga att upprätthålla luftförsvaret
- förmåga att efter högst ett års höjning av beredskapen bekämpa ett i tid och rum begränsat angrepp mot vårt territorium
- förmåga att på lång sikt eller efter flerårig anpassning bekämpa en invasion mot vårt territorium

Internationella insatser

- förmåga att genomföra humanitära insatser
- förmåga att genomföra säkerhetsfrämjande verksamhet
- förmåga att genomföra fredsfrämjande verksamhet tillsammans med andra stater.

Stöd till det svenska samhället vid svåra påfrestningar

- förmåga att ge stöd vid svåra påfrestningar på samhället i fred.

Sambandet mellan Försvarens operativa förmågor och förbandstyper

Valet av förbandstyper för att motsvara kraven i en efterfrågad operativ förmåga är starkt situationsanpassad. En uthållighetsdimension måste beaktas. Möjligheten att kunna välja mellan flera förbandstyper för en typsituation ger uthållighet och skapar flexibilitet.

Flertalet förbandstyper uppfyller flera krav på operativa förmågor. En strävan är att flertalet förbandstyper skulle ha sådan mångsidighet.

Operativa handlingsregler för Försvarens fortsatta utveckling

En Försvarens insatsorganisation organiseras för att hävda territoriell integritet och kunna genomföra internationella insatser samt för att sättas in i väpnad strid mot de begränsade angrepp som är tänkbara i ett kortare tidsperspektiv. Inom ramen för dessa uppgifter bör försvaret besitta förmåga i förband och funktioner. Från insatsorganisationen överförs efterhand personal och viss materiel till den organisation som på sikt (beredskapsanpassat beroende på hotbild) skall kunna möta ett mer omfattande väpnat angrepp. Resterande del av Försvarens utgörs av en kompetensorganisation, där kompetensen för väpnad strid inom ett bredare spektrum av operativa uppgifter vidmakthålls och utvecklas. Denna kompetens bör utgöra en grund för utveckling av Försvarens operativa krav på förmågor och nya kompetensområden.

Hävda territoriell integritet

Förmåga motsvarande dagens bör finnas inom insatsorganisationen

Försvara landet mot väpnat angrepp

Förmågan att möta väpnat angrepp i ett längre tidsperspektiv skapas genom anpassning baserad på tre komponenter. Dessa är dels förband som ingår i insatsorganisationen, vilka är dimensionerade mot kraven för begränsat VA, TI och II, dels den personal som efter genomförd utbildning under 4-6 år kvarstår i Försvarmaktens organisation och dels den s k kompetensorganisationen. Erforderlig volym och uthållighet skapas efter beslut om anpassning.

Genomföra internationella insatser

Vissa förband och funktioner skall på sikt utvecklas inom insatsorganisationen och ges förhöjd internationell insatsförmåga. Övriga förband inom insatsorganisationen utbildas mot väpnad strid inom ramen för begränsade angrepp, TI och II med en successivt ökad interoperabilitet och förmåga till fredsframtvigande insatser.

Kraven på Försvarmaktens internationella förmåga utvecklas bl a inom ramen för PARP (Planning And Review Process). Förband och funktioner avdelade för internationella insatser skall kunna utnyttjas för internationell krishantering inom ramen för CJTF (Combined Joint Task Forces)-konceptets principer.

Genomföra stöd till samhället

Stöd till samhället bedöms tillgodoses inom ramen för Försvarmaktens operativa förmågor TI och II.

Den metod och de exempel som beskrivits ovan bör utgöra grund för Försvarmaktens fortsatta arbete med att precisera målbilder för planeringen.

8 Utveckling av de militära försvarsresurserna

8.1 Behov av operativ förmåga

Grunden för det militära försvaret är förmåga till väpnad strid. I framtiden blir det allt viktigare att kunna hantera hela skalan av väpnade hot och angrepp från de enklare formerna av väpnad strid med enklare vapensystem till ett högteknologiskt krig innefattande resurser som från långa avstånd kan slå ut vitala samhällsfunktioner och militära resurser. Sådana angrepp kan härröra från insatser av aktörer som hotar eller angriper våra nationella och vitala intressen till mer omfattande strider mellan militära förband.

Ett invasionsföretag syftande till ockupation av hela eller delar av Sverige ter sig inte möjligt att genomföra under det närmaste decenniet, förutsatt att vi har kvar en grundläggande försvarsförmåga. Invasionsföretaget ter sig därmed än mer avlägset än det gjorde inför 1996 års försvarsbeslut. Väpnade angrepp främst genom luften eller genom sabotageinsatser mot begränsade mål i Sverige eller andra typer av avsiktliga hot och påtryckningar är dock enligt Försvarsberedningens bedömning alltfjänt möjliga att genomföra även i nuvarande omvärldsläge. De skulle kunna aktualiseras i samband med akuta kriser i vårt närområde. Syftet skulle kunna vara att störa det svenska samhällets funktion eller att påverka Sveriges agerande. Den ökade spridningen av massförstörelsevapen och i vissa fall bristande kontrollen över dem ger i detta sammanhang också anledning till oro.

Förmågan att möta sådana angrepp måste också kunna anpassas efter det säkerhetspolitiska läget genom variationer i beredskap och förmåga att omforma Försvarsmakten med hänsyn till de militära hot som kan uppkomma.

Vad avser uppgiften **Försvar mot väpnat angrepp** skall Försvarsmakten i konsekvens med tidigare redovisning i kapitel 7 således alltid:

* ha förmåga att möta hot om begränsade insatser med i första hand fjärrstridsmedel varvid även risken för insats av BC stridsmedel skall beaktas.

* ha förmåga som skapar handlingsfrihet att hantera förändrade förutsättningar i framtiden.

* ha förmåga till skyddsåtgärder vid begränsade insatser mot civila och militära funktioner och infrastruktur

* ha förmåga att hantera informationskrigföring och bidra till samhällets totala motståndsförmåga

* ha förmåga att möta avsiktliga intrång på vårt territorium

Försvarsmakten skall också på kort sikt (enstaka år):

* kunna utveckla förmåga till skyddsåtgärder som medför att samhället kan motstå bekämpning av samhällsfunktioner och infrastruktur

* kunna utveckla förmåga att möta insatser av fjärrstridsmedel och begränsade, luftrörliga insatsstyrkor

Försvarsmaktens skall vidare på medellång sikt (inom fem år), efter beslut om anpassningsåtgärder, kunna utveckla förmåga att möta mer omfattande militära operationer och på lång sikt (mer än decennium) kunna utveckla förmåga mot flera olika typer av väpnade angrepp.

Beträffande uppgiften att **Hävda svensk territoriell integritet** gäller att Försvarsmakten alltid skall kunna upptäcka och ingripa mot varje form av kränkningar. Förmågan skall - särskilt i Östersjöområdet - snabbt kunna ökas i anslutning till akuta kriser.

Beträffande uppgiften **Bidra till fred och säkerhet i omvärlden** skall Sverige kunna:

- delta i fredsframtvigande och fredsbevarande insatser med markförband i Europa och dess närhet,
- genomföra fredsbevarande insatser med markförband även utanför Europa och dess närhet,
- medverka globalt i fredsfrämjande och humanitär verksamhet med transportresurser, minröjningskapacitet och andra specialenheter,
- delta med såväl mark- som sjö och luftstridskrafter i övningsverksamhet inom ramen för det säkerhetsfrämjande samarbetet, främst i närområdet

På medellång sikt bör Försvarsmakten även kunna

- delta i begränsade fredsframtvigande företag med markförband utanför Europa och dess närhet,

delta i fredsbevarande insatser med sjö- och luftstridskrafter i vårt närområde.

Uppgiften **Stödja det svenska samhället vid svåra påfrestningar** bör inte vara dimensionerande. Uppgiften skall däremot beaktas vid den närmare utformningen av de olika försvarsresurserna. Förberedelser i övrigt som underlättar ett snabbt och smidigt resursutnyttjande skall vara vidtagna.

8.1.1 Grundberedskap

Kraven på grundberedskap har sedan 1996 års totalförsvarsbeslut nedgått. Detta gäller dock ej beredskapen för att kunna delta i internationell verksamhet. Efter riksdagsbeslut 1998 har omfattande beredskapssänkningar genomförts inom delar av krigsorganisationen.

De förändrade kraven på grundberedskap är att totalförsvaret skall ha förmåga att höja beredskapen för att möta de hot mot Sveriges territoriella integritet som kan uppstå redan i närtid. Beredskap måste också finnas för att möta sådana hot som kan riktas mot landet i syfte att utöva påtryckning. Beredskapsökningarna skall kunna säkerställa att fortsatta beredskapshöjningar och beslut om anpassningsåtgärder kan genomföras i tid.

I grundberedskap skall finnas förmåga till underrättelsetjänst och ledning, visst luftförsvar mot fjärrstridsmedel, dvs. kryssningsrobotar, ballistiska robotar och flyg med långräckviddiga vapen, och skadeavhjälpande förmåga mot insatser av sådana, viss bevakning och skydd mot sabotage, förmåga att möta mycket begränsade luftlandsättningar samt förmåga att övervaka territoriet och förmåga att avvisa kränkningar mot detta. I ovanstående skall beaktas att informationskrigföring sannolikt kommer att utgöra en väsentlig del. Förmågan skall utformas med hänsyn till både hotets styrka och de hotade samhällsfunktionernas och infrastrukturens sårbarhet vid bekämpning.

Beredskap skall finnas som medger att förmågan och uthålligheten i ovan redovisade avseenden successivt kan höjas så att en fullständig grundberedskap uppnås inom någon vecka.

Resurserna skall lokaliseras så att förmåga finns att skydda koncentrationen av känslig civil och militär infrastruktur i storstadsområdena. Vidare skall förmåga finnas att skydda civila nyckelresurser och militära basområden samt Gotland.

Resurser och förberedelser skall finnas som på kort sikt - enstaka år - medger höjning av förmågan att möta angrepp med fjärrstridsmedel och begränsade militära aktioner till sjöss samt skapar förmåga att

verka med sammansatta förband mot luftburna insatsstyrkor. Totalförsvaret skall därvid kunna höja förmågan att lämna samordnat stöd.

Samtidigt med att beredskapen höjs enligt ovan skall förmågan kunna ökas att möta stridshandlingar och operationer efter en uppbyggnadsperiod. Resurser och förberedelser skall därför finnas som inom medellång sikt - cirka fem år - ytterligare medger väsentlig höjning av förmågan. Därvid skall förmågan att möta angrepp med fjärrstridsmedel kunna ökas. Vidare kan inom denna tidsrymd Ryssland komma att utveckla förmåga att genomföra begränsade operationer med luftlandsättningar och över Sveriges landgräns. Detta ställer krav på att vår förmåga att möta sådana operationer kan ökas i motsvarande grad.

På lång sikt, mer än tio år, finns behov av att kunna möta mer omfattande väpnade angrepp och operationer mot Sverige, om ett militariserat Ryssland byggt upp sina styrkor.

8.2 Krigsorganisationens utveckling

8.2.1 Långsiktig inriktning

En förändring från ett invasionsförsvar till ett försvar med hög flexibilitet, utökad förmåga för internationella insatser samt anpassningsförmåga, kräver en förutsättningslös prövning av utformningen av det framtida försvarets organisation. Ett invasionsföretag syftande till ockupation av hela eller delar av Sverige ter sig inte möjligt att genomföra under det närmaste decenniet, förutsatt att vi har kvar en grundläggande försvarsförmåga. Det finns därför skäl att för det närmaste decenniet anpassa ambitionen för totalförsvarets förmåga att möta väpnat angrepp till de mer begränsade fall som under denna tid ter sig som genomförbara. En handlingsfrihet bör dock finnas att kunna anpassa totalförsvaret till nya typer av angreppshot som på lång sikt skulle kunna uppstå. Sammantaget bör det i grunden gynnsamma säkerhetspolitiska läget och den omstrukturering från invasionsförsvar till en mångfacetterad hotbild kunna leda till en minskning och ominriktning av Försvarsmaktens organisation, av antalet förband i krigsorganisationen, av antalet enheter av olika vapensystem, av antalet utbildningsplattformar och av omfattningen av olika stödfunktioner. Materielanskaffningen bör reduceras med hänsyn till det nya säkerhetspolitiska läget och den nya organisationens förändrade behov. En förnyelse och utveckling kommer, trots begränsningarna i invasionsförsvaret, att erfordras för internationella

insatser och för att vi skall kunna följa med i den militärtekniska utvecklingen och skapa handlingsfrihet för framtiden..

Redan i 1996 års totalförsvarsbeslut förändrade statsmakterna inriktningen av det militära försvaret till att kunna möta andra former av väpnat angrepp och hot än den traditionella invasionen. Försvarsmakten har för att hantera ekonomiska svårigheter medgivits omfattande beredskapssänkningar, vilket också omvärldsläget tillåtit. Någon justering av den ekonomiska ramen till följd av detta har inte gjorts. Dessa beredskapssänkningar har skett med anpassningstanken som grund och inneburit ett första steg mot en förändrad organisation, som upprätthåller beredskapen och därutöver krigsförband som skall kunna tillväxa eller tillskapas för att kunna möta ett väpnat angrepp av annorlunda eller mer omfattande slag.

Det är sannolikt att en väpnad konflikt består av aktörer som har olika kapacitet när det gäller val av militära maktmedel. Våra stridskrafter kan således bli indragna i en konflikt där det pågår närstrid samtidigt som händelseförloppet kan påverkas dramatiskt från stora avstånd.

Den militära försvaret måste ha förmåga att kunna anpassas till en förändrad säkerhetspolitisk situation och förändrade uppgifter eller resurstilldelning. Den nuvarande försvarsplaneringen är begränsande när det gäller förmågan att snabbt genomföra sådana förändringar. En omedelbar omställning skulle därför medföra svåra konsekvenser och övergången till en ny organisation av det militära försvaret bör omfatta den resterande tiden av innevarande försvarsbeslutsperiod.

Den förändrade Försvarsmakten bör organiseras med en kärna med förmåga att lösa de uppgifter som ges. Kärnan bör bestå av högt prioriterade förband, en s.k. insatsorganisation och kompetensområden som tillgodoser förmågan att redan i grundberedskap lösa de försvarsuppgifter som, med hänsyn taget till det rådande säkerhetspolitiska läget, kan anses vara prioriterade. Dessa insatsförband består inledningsvis av de kvalificerade förband som finns i dagens krigsorganisation t.ex. mekaniserade brigader, JAS 39-förband, de modernaste fartygsförbanden osv. Kärnan utgör också grund för den långsiktiga anpassningsförmågan.

De i insatsorganisationen ingående förbanden bör organiseras som krigsförband och ges en komplett utbildning som svarar mot uppgifterna. Dessa förband skall kunna upprätthålla aktuella beredskapskrav, ha förmåga att upprätthålla territoriell integritet och lösa de internationella uppgifter Sverige åtar sig. Antalet förband ingående i insatsorganisationen bör kunna begränsas, jämfört med dagens organisationsvolym. De ingående förbandstyperna bör representera en stor bredd, för att i huvudsak utgöra grund för Försvarsmaktens kompetensbas. De förbandstyper som enbart har

uppgifter för att möta ett större invasionshot bör utgå eller begränsas till antalet. Organisationen skall vid behov och som längst inom ett år kunna öka beredskapen fullt ut för att kunna möta de begränsade väpnade angrepp som trots allt kan inträffa i det rådande omvärldsläget. Dessa förband skall efter en veckas mobiliseringsförberedelse tid kunna genomföra mobilisering inom några dygn. De internationella insatserna kräver andra beredskapstider.

För att säkerställa möjligheterna till anpassning skall organisationen utformas så att den inom en femårsperiod kan tillväxa eller anpassas till den militärstrategiska utvecklingen i närområdet. Sådana förändringar av organisationen kan med hänsyn till svårigheterna att fatta beslut om anpassning behöva ske när militärstrategiska förändringar redan påbörjats i omvärlden. Förändringar i omvärlden kan innebära att hela funktioner behöver tillväxa, vilket ställer krav på en god förmåga att nyttja eller förändra de kompetensområden som i första hand återfinnes i insatsorganisationen. Sådana kompetensområden som inte har en given plats i insatsorganisationen men som kan komma att erfordras för att möta ett förändrat omvärldsläge, bör utpekade. Det kan exempelvis vara förbandstyper med renodlad förmåga att möta specialiserade förband och vapensystem som för närvarande inte utgör något aktuellt hot mot Sverige men som skulle kunna uppträda i framtiden.

Tillväxt förutsätts ske genom en ökning av befintliga krigsförbands storlek, genom ny eller kompletterad utbildning, förtätning med kvalificerad förrådsställd eller nyanskaffad materiel samt genom att nya förband aktiveras som krigsförband. Med undantag av kaderbemannade större förbandstyper (brigadledning etc.) bör nyuppsatta förband inte vara större än bataljon när det gäller markstridsförband eller motsvarande för sjö- och luftstridsförband. Att från grunden skapa större förband inom fem år bedöms som tveksamt och bör inte utgöra en planeringsgrund. En hög personell kompetens, materiell kvalitet, tillräcklig produktionskapacitet i grundorganisationen och hög ledningsförmåga utgör tillsammans med en försvarsmaterieförsörjning grunden för tillväxtförmågan. Samtidigt behöver inte minst befälen övas genom utbildning och övningar genomförs med förband av sådan storlek att såväl funktioner som taktisk ledning kan övas och samtränas. Den i insatsorganisationen utbildade, värnpliktiga personalen bör kvarstå i Försvarsmaktens organisation minst fem år, för att utgöra viss grund för såväl tillväxtförmågan som för nationella skyddsstyrkor.

Det militära försvaret skall vid en ytterligare förbättrad säkerhetspolitisk situation kunna dimensioneras till en minskad resurstilldelning och sänkt grundberedskap. Vid en sådan anpassning mot lägre försvarsförmåga bevaras sådana kompetenser som ger möjligheter att tillväxa mot en ökad försvarsförmåga.

En organisation av insatsförband skall på lång sikt kunna ges förmåga att kunna möta ett mer omfattande väpnat angrepp som berör landet. För att kärnan skall kunna utvecklas till en sådan organisation erfordras en försvarsplanering som på ett betryggande sätt identifierar gränssättande resurser och kontinuerligt analyserar omvärldsutvecklingen. Försvarsmaktens operativa förmågor bör fortlöpande värderas och som ett resultat av detta skall planering och verksamhet förändras. En organisation av insatsförband i överensstämmelse med ovan beskrivna inriktning innehåller, under förutsättning att omvärldsutvecklingen är positiv, färre och andra typer av förband än vad invasionsförsvaret ställde krav på.

Framtidens konflikter ställer även nya krav på ledningsförmågan. Det krävs god ledningsförmåga även i den oklara övergången mellan fred och krig. Ledningsstrukturen bör därför förändras mot ett ledningssystem med god förmåga att utnyttja teknikutveckling inte minst när det gäller civil ledningsteknik, att samverka med civila och internationella ledningsorgan, att tillgodose både organisationens omedelbara ledningsbehov och de ledningsbehov som tillkommer i takt med att krigsförbanden tillväxer samt förmåga att hantera ett brett spektrum av angrepp av mer eller mindre traditionellt slag. Ledningssystemet bör ha god uthållighet och förmåga att kunna fungera även i starkt störd miljö. Ansvarsförhållanden, samverkans-, lednings- och rapporteringslinjer bör vara desamma i fred, under kris som i krig och om möjligt även vid internationella insatser. Ledning och samverkan på den högsta nivån måste kunna ske från geografiskt skilda platser som funktionellt utgör en enhet. Det är därutöver nödvändigt att koncentrera kompetensen till färre nivåer och enheter än för närvarande.

Den högsta ledningen består av ett högkvarter. Därutöver bör högkvarteret disponera en eller flera operativa insatsledningar utan territoriellt ansvar. Insatsledningar skall kunna leda behovssammansatta styrkor av krigsförband. Delar av insatsledningar skall kunna ingå i multinationella styrkor samt i ett internationellt stabskoncept.

Den regionala ledningsnivån bör bestå av en territoriell ledning med ansvar för samverkan med totalförsvarets civila delar samt utgöra stöd till de operativa styrkorna. Den territoriella ledningsorganisationen bör vara behovssammansatt beroende på militärgeografi, infrastruktur och uppgifter. Även den civila ledningsstrukturens utformning bör beaktas.

Grundläggande för utformningen av det framtida militära försvaret är förmågan till väpnad strid anpassad till den stridsmiljö som bedöms komma att finnas i framtiden. Detta innebär en förändrad syn på stridskrafternas utnyttjande och ställer, förutom förändrade krav på organisation, även andra krav på taktik och materiel.

Stridskrafterna bör ha förmåga att uppträda i flexibla förbandsstrukturer, organiserade efter situationens behov. Insatser skall även kunna genomföras i samordnade operationer med alla typer av stridskrafter. Den föreslagna inriktningen kommer att innebära att förbandstätheten minskar. Kombinationen av kvalificerade vapensystem, långa avstånd, snabba och intensiva händelseförlopp samt strävan att minimera förluster i de egna förbanden medför ett behov av kvalificerade stridskrafter med hög taktisk- och operativ rörlighet i syfte att kunna genomföra strid över stort djup.

Detta ställer bl.a. krav på att det finns enheter som med hög taktisk och operativ rörlighet kan identifiera och leda bekämpning av mark-, sjö- och luftmål.

Vår förmåga att hävda territorialhavet är beroende av tillgången på sjöstridskrafter som kan genomföra såväl sjöövervakning som att förhindra de raidföretag eller mer omfattande stridshandlingar som kan riktas mot landet. Detta ställer inledningsvis större krav på samverkan och samutnyttjande av de maritima resurser som Sverige disponerar, t.ex. mellan Kustbevakningen och Försvarsmakten.

Försvarsmaktens förmåga att delta i internationella insatser behandlas utförligt i kapitel 10. Där framhålls bl.a. att utveckling av sjö- och luftstridskrafternas förmåga att delta i fredsfrämjande internationella insatser har lägre prioritet än markstridskrafternas. Däremot bör spanings-, och flygtransportkapaciteten på sikt utvecklas för såväl nationell som internationell verksamhet.

Territorialförsvaret, i vilket även hemvärnet ingår, skall bestå av behovssammansatta förband med förmåga att skydda befolkningen och infrastrukturen samt att stödja de operativa förbanden på svenskt territorium. De skall kunna lösa uppgifter som kräver differentierad eldkraft, rörlighet och skyddsnivå. Ett ökat behov av förband för strid i tätbebyggda områden skall kunna tillgodoses.

Stödfunktionerna bör ha förmåga att uppträda i samma insatsmiljöer som insats- och krigsförbanden. De skall ha förmåga att med samma tidskrav och med ett autonomt uppträdande kunna lämna stöd till behovssammansatta insatsstyrkor. Civila resurser bör utnyttjas för t.ex. förnödenhetsförsörjning i högre grad. Skydd mot NBC- och informationskrigföring bör vidareutvecklas.

8.2.2 Inriktning för de närmaste åren

Det är viktigt att snarast påbörja arbetet med en ny inriktning av Försvarsmakten mot det långsiktiga målet, vilket är ett försvar med hög flexibilitet, förmåga till internationella insatser samt anpassnings-

förmåga. Denna omställning bör i huvudsak vara slutförd inom den närmaste femårsperioden.

Försvarsmakten har den 12 oktober 1998 presenterat tre olika försvarsmaktsstrukturer. Försvarsberedningen har utgått från de i nuläget mest sannolika omvärldsutvecklingarna och från detta beskrivit hur den framtida Försvarsmakten bör utformas. Detta arbete är inte slutfört, men utgör en grund för Försvarsmaktens fortsatta planering.

Den framtida organisationens kärna kommer att vara mindre till sin omfattning, i jämförelse med dagens krigsorganisation, men skall kunna svara mot de höga krav som kommer att ställas genom de uppgifter som ges till Försvarsmakten att lösa, både i det korta och det långa perspektivet. Vidden i uppgifterna, både vad gäller tidsperspektiv och innehåll, ställer krav på stor bredd av kompetensområden. Det är av stor vikt att rätt kompetensområden bevaras när de närtida förändringarna sker. Inte minst det internationella materielsamarbetet bör kunna fullföljas. Tidigare erfarenheter har visat att det är ett omfattande och kostnadskrävande arbete att återställa eller tillskapa en ny kompetens.

Försvarsmaktens uppgifter i de olika tidsperspektiven måste granskas och analyseras i förhållande till redan beslutade beredskapssänkningar, aktuellt omvärldsläge och den ovan föreslagna inriktningen. Den operativa planeringen och beredskapen bör förändras för att svara mot den föreslagna inriktningen. Det finns sannolikt också möjligheter till ytterligare beredskapssänkningar för sjö- och luftstridskrafter.

Beroende på det förändrade omvärldsläget och den tekniska utvecklingen finns det för närvarande en överkapacitet inom ledningsorganisationen.

I enlighet med vad som anförts i kapitel 4 och 6 finns det ett behov av en ökad satsning på internationell fredsfrämjande verksamhet. Så snart det är genomförbart bör därför inom fastställda ekonomiska ramar en omställning ske så att den samlade förmågan till internationell verksamhet med totalförsvarsresurser stärks.

Den politiska och militära viljan avseende försvarsplaneringen har under lång tid varit att den bör utgå från ett längre tidsperspektiv. I prop. 1991/92:102, om totalförsvarets utveckling, framhölls bl.a. att det vid anskaffning av materiel för det svenska försvaret är angeläget att undvika beroendeförhållanden till andra länder som skulle kunna utnyttjas för påtryckningar i en akut kris. Av särskild vikt var att Sverige i ett krig eller en krigshotande kris kan klara det fortlöpande underhållet av Försvarsmaktens viktigaste materiel inom landet. Även i proposition 1995/96:12, totalförsvaret i förnyelse, framhölls att de långsiktiga materielbehoven måste säkerställas och att inhemsk kompetens måste bevaras på de försvarspolitiskt mest värdefulla teknikområdena.

Detta kan inte längre gälla. Försvarsmaktens behov av materiel kommer i framtiden att förändras i riktning mot mer tekniskt avancerad materiel och till mindre kvantiteter. Materieförsörjningen för det militära försvaret måste i framtiden bygga på principerna internationellt samarbete, materieförsörjning under ömsesidiga beroenden, bevarande av strategiska kompetenser inom landet, en framsynt forskning och teknikutveckling samt en effektiv och rationell försörjningsprocess. Det internationella samarbetet fordrar ofta för att nå resultat att vi har intressant kompetens att byta med eller en samverkan kring konkreta projekt. Vidare fordrar försörjningen en kompetent försvarsindustri. Omställningen till en sådan förändrad syn på anskaffning av materiel är dock inte möjlig att genomföra omgående utan att det får långtgående och oönskade konsekvenser.

Ytterligare en svårighet att snabbt kunna förändra inriktningen av försvaret är tiden från idé och studier av nya förbandskoncept till att dessa är operativa. Detta har tagit mellan 10 och 20 år, beroende på förbandets uppgift och komplexitetsgrad m.m. Ett förband är fullt operativt först när det är samövat till alla sina funktioner och uppfyllt med personal, förnödenheter och materiel för strid.

Minskning av Försvarsmaktens fasta kostnader är begränsade på kort sikt då detta kräver organisatoriska förändringar och personalavvecklingar i enlighet med arbetsmarknadens regler.

Anslaget för internationella insatser, A2; är av den storleksordningen att även smärre reduktioner innebär att svenskt deltagande i vissa områden måste avbrytas.

Av det totala anslaget A3 (materielanskaffning) är ca 35 procent bundna kostnader i form av vidmakthållandekostnader (löner Försvarets materielverk och underhållsregementen, avvecklings-kostnader, drift- och ledningskostnader samt forskning- och teknikutveckling. Resterande del för materiell förnyelse är till stor del för de närmaste två åren bundna i redan lagda beställningar. Avbeställningar av materiel och omförhandlingar med försvarsindustrin erfordras för att beslutade ekonomiska ramar inte skall överskridas. Möjligheten att inom de närmaste åren åstadkomma besparingar inom materielanskaffningen bedöms som liten då detta förutom ovanstående kräver organisatoriska förändringar av Försvarets materielverk och Försvarsmaktens underhållsorganisation samt avbrytande av internationella materielsamarbetsprojekt.

Under de närmaste åren måste delar av den gamla organisationen avvecklas samtidigt som den nya skall byggas, båda delarna kostar pengar.

Sammantaget innebär detta svårigheter att på kort sikt realisera en förändrad inriktning av försvaret. Det hindrar inte att det är angeläget att snarast igångsätta en omställning för att frigöra resurser för andra

ändamål. De framtida kostnaderna för krigsorganisationen kommer att minska i grundberedskapen. Denna förändring innebär att resurser kan föras från en krigsorganisation med hög beredskap för att möta en invasion till en kompetensorganisation med långsiktig anpassningsförmåga. När det gäller de framtida försvarskostnaderna är det för tidigt att uttala sig om hur mycket billigare ett sådant försvar kommer att bli. Den risktagning som blir följden av minskade försvarsresurser kräver en beslutsprocess som medger att resurser kan tillföras när en ökning av en eller flera försvarsfunktioner på sikt kan komma att efterfrågas.

Det måste analyseras hur övergången till den nya organisationen, med hänsyn till aktuell hotbild och geografiska prioriteringar, bör ske. För att få tillräckligt underlag för en bedömning av kärnans mer exakta kvalitativa och kvantitativa innehåll krävs därför ett mer detaljerat underlag. Analysen av detta utgör grunden för utformning av det militära försvarets kärna. Först efter denna analys kan den nya organisationen preciseras till innehåll och omfattning.

När det gäller ledning bör arbetet nu drivas så att ansvarsförhållanden, samverkans-, lednings- och rapporteringslinjer blir desamma i fred, under kris som i krig. För att få kontinuitet och för att minska de nuvarande praktiska problemen med ändrad ledning i samband med beredskapsförändringar, är det därutöver nödvändigt att koncentrera kompetensen till färre nivåer och enheter än för närvarande. En förändring som kan genomföras nu, i avvaktan på en mer genomgripande ledningsutredning, är en avveckling av ledningsfunktionen för militärområden.

Försvarsmakten måste se över alla planerade och genomförda materielbeställningar mot bakgrunden av gällande ekonomiska förutsättningar, kraven på internationellt samarbete och exportstöd samt bevarande av prioriterad kompetens inom landet. Översynen bör ske utan att de hittillsvarande bindningarna till det materiella arvet blir styrande.

8.3 Grundorganisationens utveckling

8.3.1 Långsiktig inriktning

Sett ur perspektivet militärstrategisk inriktning måste en framtida grundorganisation medge en rationell produktion inom Försvarsmakten. Den skall medge utbildning och övning under olika militärgeografiska och klimatologiska förutsättningar. Den framtida grundorganisationen skall vidare medge samträning av operativa förband samt

kompetensuppbyggnad och personalutveckling. Hänsyn skall också tas till det övriga totalförsvarets behov och förutsättningar för militärcivil samverkan. Härutöver finns givetvis en rad andra aspekter med anknytning till befolkningsstrukturerna.

Försvarsmaktens framtida verksamhet skall syfta till att uppnå de tidigare redovisade (se avsnitt 8.1) kraven på skilda förmågor. Dessa krav syftar i sin tur till att lösa Försvarsmaktens uppgifter: försvar mot väpnade angrepp, hävdande av rikets territoriella integritet, möjligheten att genomföra internationella insatser, möjligheten att stödja samhället vid svåra påfrestningar på samhället i fred och möjligheten till anpassning till förändrade krav och förutsättningar. Det är nödvändigt att Försvarsmakten bedriver viss verksamhet kontinuerligt för att kunna vidmakthålla dessa förmågor. I annat fall riskerar kompetensen att gå förlorad.

Grundorganisationens möjligheter att höja beredskapen inom ett år och att tillväxa inom fem år styrs av det grundläggande behovet av förband och det sätt på vilket produktionen av förband genomförs. Även det merbehov av resurser som grundorganisationen har för att klara ett tillväxtmål är beroende av hur produktionen genomförs. Kraven på förmåga att i olika tidsperspektiv kunna anpassa har således stort inflytande över grundorganisationens framtida inre struktur.

8.3.2 Inriktning för de närmaste åren

Det är väsentligt att grundorganisationen och en framtida omstrukturering styrs av Försvarsmaktens huvuduppgifter och de tidigare redovisade utgångspunkterna och inte av grundorganisationen som sådan. Det är också viktigt att åtgärder börjar vidtas snarast för att anpassa grundorganisationen till den framtida strukturen. Vikten av detta understryks av att det tar viss tid innan beslut om reduceringar i grundorganisationen får fullt verksamhetsmässigt och ekonomiskt genomslag.

För att svara mot de krav som den framtida Försvarsmaktens krigsorganisation ställer avseende bl.a. samträning och förbättrad systemkunskap, bör grundorganisationen omfatta främst större etablisement. Etablisement som inte bidrar till att nå detta mål bör avvecklas. Dessutom bör avvecklingar kunna kompletteras med inre rationalisering i den kvarvarande organisationen.

Ett antal faktorer är av särskild betydelse när det gäller omstruktureringen. Grundorganisationen måste redan från början utvecklas mot den långsiktiga inriktningen av insats och kompetensorganisationen. De operativa krav som Försvarsmaktens

huvuduppgifter kontinuerligt ställer måste kunna uppfyllas. Produktiviteten i förbandsverksamheten måste öka.

De överväganden som gjorts leder till att utbildning och utveckling av funktionsplattformar bör samordnas regionalt för att möjliggöra samövning av högre förband. Genom att reducera antalet etablisement möjliggörs en effektivare förbandsproduktion som i sin tur svarar mot kraven på en bredare kompetensutveckling i befälskåren. När grundorganisationen reduceras måste hänsyn tas till bl.a. behovet av stödkapacitet, operativa krav på anpassningsförmåga, avstånd till upptagningsområde av totalförsvarspliktiga, miljöaspekter samt lokala utbildningsförutsättningar.

En nödvändig förtätning av verksamheten kan dock få konsekvenser som måste beaktas i det fortsatta arbetet. För markstridsförbandens del kan ökade krav komma att ställas på skjutfälts- och övningsterräng. Detta får i sin tur miljökonsekvenser. I fråga om sjöstridsförbanden bör förutsättningarna att utbilda förband och frågan om personalförsörjning av de sjögående enheterna studeras ytterligare. För luftstridsförbanden är det fråga om bl.a. tillgången på luftrum och miljökonsekvenserna av ett utökat antal flygrörelser vid flottiljerna. Genomgående gäller att förtätningen kan föranleda behov av kompletterande investeringar och kräva förnyade miljöprövningar på kvarvarande orter.

Sammanfattningsvis bör således det fredstida produktions- och ledningssystemet rationaliseras och effektiviseras och grundorganisationen därmed minskas. Omstruktureringen skall syfta till att behålla i första hand etablisement som medger utbildning av större förband för att på detta sätt ge bättre möjligheter till samträning och förbättrad systemkunskap. Omstruktureringen bör inledas snarast.

9 Utveckling av de civila försvarsresurserna, m.m.

Riksdagens beslut år 1995 och 1996 om säkerhets- och försvarspolitiken innebar, som tidigare nämnts, en ny syn på samhällets hantering av hot och risker. Det framhölls i besluten att samhällets resurser för dessa ändamål skall användas så effektivt som möjligt. Riksdagens beslut innebar därför ett krav på att hanteringen av olika hot och risker skall präglas av en helhetssyn. En integrering av resurserna för fred och krig skall eftersträvas. Totalförsvarsresurserna skall utformas så att de även kan användas vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser och stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred.

För det civila försvaret innebar besluten inledningen på en omfattande och delvis svår omställning. I den verksamhet som tidigare varit inriktad mot krig och svårare försörjningskriser måste nu berörda beakta även ett bredare spektrum av hot och risker. I många avseenden har de strukturer och former som utvecklats för samordning av den traditionella totalförsvarsverksamheten kunnat utnyttjas även för de nya uppgifterna. Det finns dock fortfarande behov av att finna nya lösningar för att fullt ut kunna utnyttja de samlade resurserna på ett effektivt och rationellt sätt. Försvarsberedningen återkommer i det följande med vissa förslag.

Riksdagen beslutade våren 1997 om samhällets beredskap mot svåra påfrestningar på samhället i fred.

9.1 Behov av förmåga

De övergripande målen för verksamheten inom det civila försvaret och för utformningen av resurserna bör vara att

- värna civilbefolkningen, trygga en livsnödvändig försörjning, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och bidra till Försvarsmaktens förmåga vid ett väpnat angrepp och krig i vår omvärld
- bidra till fred och säkerhet i omvärlden och

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

Målen, och de situationer som utgör grunden för dessa, kan var för sig betraktat ställa skilda krav på förmåga. Samtidigt sammanfaller i mycket stor utsträckning de åtgärder och insatser som motiveras av de enskilda kraven.

Väpnat angrepp

Förutsättningarna för totalförsvaret när det gäller försvar mot väpnat angrepp har redovisats i tidigare avsnitt. En omställning från ett invasionsförsvar till ett försvar mot mer begränsade former av väpnat angrepp innebär en grundläggande förändring av kraven även på det civila försvarets förmåga. Det handlar dels om nya förutsättningar när det gäller uppgifterna att värna civilbefolkningen, trygga en livsnödvändig försörjning och säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna, dels om nya eller förändrade krav på stöd från det militära försvaret.

För uppgiften försvar mot väpnat angrepp skall det civila försvaret, genom en tillräckligt hög grundberedskap, alltid ha en förmåga

* som skapar handlingsfrihet att hantera förändrade förutsättningar i framtiden

* att motstå hot om begränsade insatser mot civila funktioner eller infrastruktur. Insatserna kan bestå av sabotage eller fjärrstridsmedel utrustade med konventionella vapen eller massförstörelsevapen

* att kunna stödja Försvarsmaktens verksamhet

Det civila försvaret skall vidare på kort sikt kunna utveckla en sådan förmåga hos viktiga samhällsfunktioner att samhället kan motstå mer omfattande insatser av fjärrstridsmedel och begränsade luftrörliga insatsstyrkor. Det civila försvaret skall kunna bidra till den samlade förmågan att på medellång sikt kunna möta ett väpnat angrepp innebärande mer omfattande militära operationer och på lång sikt kunna möta flera olika typer av väpnade angrepp.

Bidrag till fred och säkerhet i omvärlden

I avsnitt 6 redovisas inriktningen av Sveriges deltagande med försvarsresurser i internationellt säkerhetssamarbete. Som framgår av avsnittet har det internationella säkerhetssamarbetet blivit alltmer omfattande och mångfacetterat. En stor del av samarbetet sker med andra än försvarsrelaterade medel.

För det civila försvarets del skall verksamhet kunna bedrivas på det förtroendeskapande området. Det civila försvarets resurser skall kunna användas för stöd till genomförande av humanitära och fredsfrämjande insatser.

Stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar i fred

Många situationer kan tänkas innebära en svår påfrestning på samhället. Det kan röra sig om katastrofartade olyckor, naturkatastrofer, tekniska fel i viktig utrustning, sabotage, allvarlig smitta eller andra extrema situationer av en sådan omfattning att det uppstår snabba och allvarliga försämringar av samhällets funktion. Vid sådana påfrestningar krävs en samordning av insatser från flera olika myndigheter och organ för att hantera situationen och begränsa konsekvenserna.

Planeringen mot svåra påfrestningar genomförs inom ramen för berörda departement och myndigheters reguljära planering. Beredskapen mot svåra påfrestningar på samhället är ett system som syftar till att kunna bedöma samhällets förmåga att förebygga och hantera extrema fredstida situationer samt att vid behov kunna vidta åtgärder för att förbättra denna förmåga. Förebyggande åtgärder och förberedelser för krishantering genomförs hos både sektor- och områdesansvariga myndigheter.

Det civila försvarets resurser skall snabbt och smidigt kunna utnyttjas för att stödja samhället vid svåra påfrestningar i fred. Särskilt gäller detta vissa ledningssystem och ledningsresurser, personal, materiel och varor i lager, sjukvårdsutrustning, vattenreningsutrustning och resurser i övrigt som identifierats som lämpliga vid svåra påfrestningar i fred.

9.2 Den fortsatta inriktningen

Det vidgade säkerhetsbegreppet utgör en grundläggande utgångspunkt. Åtgärder för att förebygga och hantera olika hot och risker inom ramen för det vidgade säkerhetsbegreppet sker genom satsningar på stor bredd inom många samhällssektorer. En helhetssyn skall präglade samhällets hantering av hot och risker av olika slag liksom uppbyggnaden av samhällets resurser för dessa ändamål.

De särskilda resurser som avdelas inom ramen för det civila försvaret skall utformas för att kunna användas för tre huvudtyper av ändamål, försvara Sverige mot väpnat angrepp, bidra till fred och säkerhet i omvärlden samt stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar i fred.

När försvar mot invasion inte längre skall vara dimensionerande vid utformningen av totalförsvaret krävs en grundläggande analys och en förutsättningslös prövning av flera för det civila försvaret styrande faktorer. Försvarsmaktens krav på stöd förändras när det militära försvaret inriktas på att möta andra former av väpnat angrepp.

Förberedelser för produktion av varor och tjänster, lagring av förnödenheter för det militära försvarets behov, stöd med civila transporter, m.m. kan minskas. Nya förutsättningar blir styrande när det gäller uppgifterna att värna civilbefolkningen, trygga en livsnödvändig försörjning och säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna. Kraven på uthållighet vid ett väpnat angrepp kan sättas betydligt lägre än tidigare och omfattningen av fysiska skyddsåtgärder kan begränsas ytterligare. Men det handlar också om ta hänsyn till de nya inslag som kan följa av andra former av väpnat angrepp. Det krävs en kontinuerlig analys av konfliktmönster och den moderna krigföringens konsekvenser för civilbefolkningen och civila funktioner i samhället.

Utvecklingen i samhället går mot en ökad användning av allt mer avancerad informationsteknik. System utvecklas och förbättras i ett mycket högt tempo. Information i olika former kan förmedlas snabbare och snabbare och till en allt större grupp mottagare. Samtidigt som systemen utvecklas och förbättras blir de allt mer komplexa. Mängden information ökar i samhället. Det finns i många fall både förmåga och vilja att på illegal väg få tillgång till informationssystem för att därmed kunna förvränga eller förstöra viktig information. Detta kan vara en del i en krigsaktivitet men det kan också vara ett medel som utnyttjas av grupper eller enskilda aktörer. Informationskrigföring bedöms potentiellt vara en viktig metod för att försöka påverka ett lands lednings- och informationssystem. Arbetet med att säkra viktiga system för olika former av intrång, informationskrig, blir därmed en viktig fråga.

Genom att samhället blir allt mer beroende av komplexa IT-system ökar även sårbarheten. Beroendet gör att många vitala samhällsfunktioner svårt kan lösa sina uppgifter om datasystem slås ut. Det kan gälla system som sköter värme, vatten, administrativa uppgifter etc. Åtgärder bör därför vidtas för att säkerställa de samhällsviktiga datasystemen.

Det civila försvaret bör inriktas mot att säkra viktiga infrastrukturområden och därmed minska sårbarheten i de förberedskapsförmågan gränssättande faktorerna. Eftersom vissa system, t.ex. elförsörjningen, är så uppbyggda att en helt säker försörjning aldrig kan uppnås måste olika former av reservåtgärder vidtas för att minska konsekvenserna.

De fredstida handelsmönstren, företagens internationalisering, utvecklingen av multilaterala organ som t.ex. Världshandelsorganisationen WTO samt inte minst vårt medlemskap i EU m.m. pekar mot att handeln kommer att fortgå någorlunda ostörd långt in i en eventuell framtida kris. Den internationella utvecklingen med ökad integration och starkare ömsesidigt beroende minskar riskerna från försörjningssynpunkt. Samtidigt innebär den ökade

globala konkurrensen och den allt snabbare teknologiska utvecklingen en strukturutveckling inom det svenska näringslivet. Förändringar sker också i ägarstruktur genom uppköp, korsägande och fusioner m.m. Sammantaget motiverar denna utveckling bl.a. en förändrad inriktning när det gäller planering för reglering av utrikeshandel, valuta och priser samt ransonering i en krissituation. (En utförlig redovisning av de förändrade förutsättningarna finns i promemorian, PM 1998-11-27, Regleringar och den ekonomiska politiken i krissituationer, som har utarbetats av Beredskapsdelegationen för ekonomisk politik). Förberedelser för införande av de traditionella regleringsinstrumenten bör inte längre bedrivas. Fortsatta analyser och uppföljning av förutsättningarna för ekonomisk balans och en tryggad försörjning i krissituationer bör inriktas på att utveckla mer generella ekonomisk-politiska åtgärder eller nya reglerande instrument som kan träda i verkan snabbt, som inte kräver stor administration och som är förenliga med vårt medlemskap i EU och med andra internationella avtal. Dessutom bör enkla och handfasta reglerande åtgärder studeras, åtgärder som kan utnyttjas i mycket allvarliga situationer när väsentliga varu- och finansmarknader i vårt land upphört att fungera. Det finns även anledning att se över möjligheterna till internationellt samarbete inom försörjningsberedskapsområdet. Beredskapslagring, särskilt när det gäller lagring av råvaror, bör mot bakgrund av de nya förutsättningarna så långt möjligt ersättas med andra metoder och instrument.

Mot bakgrund av vad som redovisats i avsnitt 7.2 om fortsatt utveckling av förmågan till långsiktig anpassning bör möjligheterna att långsiktigt förändra det civila försvarets inriktning ytterligare analyseras. Säkerhets- och beredskapsaspekter måste beaktas tidigt i samhällsplaneringen och många av de åtgärder som syftar till att åstadkomma en grundläggande robusthet inom viktiga infrastrukturområden som t.ex. elförsörjning, telekommunikation och informationssystem måste genomföras i samband med samhällets långsiktiga investeringar i infrastrukturen. Inom andra områden bör metoder för att åstadkomma en högre grad av anpassbarhet eftersträvas.

I svåra situationer ställs utomordentliga krav på samhällets ledningsförmåga. I kapitel 14 redovisas förslag till fortsatt inriktning för att ytterligare utveckla ledningssystemen. För att säkerställa en tillräcklig ledningsförmåga måste ansvarsförhållanden, både när det gäller ansvar inom en samhällssektor och ansvar inom ett geografiskt område, vara tydliga. De områdesansvariga myndigheternas ledningsansvar och övergripande samordningsansvar måste därvid tydliggöras. För att öka förmågan till ledning, samordning och samverkan i svåra situationer måste övningsverksamheten ges hög prioritet. De övningar som syftar till att förbättra möjligheterna till

ledning vid svåra påfrestningar i fred har goda effekter också på ledningsförmågan i krig. Denna övningsverksamhet bör därför utvecklas och genomföras på alla ledningsnivåer.

För den verksamhet som syftar till att skapa en förmåga att möta ett väpnat angrepp finns en väl förankrad och fungerande struktur för att samordna samhällets insatser. För att på ett effektivt och rationellt sätt kunna möta ett bredare spektrum av hot och risker måste formerna för detta successivt utvecklas. Syftet med en helhetssyn på hanteringen av olika hot och risker är att utnyttja samhällets samlade resurser på ett effektivt och rationellt sätt. Betydande samordningsvinster bör kunna uppnås med helhetsynen som grund. Avvägningar och prioriteringar av åtgärder när det gäller väpnat angrepp, svåra påfrestningar i fred och civila internationella fredsfrämjande och humanitära insatser bör därför ske på ett systematiskt sätt. Det handlar därvid dels om avvägningar mellan åtgärder som finansieras inom den ekonomiska planeringsramen för det civila försvaret, dels om avvägningar mellan åtgärder som finansieras inom denna ram och åtgärder som finansieras inom andra utgiftsområden.

Den kompetens och de personella och materiella tillgångar som finns inom det civila försvaret skall på stor bredd kunna nyttiggöras i såväl akuta katastrofinsatser utomlands som i det mer långsiktiga internationella säkerhetssamarbetet. Den helhetssyn som skall präglade det svenska totalförsvaret ger säkerhetssamarbetet en ny dimension. Ett samhälle som har god motståndskraft mot olika störningar utgör en viktig grund för försvarsförmågan men medför också ett stabilt och säkert samhälle. Att utnyttja kompetensen inom det civila försvaret för att sprida kunskap om hur ett robust samhälle kan utvecklas är i detta fall ett viktigt steg i det säkerhetsfrämjande samarbetet. Vissa förslag rörande åtgärder för att öka samordningen av den civila och militära fredsfrämjande och humanitära verksamheten redovisas i kapitel 10. Ett första steg för att förbättra samordningen av den civila fredsfrämjande och humanitära verksamheten kan vara att liknande former används som vid hanteringen av svåra påfrestningar på samhället i fred.

Sammantaget föreslår Försvarsberedningen beträffande den fortsatta inriktningen av det civila försvaret att omfattningen av förberedelserna när det gäller väpnat angrepp skall minskas men nya inslag som kan följa av andra former av väpnat angrepp än invasion måste uppmärksammas. Det civila försvarets bidrag till det internationella säkerhetssamarbetet och stärkandet av samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar i fred skall utökas. Samordningen av åtgärder för att förebygga och hantera olika hot och risker skall förbättras. Försvarsberedningen förutsätter att dessa förändringar kan ske med totalt oförändrade eller något minskade kostnader.

10 Förmåga och organisation för internationellt säkerhetssamarbete

I detta kapitel redovisas det militära och civila försvarets förmåga och organisation för internationellt säkerhetssamarbete. Grundläggande riktlinjer för detta redovisas i kapitel 6. ”Inriktning av Sveriges deltagande med försvarsresurser i internationellt säkerhetssamarbete”.

10.1 Militära resurser

Att delta i internationellt säkerhetssamarbete har blivit en allt viktigare uppgift för det militära försvaret. Det är ett svenskt intresse att vara en aktiv deltagare i det internationella säkerhetssamarbetet och försvarets internationella insatsförmåga bör i allt högre grad prioriteras och utvecklas. En förbättrad internationell insatsförmåga kräver på sikt en ny organisation av och ett nytt utbildningssystem för de militära resurserna.

Den nya generationens multifunktionella fredsfrämjande och humanitära insatser ställer stora krav på deltagande enheter. Förmågan att delta i fredsframtvingande insatser bör därför utgöra grunden i utvecklingen och utbildningen av olika förband i syfte att vid behov klara av en eskalering av en konflikt. Erfarenheter, inte minst från insatserna i Bosnien-Hercegovina och Makedonien (FYROM) visar att krav kan komma att ställas på att militära förband skall kunna agera fredsframtvingande även om dess uppgifter mer har karaktär av fredsbevarande.

Den operativa planeringen som är grunden för taktikutveckling, utarbetande av reglementen, utbildning och organisation av förband, officers- och värnpliktsutbildning bör utvecklas för att också tillgodose internationell verksamhet. Operativa scenarier för Försvarmaktens internationella insatser är en viktig utgångspunkt för förändringar i Försvarmaktens organisation.

Försöksverksamhet för internationell verksamhet bör utvecklas i syfte att utveckla nya förband och metoder för officers- och värnpliktsutbildning samt i syfte att kontinuerligt kunna försörja utlandsstyrkan med personal. Ett förändrat rekryteringssystem bör

övervägas. Ett sådant system kan innefatta förutsättningar så att personalen redan vid mönstring, vid inryckning till värnpliktstjänstgöring eller under grundutbildning kan anmäla intresse för utlandstjänstgöring. En sådan intresseanmälan skulle förenkla rekrytering av personal till utlandsstyrkan.

De förband som nu utbildas för den svenska krigsorganisationen har en annan sammansättning av kompetenser än de förband som används internationellt. Våra begränsade resurser ställer dock krav på alternativanvändning av svenska förband och strävan bör vara att på sikt uppnå en likartad förbandsstruktur för Försvarsmaktens operativa förband oavsett uppgift.

Förband måste således kunna användas såväl för det nationella försvaret som för internationella insatser. Att delta i internationella insatser ställer krav på samverkansförmåga. De samverkansmål som har identifierats inom ramen för PFF:s planeringsprocess (PARP) tjänar som grund för att samtliga förband i utlandsstyrkan skall kunna uppnå erforderlig samverkansförmåga. Detta är inte minst viktigt för att förband skall kunna uppträda dels inom en nordisk fredsfrämjande brigad dels inom den multinationella snabbinsatsbrigaden Shirbrig.

Tillgång till snabbinsatsförband underlättar en insats med militär trupp mycket kort efter det att ett politiska beslut har fattats. Genom upprättandet av den svenska snabbinsatsstyrkan har åtgärder redan vidtagits för att förbättra snabbinsatsförmågan. Sveriges snabbinsatsförmåga kan dock utvecklas ytterligare på sikt och strävan bör vara att kunna sätta in förband i ett operationsområde inom trettio dagar efter ett regeringsbeslut. Detta skulle öka möjligheten att tidigt kunna avge konkreta avsiktsförklaringar att delta i en fredsfrämjande insats. En konkret avsiktsförklaring ökar trovärdigheten som truppbidragare och medger en ökad insyn och inflytande i planeringen, ledningen och genomförandet av insatsen. Detta är inte minst viktigt för att säkerställa att svenska militära förband används på ett för Sverige säkert, effektivt sätt samt att insatsen får en sådan utformning att den står i överensstämmelse med svenska politiska mål.

För att organisera andra förband än snabbinsatsförband behöver Försvarsmakten i normalfallet tre månader efter ett regeringsbeslut. Erfarenheter visar tydligt på vikten av en tidig insats med tillräckligt stora enheter för att förhindra att en konflikt utvecklas. För att ytterligare öka Sveriges förmåga att delta i t.ex. förebyggande insatser bör strävan vara att minska tiden för att organisera andra förband än snabbinsatsförband från tre till två månader. För enskilda individer som ingår i Försvarsmaktens personalpooler bör kortare tidskrav gälla.

10.1.1 Markstridskrafter

En erfarenhet från flertalet fredsfrämjande insatser är att välutbildade, välutrustade och flexibla markstridskrafter efterfrågas. Markstridsförbanden som efterfrågas är främst mekaniserat infanteri eller specialenheter för ammunitions- och minröjning, ledning, sjukvård och logistik och transporter.

Storleken på de enheter som efterfrågas varierar dels beroende på vilken organisation som har ansvaret att genomföra insatsen dels beroende på uppgiftens natur. I FN-ledda insatser kan efterfrågan variera från insats med militärobservatörer och experter till förband av bataljons storlek.

I Nato-ledda operationer är samövade och mekaniserade bataljonsförband omfattande cirka 700-1000 man efterfrågade. Alla sådana förband bör också kunna ingå i en multinationell brigad och måste ha en samverkansförmåga främst inom områdena ledning, understöd och logistik. I och med den pågående utvecklingen av en multinationell operativ insatsstyrka är det sannolikt att Nato kommer att öka sin efterfrågan från partnerländer inom sektorer där Nato har relativt begränsad tillgång till kvalificerade resurser, t.ex. stabsenheter eller kvalificerade stabsofficerare inom områdena NBC-skydd, logistik samt resurser för att stödja samhällen vid krishantering, inkluderat civila resurser.

Brigad- och högre ledningsfunktioner

För att säkerställa svenskt inflytande i ledningen av de insatser där vi deltar med förband och för att möjliggöra ett eventuellt deltagande i internationella förbandsledningar av större insatser, bör beredskapskontrakt motsvarande snabbinsatsstyrkans tecknas med kvalificerad stabspersonal. Sådan personal ökar Sveriges förmåga att delta i exempelvis en nordisk brigad eller andra multifunktionella staber.

Bataljons- och kompaniförband

Sverige bör, liksom idag, samtidigt kunna ha en snabbinsatsstyrka, en flexibelt sammansatt bataljon samt en kompanienhet insatta utomlands.

Mekaniserade snabbinsatsbataljoner omfattande 700-1000 man bör på sikt utvecklas för att en förbättrad snabbinsatsförmåga skall uppnås.

Vidare bör flexibelt sammansatta mekaniserade bataljoner som omfattar mellan 700 och 1200 man organiseras. De mekaniserade

bataljonerna kan vara mer flexibelt sammansatta eftersom de inte behöver ha en lika hög insatsberedskap som snabbinsatsbataljonerna.

Utöver bataljonsförbanden bör på sikt kompaniförband organiseras. Storleken på kompaniförbanden bör utformas efter de uppgifter som de förväntas att lösa. Kompaniförbanden bör kunna förstärka ovanstående svenska bataljonsenheter. Såväl bataljonerna som kompanierna bör kunna användas för fredsframtvingande såväl som för fredsbevarande insatser.

Samtliga enheter i utlandsstyrkan måste kunna omsättas kontinuerligt. När en bataljon eller ett kompani är insatt bör en ny enhet organiseras för att vid behov kunna sättas in.

Kostnaderna för att en internationell insats med en bataljon under ett år uppgår till ca 700 miljoner till en miljard kr.

Bataljonerna och kompanierna bör på sikt nå en sådan samverkansförmåga att de ska kunna ingå i Nato-ledda krishanteringsinsatser. Denna planeringsinriktning ger delar av den svenska utlandsstyrkan möjlighet att även ingå i en nordisk fredsfrämjande brigad och delta i fredsfrämjande insatser under ledning av FN, VEU, eller OSSE.

Snabbinsatsbataljonerna måste vara väl samövade som bataljonsenheter, ha hög skyddsnivå, samt egen förmåga till ammunitions- och minröjning och andra ingenjöruppgifter.

De flexibelt sammansatta bataljonerna bör kunna sättas samman med hänsyn till mandatets och uppgiftens natur. Resurser finns redan idag för att exempelvis organisera bataljonerna med kvalificerade stridsvagns- och stridsfordonskompanier för utpräglade fredsframtvingande uppgifter eller med hjulgående pansarskyttefordon och lätta splitterskyddade fordon beroende på vilka krav den operativa miljön ställer.

Ledningsfunktioner, ammunitions- och minröjning, logistik och sjukvård är resurser som är särskilt efterfrågade av FN. Därför bör stabs/ledningskompani för en brigad, ingenjörkompani med ammunitions- och minröjningsförmåga, logistikkompani samt ett sjukhuskompani på sikt organiseras.

Vissa kompaniförband med specialkompetenser utöver de här angivna, kan utgöra en del av de flexibelt sammansatta bataljonerna.

Helikoptrar

Behov av helikoptrar finns i dag inom den nordisk-polska brigaden i SFOR och inom den nordiska bataljonen inom Unpredep. De nordiska länderna har dock inte erforderlig kapacitet för att kunna ställa helikopterförband till förfogande för dessa insatser.

Helikoptrar är lämpliga för rekognoscering, patrullering och övervakning, som komplement till markstridsförbandens verksamhet, samt för personal- och sjuktransporter. Helikopterenheter ökar säkerheten för markpersonalen, särskilt vad gäller möjligheten till snabb evakuering. Mot denna bakgrund bör en helikopterenhet med erforderliga underhållsresurser organiseras och vid behov kunna användas vid fredsfrämjande insatser. Kostnaden för att en insats med en av Försvarsmaktens helikopterenheter utomlands under ett år uppskattas till ca 15-20 miljoner kr.

Specialfunktioner

Informationsenheter

Vid fredsfrämjande och humanitära insatser är det centralt att söka upprätta samarbete mellan parterna i konflikten och skapa en generell miljö av säkerhet för såväl den inhemska befolkningen som för personal i internationella organisationer som verkar i konfliktområdet. Ett instrument som kan användas för uppnå ökat samarbete och säkerhet är att upprätta särskilda enheter för kommunikation med parterna i en konflikt. I Bosnien-Hercegovina understöds den nordisk-polska brigaden av den amerikanska divisionen i detta avseende med goda erfarenheter som resultat.

En mindre enhet - alternativt enskilda officerare - bör utvecklas för att understödja främst de svenska förbanden med att utarbeta information till parterna i en konflikt. Organisation, omfattning och uthållighet för ett sådant förband bör närmare studeras. Möjligheterna att använda reservofficerare med en lämplig civil kompetens för dessa uppgifter bör ses över.

Minröjningsförmåga

Vikten av svensk minröjningskapacitet för internationella fredsfrämjande och humanitära insatser har betonats under de senaste åren. Totalförsvarets minröjningscentrum (SWEDEC) har upprättats i Eksjö, initiativ till nordisk samordning har tagits och nyligen avslutades det svenska minröjningsinsatsen i Västsahara. Minröjningsförmågan bör ytterligare utvecklas bl.a. inom forskning, konkret materielutveckling och utbildning. Det är speciellt viktigt att få fram teknik för att lokalisera var det finns respektive inte finns minor.

SWEDEC i Eksjö skall vara den samlade svenska resursbasen för såväl nationella som internationella behov av ammunitions- och minröjning.

Stresshantering efter traumatiska upplevelser

Förmåga att hantera stress efter svåra olyckor, gisslansituationer eller andra traumatiska situationer för personalen i utlandsstyrkan bör utvecklas och kunna göras tillgänglig för personal också från andra länder.

Underrättelsetjänst vid fredsfrämjande insatser

Underrättelsetjänst är en avgörande funktion för möjligheterna till framgång i fredsfrämjande och humanitära insatser. Detta har erfarenheterna från den svenska underrättelsetjänstens samarbete med Nato- och partnerländer inom ramen för SFOR i Bosnien-Hercegovina visat. En god underrättelsetjänst förbättrar såväl säkerheten för förbanden och för civil personal som tjänstgör i området som möjligheterna att lösa uppgiften. Underrättelsetjänsten bör ytterligare utveckla förmågan att samverka med andra länder inom ramen för fredsfrämjande verksamhet.

Obeväpnade insatsenheter

Sverige bör utveckla och organisera särskilda obeväpnade och civila insatsenheter utrustade och tränade för fredsfrämjande och humanitära insatser. Rekryteringsbasen bör utgöras av totalförsvarspliktiga samt fast anställd personal med såväl civil som militär kompetens. Insatsenheterna bör utgöra ett komplement till de s.k. insatspaket som Räddningsverket administrerar. Insatspaketen bör också kunna utgöra en del av en insatsenhet.

Syftet med att upprätta insatsenheter är att söka knyta samman civil och militär kompetens för att på så sätt skapa ett instrument för insatser där militära förband av olika skäl inte kan agera. Vid upprättandet av den Höge representantens organisation i Bosnien-Hercegovina år 1995 och nu senast vid upprättandet av OSSE:s verifikationsmission i Kosovo saknades en insatsberedd ledningsfunktion där en rad olika kompetenser, t.ex. poliser, biståndsexperter, militärer och inte minst ledningsresurser hade varit av stor nytta redan från start.

Förutom en ledningsenhet är en enhet för ammunitions- och minröjning lämplig i detta sammanhang. Ett annat exempel är en terränggående transport- och räddningsenhet utbildad dels vid Räddningsverket i katastrofhjälp, dels av Försvarsmakten för kompetens att framföra och underhålla terränggående fordon. En sådan transportenhet kan sedan understödja såväl FN-systemet som frivilligorganisationer vid fredsfrämjande och humanitära insatser.

10.1.2 Sjö- och flygstridskrafter

Svenska sjö- och flygstridskrafter - förutom transportflyget och marin minröjning - har i begränsad omfattning varit efterfrågade för fredsfrämjande och humanitära insatser. I takt med att sjö- och flygstridskrafter erhåller en förbättrad samverkansförmåga, bl. a. genom deltagande i säkerhetsfrämjande samarbete såsom PFF-verksamhet och anskaffning av modern materiel, kan efterfrågan på sjö- och flygstridskrafter för fredsfrämjande och humanitära insatser komma att öka. Ett svenskt deltagande med sjö och flygstridskrafter skall ske i enlighet med de prioriteringar som görs i kapitel 6.

Sjöstridskrafter

I många avseenden har de svenska fartygsförbanden särskilda förmågor, som kan bli efterfrågade i fredsfrämjande och humanitära insatser i maritima miljöer som liknar vårt svenska geografiska närområde. Sjöstridskrafterna har under 1990-talet ökat sin förmåga att bidra till fredsfrämjande och humanitär verksamhet, inte minst genom ett aktivt deltagande i säkerhetsfrämjande samarbete såsom PFF och minröjningsoperationerna vid den baltiska kusten.

Sjöstridskrafter bör även fortsättningsvis kunna delta i övningsverksamhet inom ramen för det säkerhetsfrämjande samarbetet, främst i närområdet.

På sikt och i takt med att erforderliga ekonomiska resurser kan avsättas bör Sverige även kunna delta i fredsfrämjande och humanitära insatser med sjöstridskrafter i vårt närområde. Utveckling av sjöstridskrafternas förmåga att delta i fredsframtvigande insatser har lägre prioritet.

De viktigaste åtgärderna för att fartygsförbanden skall kunna ges den nödvändiga förmågan för att delta i fredsfrämjande och humanitära insatser omfattar bl.a. förändringar avseende uttagning av personal, fortsatt högt PFF-övningsdeltagande och materiella anpassningar främst

avseende samband, stridsledning, igenkänning, försörjning till sjöss samt skyddsförmåga.

De förband som i första hand avses för ett framtida deltagande i fredsfrämjande och humanitära insatser är kustkorvetter och minröjningsfartyg.

Förutsättningar för att på sikt eventuellt kunna anskaffa stamfartyg för transport av förband för internationella insatser bör utredas.

Flygstridskrafter

Sverige skall fortsatt bidra med transportflyg för internationell fredsfrämjande, humanitär och säkerhetsfrämjande verksamhet då detta ofta är en mycket efterfrågad resurs. Fler transportplan bör på sikt få en utökad motmedelsförmåga dvs en förmåga att uppträda i en för flygplanen fientlig miljö. Inte minst erfarenheterna från transportflygets insatser i fredsfrämjande och humanitärt syfte under kriget i Bosnien-Hercegovina visar på detta behov. Kostnaderna för att ge ytterligare tre plan en utökad motmedelsförmåga m.m. uppskattas till ca 50 Mkr.

Sverige bör också ta initiativ till att utveckla transportledningsstaber för internationella insatser. Bristen på dessa framgick med all tydlighet under de humanitära operationerna kring de Stora sjöarna 1996, där bl.a. Sverige bidrog med transportflyg för Röda Korset.

Flygstridskrafterna har under de senaste åren i viss mån utökat sin förmåga att kunna delta med stridsflyg i fredsfrämjande, humanitära och säkerhetsfrämjande verksamhet. För att svenskt stridsflyg skall kunna delta i fredsfrämjande insatser krävs flygsäkerhetsmässig och taktisk grundläggande anpassning av flygsystemen till internationell standard. Detta kan av kostnadsskäl genomföras i större omfattning först på lång sikt. När de ekonomiska förutsättningarna så medger bör i första hand åtgärder vidtagas för att svenskt stridsflyg skall kunna utföra spaningsuppgifter i *fredsfrämjande* insatser. I närtid bör svenskt stridsflyg kunna delta i viss övningsverksamhet inom ramen för det säkerhetsfrämjande samarbetet, främst i närområdet.

10.1.3 Personalpool

Den nuvarande personalpoolen som Försvarsmakten administrerar omfattar för närvarande 15 officerare. Den bör utökas, både numerärt och innehålla fler kompetensområden. Syftet är att snabbt - inom en vecka - kunna förstärka förbanden inom utlandsstyrkan eller möjliggöra uppträdande inom internationella militära eller civila organisationer för såväl fredsfrämjande, säkerhetsfrämjande som humanitär verksamhet.

Personalpoolen bör innehålla både militär och civil personal med en bred spännvidd i både kunskaper och färdigheter. Reservofficerares civila kompetens bör kunna utnyttjas i större utsträckning. Personalpoolen bör bl.a. bestå av stabsofficerare, instruktörer, experter för t.ex. bistånds- och återuppbyggnadsverksamhet (som stöd för bl.a. militära fredsfrämjande insatser), civila rådgivare, minröjningsexperter, tolkar, inspektörer för NBC-vapen, samt folkrättsexperter.

I personalpoolen bör även ingå personal för att Sverige fortsatt skall kunna hålla en hög beredskap att rekrytera och anställa militärobservatörer eller s.k. monitorer inom ramen för t.ex. EU eller OSSE för insatser där militär kompetens är efterfrågad. Personalpoolen kan även användas för rekrytering av svensk personal till CJTF-staber. Rekryteringsunderlaget bör även här breddas avseende reservofficerare med erfarenheter från relevant konflikt eller efterfrågat kompetensområde.

Ur personalpoolen bör kvalificerade utbildningsteam kunna skapas som tillsammans med personal från SWEDINT har en förmåga att bistå länder eller organisationer att höja förmågan avseende fredsfrämjande, säkerhetsfrämjande och humanitär verksamhet.

10.1.4 Materieförsörjning för internationell tjänst

Förband som skall sättas in i internationella insatser fordrar för uppgiften lämplig materiel som är väl avpassad för uppgiften och den miljö den skall verka i. Förband i utlandsstyrkan kommer att uppträda tillsammans med förband från andra nationer med krav på samverkansförmåga för att öka svensk trupps säkerhet samt för att på bästa sätt lösa förelagda uppgifter. Den materiella samverkansförmågan bygger på att en gemensam standard utnyttjas. Inom Europa och Nato finns alltså många olika standarder, men det pågår i olika kommittéer och arbetsgrupper ett arbete att försöka uppnå en gemensam standard. Sverige bör i största möjliga utsträckning fortsätta delta i dessa för att dels påverka dels analysera denna utveckling inför våra beslut om materiell standard.

Materielstrukturen bör dimensioneras för deltagande i fredsframtvängande insatser, som efterhand övergår till att vara fredsbevarande, exempelvis anpassningen av materielstrukturen som skett vid övergången dels från Unprofor till IFOR, dels från IFOR till SFOR. Materieförsörjningen av förband ingående i utlandsstyrkan genomförs så att förbanden över tiden innehåller de resurser som är en förutsättning för en insats. Grundkonceptet för materiel till internationell tjänst är att materiel som är avsedd för vårt nationella försvar utgör huvuddelen av materielen, dessutom måste viss

uppdragsspecifik materiel anskaffas. Materielen skall ha en hög standard som väl tillgodoser kraven på verkan, skydd och funktionsduglighet.

Vid nyanskaffning av materiel bör nytta för internationell verksamhet vägas in som en viktig faktor i prioriteringar mellan olika materielslag avsedda för att lösa Försvarmaktens uppgifter. (Detta framgår även i kapitel 11). Kommande anskaffningsprojekt bedöms göras i samverkan med utländska myndigheter och industrikonstellationer. Detta ger möjlighet att redan från början åstadkomma materiell samverkansförmåga till gagn för internationella insatser. Försvarmakten bör noga analysera dessa möjligheter inför varje anskaffning.

Regeringen bör uppdra åt Försvarmakten att i samverkan med Förvarshögskolan, Försvarets forskningsanstalt och Försvarets materielverk genomföra en fördjupad interoperabilitetsstudie, innehållande bland annat analys av kostnader, systemkrav och behov av att för olika system åstadkomma interoperabilitet på bredden alternativt endast för enheter avsedda för utlandstjänst. Uppdraget bör redovisas inom två år.

10.2 Organisation och kapacitet av civila resurser

10.2.1 Det civila försvarets resurser

I totalförsvarspropositionen (1996/97:4) angavs att det civila försvarets resurser skall kunna utnyttjas vid genomförandet av internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) har fått i uppdrag att samordna utnyttjandet av det civila försvarets resurser för internationella fredsfrämjande och internationella insatser. ÖCB har på regeringens uppdrag inventerat det civila försvarets resurser för internationella insatser. Inom det civila försvarets 18 funktioner kan man urskilja en säkerhetsfrämjande kompetens i form av utbyte av erfarenheter och uppbyggande av nätverk inom ramen för PFF-samarbetet. Detta arbete är främst koncentrerat till Sveriges närområde. I syfte att kunna möta ett väpnat angrepp införskaffar och lagrar vissa funktioner materiel som i vissa fall kan nyttjas vid internationella insatser, t.ex. läkemedel, pumpar, broar, elverk och NBC-skydd. Ett eventuellt ianspråkstagande för internationella insatser är emellertid förknippat med kostnader och bör

inte göras utan säkerhetspolitisk analys. Det krävs en mer ingående analys av vilka civila försvarsresurser som det finns behov av och som är tillgängliga. Det måste betonas att detta slag av resurser utgör en mycket liten del av det civila samhällets resurser.

10.2.2 Civila resurser

Räddningsverk har till uppgift att upprätthålla beredskap för att genomföra räddnings- och katastrofinsatser samt att ha kapacitet för att medverka i den inledande återuppbyggnadsfasen i krigs- och krisdrabbade länder. De svenska katastrof- och räddningsinsatser som kan genomföras utformas i enlighet med vad som efterfrågas av internationella organisationer och FN-systemet. Det svenska sättet att i huvudsak med personella och materiella resurser ur ordinarie räddningstjänst direkt organisera internationella räddningsstyrkor är en kostnadseffektiv modell som uppmärksammats i internationella sammanhang.

Räddningsverket har i enlighet med regeringens intentioner utvecklat en rad s.k. insatspaket som kan nyttjas vid internationella hjälpinsatser. Insatspaketen har utvecklats i samarbete med Sida och berörda FN-organ. Ett arbete har påbörjats att utveckla ett nordiskt samarbete kring insatspaketen. Räddningsverkets beredskap och kapacitet för räddnings- och katastrofinsatser är en viktig del i civil-militär samverkan. Räddningsverket eftersträvar mer långsiktig planering inom katastrofbiståndet

I övergången från katastrofinsatser till inledande återuppbyggnad kan Räddningsverket ta tillvara förvärvade kunskaper, etablerade nätverk och organisation och investeringar i utrustning som tillkommit under katastroffasen. Det kan avse t.ex. bostadsförsörjnings- och infrastrukturprojekt, minröjning och återuppbyggnad av samhällsfunktioner inom Räddningsverkets nationella kompetensområden. Räddningsverket bör i nära samverkan med Försvarsmakten utveckla sin förmåga som en av aktörerna på minröjningsområdet.

10.3 Samordning mellan civil och militär verksamhet

Samarbete mellan civil och militär verksamhet förekommer på olika nivåer såväl nationellt som internationellt. I Sverige har detta samarbete pågått sedan länge inom ramen för totalförsvaret. Det ökade säkerhets-

samarbetet har dock medfört viss oklarhet över vad civilt och militärt samarbete innebär.

Ett begrepp som ofta används för civilt och militärt samarbete är det engelska begreppet CIMIC (Civil-military cooperation). CIMIC är traditionellt en militär stabsfunktion som har till uppgift att sköta förbindelserna med allmänheten och de civila myndigheter och organisationer som är verksamma i ett operationsområde.

Efterhand som det internationella samfundet utvecklar förmågan att genomföra s.k. multifunktionella insatser - d.v.s. samarbete mellan politiska, militära och civila element - har begreppet CIMIC fått en vidare innebörd, även om dess ursprungliga betydelse fortfarande gör sig gällande. Samarbete mellan civil och militär verksamhet - där CIMIC är en del - bör därför ses som en samordning mellan civila och militära aktörer på olika nivåer. Samordningen bör omfatta såväl fredsfrämjande- och humanitär verksamhet inom ramen för t.ex. fredsbevarande- eller fredsframtvängande insatser och det säkerhetsfrämjande samarbetet inom ramen för t.ex. FN och PFF.

I det senaste försvarsbeslutet betonades nödvändigheten av civil och militär samordning och att den framför allt måste ske i insatsområdet och vila på en ökad samverkansförmåga. För att skapa förutsättningar för detta samlokaliseras en del av Räddningsverkets personal till Försvarsmaktens internationella kommando och en särskild utredare utsågs för att närmare utreda formerna för samordning av viss civil och militär utbildning inför internationella fredsfrämjande och humanitära insatser.

Dessa bågige åtgärder syftar till att förbättra samordningen av civil och militär verksamhet såväl före, under som efter en insats. Förmågan att samverka skall utvecklas och den särskilde utredaren kommer att slutredovisa sina slutsatser den 1 april 1999.

Internationella fredsfrämjande styrkor utför allt oftare sin säkerhetsrelaterade verksamhet i områden som också har stora biståndsbehov.

Erfarenheterna från de senaste årens insatser i konfliktsituationer visar också tydligt på behovet av en bättre samordning mellan alla de komponenter som ingår i det internationella samfundets stöd till de drabbade områdena. Dessa behov finns på såväl nationell som internationell nivå och gäller alla stadier i verksamheten - planering, utbildning, genomförande och uppföljning. Sveriges fredsfrämjande insatser i bl.a. SFOR i Bosnien-Hercegovina, MINURSO i Västsahara och OSSE:s verifikationsmission i Kosovo, visar på ett behov av förbättrad samordning.

Det är angeläget att Sverige på ett aktivt sätt bidrar till att det internationella samfundets agerande i konfliktområden effektiviseras och rationaliseras. Detta kan ske bland annat genom att Sverige i olika

internationella sammanhang verkar för ökad samordning på alla nivåer mellan de olika aktörerna. Det är också viktigt att lägga en grund för ett effektivt svenskt agerande genom att nationellt betrakta civila och militära resurser som olika verktyg i en och samma övergripande insats - att bistå konflikt- och krisdrabbade områden och samhällen. Härvidlag bör ett förbättrat samarbete mellan såväl försvars- och biståndsmyndigheter utvecklas. Det är en klar målsättning att påverka utvecklingen så att den kan fortsätta i accelererande takt. Övningen Nordic Peace 1998 under svenskt värdskap var en del i Sveriges strävan att samordna civil och militär verksamhet på det nationella såväl som på det internationella planet.

För att förbättra samordningen mellan civil och militär verksamhet bör berörda myndigheter, som en uppföljning av utredningen om samordning av utbildning för internationella insatser, ges i uppdrag att gemensamt föreslå former för civil och militär samordning inom fredsfrämjande- och humanitär verksamhet. I uppdraget bör det ingå att ge förslag till organisation för sådan samordning och ett förslag till ansvarsfördelning mellan myndigheterna. I uppdraget bör det också ingå hur en nationell samordning bör samordnas med andra länder, t.ex. de nordiska länderna, internationella organisationer och frivilligorganisationer.

10.4 Finansiering av operativa insatser

Förutsättningar för att i ökad utsträckning kunna avge avsiktsförklaringar, planera för och delta i fredsfrämjande insatser som leds av t.ex. Nato, VEU eller FN är att erforderliga finansiella medel för fredsfrämjande och humanitära insatser finns och att dessa kan användas och intecknas över längre tidsperioder, t.ex. över flera budgetår. En mer långsiktig planering av Sveriges deltagande i internationella insatser bör eftersträvas vilket möjliggör att de resurser som ställs till förfogande kan användas mer flexibelt. Därigenom skapas en bättre politisk handlingsfrihet.

De 390 miljoner kr. per år som i dag inom anslaget A 2 Fredsfrämjande truppinsatser är tilldelade för svenskt deltagande i internationella militära krishanteringsinsatser stämmer inte överens med Sveriges politiska målsättningar. Den ökade ambitionen inom det internationella området innebär ett behov av en ökning av anslaget A 2. Detta bör ske genom en omfördelning inom Försvarsmaktens anslag. I takt med utvidgningen av säkerhetsbegreppet bör också en fördjupad diskussion om alternativa finansieringsmöjligheter av internationella insatser komma till stånd.

11 Former för materiell försörjning

11.1 Inledning

I detta kapitel föreslår beredningen riktlinjer för hur det militära försvaret skall få tillgång till materiel, komponenter och system som behövs i en anpassningssituation. Riktlinjerna har varit vägledande för Försvarsberedningens ställningstaganden i kapitel 8.

Försvarsberedningen bedömer att för ett försvar med anpassningsförmåga är en utveckling mot en internationalisering av försvarets materiellförsörjning, på såväl beställar- som leverantörssidan, nödvändig och önskvärd. Frågor som därvid måste klargöras är:

- hur försörjning med kompetens och materiel bör inriktas,
- vilket stöd som svensk industri bör ges för att finna sin roll i de framväxande internationella samverkansmönstren och ömsesidiga beroendeförhållandena på leverantörssidan,
- vilka beställar- och leverantörskompetenser som bör bevaras inom landet eller som kan säkerställas genom internationella överenskommelser,
- hur forskning och teknikutveckling bör inriktas,
- hur materiellförsörjningsprocessen bör anpassas,
- vilka mellanstatliga samverkansmönster och ömsesidiga beroenden på beställarsidan som bör eftersträvas.

Beredningen har utnyttjat underlag från berörda myndigheter och bedömer att det ger en god grund för principiella ställningstaganden i hithörande frågor.

Det är Försvarsberedningens bedömning att frågor om materiellförsörjningen är av sådan betydelse att beredningen måste ägna dessa frågor särskild uppmärksamhet i sitt fortsatta arbete.

11.2 Det militära försvarets behov av materiel

Försvarsmaktens behov av materiel har förändrats i riktning mot fortsatt inslag av tekniskt avancerad materiel men till mindre kvantiteter. Anledningen till detta är den förändrade omvärlds-utvecklingen och därtill förändrade krav på det militära försvaret samt de resurser myndigheten förfogar över.

Försvarsmaktens främsta uppgift är att försvara landet mot väpnat angrepp. För att detta skall vara möjligt måste det finnas en viss försvarsmateriell kompetens inom landet. I vissa fall förutsätter detta även en inhemsk industriell kompetens.

Det militära försvaret kan i ett anpassningsläge principiellt förses med erforderlig materiel genom att:

- materiel redan från början finns inom landet,
- befintlig materiel kan graderas upp inom landet,
- materiel kan tillföras genom produktion i Sverige, och
- import av materiel.

Anpassningsförmågan för materiell förnyelse bör vara generell och flexibel och ge utrymme för flera framtida vägval, till exempel mellan olika system. Anpassningsförmågan främjas av att det inom landet finns en kunskap om hela systemet (s.k. systeminsikt) kombinerad med delsystemkompetens inom viktiga områden. En förutsättning är vidare att en kompetent köpare finns.

Det är viktigt att göra åtskillnad mellan å ena sidan möjligheter till materiell förnyelse vid en beredskapshöjning och å andra sidan höjning av krigsdugligheten vid krigsförbanden vid en långsiktig anpassning. Höjning av krigsduglighet inom ett år kan enligt beredningens mening inte baseras på att en egentlig materiell förnyelse skall ske. Däremot är möjligheterna till materiell förnyelse och nyproduktion av materiel av central betydelse när det gäller långsiktig anpassning.

11.3 Försvarsindustri

Under trycket av en vikande internationell försvarsmaterielmarknad och skärpt konkurrenssituation, främst från Förenta staterna, intensifieras ansträngningarna att förbättra förutsättningarna för och genomförandet av nödvändiga omstruktureringsåtgärder inom den europeiska försvarsindustrin. Ett europeiskt beroendeförhållande och samarbete med Förenta staterna kommer dock även fortsättningsvis att utgöra ett

viktigt inslag i förutsättningarna för en europeisk teknologi- och materielförsörjning.

Ansvar för den försvarsindustriella omstruktureringen vilar i huvudsak på industriföretagen. Företagens ägarstruktur samt nationella och internationella regler som styr villkoren för produktion av och handel med försvarsmateriel innebär emellertid att statsmakterna har ett stort ansvar för att möjliggöra och underlätta önskvärd omstrukturering. Statsmakternas åtaganden gäller huvudsakligen införande av nationella regler med utgångspunkt i en gemensam syn på vissa väsentliga områden. När det gäller utvecklingen i ett längre perspektiv finns det dock anledning att anta att nationella regler i ökad omfattning kommer att ersättas av bindande internationella regelsystem med mer eller mindre överstatliga inslag. En sådan utveckling bör främjas från svenskt håll.

Försvarsindustrin i Europa kännetecknas av överkapacitet varför en konsoliderings- och rationaliseringsprocess pågår inom ett antal produktområden. Konsolideringen av den europeiska försvarsindustrin har dock inte kommit lika långt som i USA. Integrationen har i mycket liten utsträckning medfört sammanslagningar i större skala. Den europeiska försvarsindustriella basen är därför fortfarande splittrad. Även om väsentliga delar av försvarsindustrin ingår i koncerner som även tillverkar civila produkter är den svenska försvarsindustrin föga integrerad med civil verksamhet. Denna uppdelning kan i vissa avseenden vara kostsam och leda till minskad flexibilitet i materielförsörjningen.

Kostnaderna för produktutveckling av försvarsmateriel är höga. En orsak är att utvecklingen ofta ligger nära gränserna för det tekniskt möjliga, vilket innebär höga kostnader och en hög riskfaktor. Produktionen kännetecknas även av korta serielängder, långa framtagningstider och att speciella militära krav ställs. För att svensk försvarsindustri framgångsrikt skall kunna hävda sina intressen i en europeisk omstrukturering krävs dels att industrin och svenska myndigheter kan erbjuda intressant teknisk kompetens och konkreta förnyelseplaner på viktiga materielområden, dels att - försvarspolitiskt motiverade - gynnsamma förhållanden och förutsättningar skapas av statsmakterna.

Beredningen erinrar om att regeringen i prop. 1996/97:4 (s. 151-152) anförde följande:

”...Försvarsmaktens materielanskaffning kommer framöver inte att vara av en sådan omfattning att den utgör en tillräcklig hemmamarknad för stora delar av den svenska försvarsindustrin. Det är inte heller möjligt att genom särskilda satsningar bevara inhemska kompetens, annat än för ett fåtal områden.”

Staternas inflytande över försvarsindustrin förändras i och med internationaliseringen, men har inte nödvändigtvis inneburit en minskning av inflytandet över företagen. Flertalet stater hävdar sin rätt att utöva styrning vid förändring i ägarstrukturer, vilket kan vara hämmande för den nödvändiga omstruktureringen. Flera länder har påbörjat en privatisering och den svenska statens ägandeposition i Celsius AB bör ses i detta perspektiv.

Behovet av framtida industriell förmåga måste utgå från en industristruktur där ömsesidiga industriella beroenden utgör ett väsentligt inslag och där beredningen även ser behov av ett ökat mellanstatligt samarbete. Industrins deltagande i sådana samarbeten kan ersätta det särskilda stöd som tidigare utgick från statsmakterna för att säkra en mera renodlad inhemsk försvarsindustriell bas.

Beredningen vill peka på att minskade materielbeställningar från det inhemska försvaret kommer att utsätta svensk försvarsindustri för påfrestningar. Enligt beredningens bedömning kan statsmakterna dock under ett övergångsskede genom lämplig utformning av utvecklingsuppdrag och upphandling söka underlätta industrins möjligheter till anpassning och internationellt samarbete. Detta gäller särskilt sådan industri som av försvarspolitiska skäl är av framtida intresse.

11.4 Kompetensområden

Svensk försvarsindustri besitter hög teknisk kompetens. Den utgör ett betydelsefullt stöd till det svenska totalförsvaret och bidrar därmed till att skapa tilltro till den militära alliansfriheten.

De baskompetenser som anges i 1996 års totalförsvarsbeslut och de resonemang om dessa som fördes i samband med beslutet kan enligt beredningen behöva omprövas mot bakgrund av en utvecklad syn på anpassningsförmåga, minskade materielbeställningar samt den pågående utvecklingen inom försvarsindustrin.

Behovet av kompetenser och kompetensförsörjning måste därför ses över och förändras. I en första fas bör sådana kompetensområden identifieras som alltid i någon form skall finnas i Sverige. Sådana kompetensområden benämns fortsättningsvis strategiska kompetenser. De strategiska kompetenserna kan finnas hos myndigheter, organisationer eller hos industrin.

Den andra fasen är att identifiera utvecklings- och produktionsresurser som behövs för att möjliggöra förmåga till materiell anpassning och var dessa resurser skall finnas. Identifierade behov skall utgöra grunden för basresurser för materiell anpassningsförmåga. Dessa benämns fortsättningsvis industriella kompetenser och återfinns huvudsakligen i industrin.

Strategiska kompetenser

Kompetenser benämns strategiska om de uppfyller något av följande kriterier: De gäller specifika svenska förhållanden, omgärdas av hög sekretess nationellt eller internationellt, är av väsentlig betydelse för förmågan till anpassning av befintliga system till ändrade hot och uppgifter, särskilt inom områden som uppvisar stor dynamik. De strategiska kompetenserna är enligt beredningen en nödvändig förutsättning för att staten skall kunna vara en kompetent beställare av försvarsmateriel.

I de strategiska kompetenserna ingår också att besitta ett antal förmågor på hela bredden av vitala eller viktiga områden, men där kraven på kompetensens djup kan variera beroende på områdenas karaktär. De strategiska kompetenserna utgör *delar av* följande områden vilka bör definieras närmare av regeringen.

- Telekrigsteknik
- Undervattensteknik
- Avancerad signaturanpassningsteknik
- Flygteknik för vidmakthållande av JAS 39
- Vidmakthållande och underhåll av system i krigsorganisationen
- Ledningssystemteknik
- Vapentechnik och ballistiskt skydd
- Människa-System-Interaktion
- Systemteknik för obemannade farkoster
- Informationskrigsteknik
- Skydd mot NBC - nukleära, biologiska och kemiska stridsmedel

Industriellt kan de strategiska kompetenserna genomgående beskrivas som smala nischer. Det är emellertid inte givet att berörd kompetens skall finnas vid industrin. Den kan mycket väl finnas hos myndigheter eller organisationer. Försvarsberedningen anser att ansvariga myndigheter mot bakgrund av de målbilder för Försvarsmaktens långsiktiga utveckling som beredningen skisserat skyndsamt måste avgränsa vilka strategiska kompetenser som Sverige behöver ha tillgång till samt ange hur denna skall säkerställas.

Industriella kompetenser

De strategiska kompetenserna utgör en väsentlig grund för försvarets anpassningsförmåga. En industriell kompetens, även utanför de strategiska områdena, förstärker trovärdigheten av det svenska försvarets anpassningsförmåga. Den industriella kompetensen kan utgöras av tydligt definierade kompetenser av direkt betydelse för anpassningsförmågan eller för att stödja de strategiska kompetenserna. Beredningen anser att det finns tre strategier som bör utnyttjas i

varierande grad för att positivt kunna påverka tillgången till kompetenser som kan utgöra resurser för anpassning och strategiska kompetenser. Dessa är: Upprätthållande inom landet, understödjande av konkurrenskraft samt mellanstatlig samverkan.

Strategierna baserar sig på analys av det ömsesidiga beroendet. Beredningen bedömer att de områden där det militära försvaret är i behov av en *upprätthållande* industriell strategi är de där Sverige bör undvika ett ensidigt beroende. Områden för *understödjande* av konkurrenskraft och *mellanstatlig* samverkan är områden för ömsesidiga beroenden, det förstnämnda mellan industrier och det sistnämnda mellan stater. Den industriella kompetensen måste således värderas utifrån det förhållandet att Sverige är ensidigt eller ömsesidigt beroende inom respektive område. Ömsesidigt industriellt beroende skapas främst efter företagsekonomiska överväganden, medan det för stater ömsesidiga beroendet utgår från respektive stats säkerhetspolitik. I det senaste totalförsvarsbeslutet bestämde riksdagen att Sverige bör inrikta sina ansträngningar på att skapa ett ömsesidigt internationellt beroende för att därigenom ta till vara de fördelar och minimera de risker som är förknippade med ett ensidigt internationellt beroende. Denna inriktning är fortsatt relevant.

Samverkan mellan svensk och utländsk industri kan i vissa fall ge Sverige tillgång till modernare och för oss mer anpassad materiel än vad direktköp skulle kunna ge. Industriell kompetens skall säkerställa att Sverige i framtida samarbete kan vidmakthålla och utveckla de kompetenser som är av stort värde för svensk materieförsörjning.

Det industriella beroendet medför även att mellanstatliga lösningar måste sökas för att förstärka den säkerhetspolitiska basen. En viktig fråga är leveranssäkerhet, genom överenskommelser eller via ömsesidiga industriella beroenden. Garantier i skrivna överenskommelser kan sättas ur spel genom *force majeure* som t.ex. en krigssituation, medan ett ömsesidigt beroende kvarstår. I en sådan extraordinär situation som krig kommer sannolikt de parter som är beroende av varandra att prioriteras framför de som endast har skrivna överenskommelser.

Ur försvarspolitisk synvinkel har export av försvarsmateriel stor betydelse. Förutom att exportförsäljningen medför minskat beroende av inhemska beställningar, innebär volymökningen också att företagens överlevnadsmöjligheter stärks. Gällande lagar och riktlinjer på området utgör grunden, men dessutom finns behov av mellanstatligt samarbete för att samordna tillämpningen av respektive nationell lagstiftning. Den nyligen införda uppförandekoden inom ramen för den Europeiska unionen förbättrar möjligheterna att harmonisera exportreglerna inom Europa.

Andra områden där ett mellanstatligt samarbete kan anses nödvändigt är informationssäkerhet, forskning och teknologi samt harmonisering av tekniska och militära krav, inklusive standardisering. Upphovsrättsliga aspekter kan för flera europeiska stater utgöra ett problemområde eftersom det finns två möjliga kategorier av ägare till resultaten av produktutveckling, nämligen företag och myndigheter. Risk finns för att nationella sekretessbestämmelser försvårar samarbetsmöjligheter, trots att en potential finns tillgänglig.

Beredningen anser att det är viktigt att fortsatt internationell samverkan kring dessa frågor bedrivs.

11.5 Forskning och teknikutveckling

Hur försvaret skall utvecklas påverkar såväl omfattningen av forskning och teknikutveckling som *vad* denna forskning och teknikutveckling skall ägna sig åt samtidigt som forskningsresultaten påverkar försvarets framtida inriktning. Detta gäller i synnerhet för att ha förmåga till anpassning där forskning och analyser måste utgöra en grund för prioriteringar mellan olika scenarier och därmed mot framtida behov. Även när det gäller fredsfrämjande verksamhet kan forskning och analyser bidra till att bedöma förutsättningarna för olika typer av insatser, vilket kan påverka såväl inriktning som omfattning av dessa. Frågan om *hur* forskning bedrivs kan få stora konsekvenser för kostnadseffektiviteten i försvaret och försvarets möjligheter att anpassas till förändrade behov.

Den civilt och kommersiellt drivna forskningen och teknikutvecklingen har under de senaste decennierna fått allt större betydelse, även om den militärt drivna forskningen och teknikutvecklingen inom vissa specifika områden är av fortsatt stor betydelse för försvaret.

Beredningen anser att det finns ett behov av förmåga att skapa insikter om hela den teknisk-vetenskapliga utvecklingens betydelse för försvaret. Särskild vikt behöver läggas vid att sammanlänka civil forskning, teknik och utveckling till försvarets behov och tillämpningar.

Ökad internationell samverkan inom forskning och teknikutveckling är idag ett faktum. Beredningen anser att internationell samverkan beträffande forskning, teknologi och utveckling för Sveriges del är nödvändig. Förutom att det ger möjligheter till utökat informationsutbyte kan det leda till delade kostnader, större forskningsgrupper och möjligheter till deltagande i engagemang som är för stora för ett enskilt land.

Ökad förmåga till internationell verksamhet, där interoperabiliteten liksom kravet på minimerade risker för skador på egen personal är av

fundamental betydelse kommer sannolikt att utgöra ett viktigt krav på forskning och teknikutveckling framöver. Interoperabiliteten ställer dock inte krav på att alla samverkande förband behöver ha samma utrustning, bara att de ska kunna samverka. Det är därför inte främst detta som har betydelse för forskning och teknikutveckling. Den relativt sett korta förvarningstid som ofta förekommer inför medverkan i internationella operationer ställer krav på att forskningsutövare samverkar, såväl nationellt som internationellt, med användare och industri för att materiel snabbt skall kunna utvecklas och modifieras.

Beredningen anser att kravet på låg risk för skador på egen personal samt förmåga till interoperabilitet måste beaktas inom forskning och teknikutveckling.

Effektiv medverkan i olika typer av internationella minröjningsinsatser i mindrabade länder ställer också krav på forskning och teknikutveckling. I dag sker en omfattande utveckling av materiel främst inom sensorområdet och utrustning för maskinell minröjning. Även i detta sammanhang är tidsaspekten av stor betydelse. Det krävs prov och försök med nyutvecklad materiel där störst intresse bör ägnas den teknik och den materiel som i närtid kan få operativ användning.

Forskning och analyser har betydelse för vår förmåga till anpassning i hela kedjan från tidiga identifieringar av förändringar i vår omvärld till genomförande och utvärdering av åtgärder. För att möjliggöra beslut om anpassning krävs bl.a. en omfattande analysverksamhet vilken bör kännetecknas av pluralism. Förmåga att utveckla och vid behov uppgradera demonstratorer som kan tillgodose skilda behov samt inriktning mot modellering och simulering utgör viktiga instrument för att möjliggöra genomförande av anpassning. Generellt kan sägas att serietillverkning av produkter får relativt sett mindre betydelse medan forskning och teknikutveckling för att skapa handlingsalternativ får större betydelse. Viktigt i detta sammanhang är bl.a. förmåga till systeminsikt och kompetens att värdera systems funktion samt delsystemkompetens. Vikten av de kriterier som ligger till grund för val av strategiska kompetenser kan genom ökad internationell samverkan på sikt komma att förändras. Samtidigt torde en inriktning av forskning och tekniksatsningar på områden där Sverige har särskilt goda förutsättningar i en internationellt integrerad försvarsindustri få ökad betydelse.

Beredningen anser att analys, forskning och teknikutveckling är av grundläggande betydelse för försvarets anpassningsförmåga. Beredningen anser vidare att en viktig uppgift för svensk försvarsforskning och teknikutveckling blir att, utöver upprätthållande av de viktiga strategiska kompetenserna, i samverkan med internationell forskning och industri utveckla kompetenser inom områden där Sverige

har konkurrensfördelar i en alltmer internationellt och civilt integrerad försvarsindustri. Beredningen anser vidare att samverkansformer mellan utförare inom forskning och teknik-utveckling, användare och industri bör utvecklas.

11.6 Materieförsörjningsprocessen

Beredningen bedömer att en utveckling och effektivisering av materieförsörjningsprocessen är en viktig förutsättning för att Försvarsmakten skall kunna inriktas mot en större anpassningsförmåga. Myndigheternas analys och slutsatser ger en god grund för ett sådant utvecklingsarbete. Beredningen bedömer att statsmakterna - i första hand regeringen - bör ta på sig en aktiv roll i det fortsatta utvecklingsarbetet.

Viktiga element i en förändring av materieförsörjningsprocessen är

- ökat internationellt samarbete,
- ökad satsning på tidiga skeden av materielprocessen genom forskning, teknikutveckling, modellering och simulering samt utveckling och anskaffning av demonstratorer,
- förbättrad samverkan mellan forskning, industri och försvar i integrerade utvecklingsteam,
- ökad användning av civila industriella resurser,
- satsning på systemledning på hög nivå,
- ökat inslag av direktanskaffning.

Tillverkningsoptioner kan vara ett sätt att skapa handlingsfrihet för en eventuell kompletterande anskaffning. Tillverkningsoptioner som innebär en förlängning i anslutning till pågående serie medför ett begränsat ekonomiskt risktagande från Försvarsmaktens och från industrins sida. Möjligheterna att använda sådana optioner bör utnyttjas. Riskerna ökar emellertid dramatiskt med en längre optionstid efter det att serien avslutats, möjligheten att använda sådana tillverkningsoptioner torde endast i ringa utsträckning kunna utnyttjas för materieförsörjningen i en anpassningssituation. Även andra former av optioner än tillverkningsoptioner bör övervägas.

Leasing eller anskaffning tillsammans med andra försvarsmakter kan vara ett sätt att på ett ekonomiskt fördelaktigt sätt bygga upp användarkompetens inom det svenska försvaret.

Inom materielunderhållet bör dels Försvarsmaktens egna underhållsresurser anpassas till beredskapskrav och krigsorganisation, dels möjligheterna prövas att överföra en större del av det s.k. bakre underhållet till industrin i syfte att vidmakthålla viss produktionskapacitet vid berörd industri.

11.7 Inriktning av mellanstatligt samarbete på materielområdet

Sverige deltar i det internationella försvarsmaterielsamarbetet bilateralt och multilateralt i olika internationella organisationer och andra samarbetsorgan.

Sveriges *bilaterala materielsamarbete* regleras genom särskilda samarbetsöverenskommelser med ett stort antal länder. Bortsett från grundläggande säkerhetspolitiska överväganden, är vårt bilaterala samarbete knutet till två huvudsakliga syften. För att vidmakthålla och utveckla inhemska kompetens, särskilt på prioriterade områden, är det angeläget för oss att samarbeta med länder vars högteknologiska kunskaper vi har ett intresse att få del av. Ett annat viktigt syfte är att, inom ramen för krigsmateriellagstiftningen, främja den svenska försvarsindustrins export av materiel för att därigenom kunna bevara kompetens inom landet och hålla priserna nere.

Mellan de *nordiska länderna* finns ett ramavtal från 1994 med målet att etablera en gemensam nordisk marknad för försvarsmateriel. Samarbetet går ut på att identifiera gemensamma framtida utvecklings- och anskaffningsprojekt.

Inom den *Europeiska unionen* (EU) pågår ett arbete som syftar till att pröva förutsättningarna för och föreslå åtgärder som kan leda till ökat samarbete på försvarsmaterielområdet mellan medlemsstaterna. Kommissionens förslag till åtgärder innebär att instrumenten både under första och andra pelaren utnyttjas i större omfattning, kompletterade med särskilda regler specifika för krigsmaterielområdet. I meningsutbytet om kommissionens förslag redovisar medlemsstaterna olika syn på frågorna om, när, hur och i så fall i vilken omfattning man är beredd att binda sig för åtgärder som kan innebära att man avhänder sig nationell bestämmanderätt.

Sveriges deltagande i Nato inom ramen för *PFF* (Partnerskap för fred) har på materielområdet till syfte att öka förmågan till samverkan mellan partnerskapsländerna och avser företrädesvis frågor om standardisering, interoperabilitet och kvalitetssäkring. I likhet med flera andra PFF-länder samarbetar Sverige också med NAMSAs (Nato Maintenance and Supply Agency) avseende gemensam anskaffning och lagerhållning av reservdelar samt tillhandahållande av underhålls- och reparationsresurser för ett antal helt eller delvis gemensamma vapensystem. Sverige har vidare ett samarbete med NIMIC (Nato Insensitive Munition Information Center). Organisationen är ett forum för informationsutbyte och viss forskningsverksamhet på området ammunitionssäkerhet, vilken är öppen även för stater utanför Nato.

Hösten 1997 blev Sverige observatör i **WEAG** (Western European Armaments Group) i likhet med andra observatörländer i Västeuropeiska unionen (VEU). Observatörsskapet innebär för svensk del att vi nu deltar i det arbete som bedrivs i de tre paneler som verksamheten är organiserad i. För att effektivisera samarbetet har vissa delar av aktiviteterna på forskningsområdet i den andra panelen på senare tid förts över till **WEAO** (Western European Armaments Organisation) som därmed fått en självständig legal identitet under VEU.

Sedan 1996 samarbetar Frankrike, Italien, Tyskland och Storbritannien inom ramen för **OCCAR** (Organisme Conjoint de Coopération en Matière d'Armement, den gemensamma organisationen för samarbete om försvarsmateriel) i syfte att leda gemensamma utvecklings- och upphandlingsprojekt. OCCAR-länderna har i september 1998 givit samarbetet en legal bas för verksamheten som innebär att organisationen självständigt kan fatta för deltagarländerna bindande beslut.

Försvarsministrarna i Frankrike, Tyskland, Italien, Spanien, Sverige och Storbritannien har i en **avsiktsförklaring** nyligen gett uttryck för en gemensam vilja att samarbeta för att underlätta en omstrukturering av europeisk försvarsindustri. Därvid har sex områden identifierats som särskilt viktiga; leveranssäkerhet, exportrutiner, harmonisering av militära krav, forskning och teknologi, sekretess samt hantering av teknisk information. Arbetet skall vara slutfört under år 1999. Industriministrarna i ovannämnda länder har nyligen redovisat en gemensam inställning till vissa industripolitiska förutsättningar, avsedda att underlätta samarbete inom den europeiska flyg- och flygrelaterade försvarsindustrin.

Det är angeläget att Sverige deltar i internationellt materielsamarbete. Utgångspunkten för vårt deltagande bör i första hand vara tydligt definierade behov i olika lägen och att ekonomiska vinster kan göras. En viktig strävan bör därvid vara att så tidigt som möjligt identifiera framtida samarbetsmöjligheter, om möjligt redan på forsknings- och utvecklingsstadiet. Samarbete i projekt kan för vissa typer av försvarsmateriel utgöra ett viktigt inslag för att förbättra effektiviteten i materielförsörjningen.

Det bilaterala materielsamarbetet bör bedrivas i första hand med sådana länder som Sverige har nytta av för att vidmakthålla och utveckla kompetenser som bör finnas i landet för att tillgodose våra behov. Detta innebär i praktiken att vissa länder i kraft av sin teknologiska ställning kommer att prioriteras framför andra. När det gäller samarbetet inom huvuddelen av våra inhemska teknologiområden intar därför de nordiska länderna, Förenta staterna, Frankrike, Storbritannien och Tyskland från denna utgångspunkt en särställning. I

detta sammanhang bör betonas att det europeiska samarbetet bör bedrivas så att det inte inverkar menligt på de transatlantiska relationerna på materielområdet. Inom vissa teknikområden av stor militär betydelse finns inget alternativ till USA som samarbetspartner.

Sverige har också ett intresse att samarbeta med länder ur ett snävare och mer renodlat säkerhetspolitiskt perspektiv i vilket de enskilda ländernas framtida utveckling står i centrum. Hit hör främst länderna i vårt omedelbara närområde, särskilt de baltiska staterna, där bl. a. behovet av kunskapsstöd i form av utbildning, träning och andra kompetenshöjande insatser kommit att öka i omfattning under senare tid. På sikt kan ett materielsamarbete med dessa länder få ökad betydelse.

För svenskt vidkommande är det viktigt att delta i multilaterala fora för att härigenom identifiera framtida samarbetsmöjligheter och för att medverka till att forsknings- och utvecklingsresurser utnyttjas rationellt i ett europeiskt perspektiv. Av samma skäl är det angeläget att verka inom ramen för det nordiska samarbetet. Detta samarbete bör också kunna utnyttjas för att effektivisera verksamheten i andra europeiska samarbetsorgan som de nordiska länderna deltar i, exempelvis WEAG. Åtgärder i detta syfte kräver ökad samordning.

Ett nära materielsamarbete är dessutom önskvärt för att på sikt möjliggöra full interoperabilitet vid internationell samverkan med förband. Samarbetet inom ramen för PFF har här en väsentlig roll.

Det är också viktigt från svensk sida att aktivt verka för att stärka den europeiska teknologiska och försvarsindustriella basen. Samarbetet inom EU har stor betydelse i detta syfte.

De mål och samarbetsprinciper som OCCAR ställer sig bakom är väl förenliga med svenska intressen att medverka till att en starkare europeisk försvarsindustriell plattform kommer till stånd.

Kostnaderna för det bilaterala och multilaterala materielsamarbetet finansieras för närvarande över i huvudsak myndigheternas anslag. De åtaganden som följer med varje samarbete innebär att regeringen måste kunna vidta åtgärder när behovet av sådana är påkallade. Handlingsfriheten i dessa situationer kräver att det finns finansieringsmöjligheter, lämpligen genom att särskilda medel avsätts till regeringens disposition.

12 Personal

12.1 Inledning

I regeringens proposition 1996/97:4 Totalförsvaret i förnyelse (etapp 2) redovisades regeringens syn på personalförsörjningen till i första hand Försvarmakten. I pliktfrågan angavs i huvudsak vilken fördelning av pliktpersonalen som borde ske mellan det militära och det civila försvaret med den inriktningen att cirka 29 000 fördes till det militära försvaret med vissa neddragningar under åren 1998 och 1999 och 5 000 till det civila försvaret vid försvarsbeslutsperiodens slut. I anslutning till den säkerhetspolitiska kontrollstationen borde enligt regeringen en förnyad bedömning göras av den nämnda fördelningen. Försvarsberedningen återkommer senare i det följande till pliktfrågan.

I fråga om den anställda personalen vid Försvarmakten togs i den ovannämnda propositionen i huvudsak upp frågor om minskning av personal, åldersstruktur, personalrörlighet och utveckling av såväl den militära som den civila personalens kompetens. Regeringen konstaterade att de flesta av de åtgärder som behandlades var sådana att de borde regleras genom avtal mellan parterna. Regeringen fann då inte skäl att ingripa i parternas ansvar i dessa frågor. Regeringen ansåg också att en översyn av utbildningssystemet för yrkes- och reservofficerare borde göras.

I regeringens skrivelse 1997/98:4 Totalförsvaret i förnyelse till riksdagen i september 1997 redovisade regeringen såväl pliktfrågor som frågor om den anställda personalen. I pliktfrågan anförde regeringen att den avsåg att tillsätta en utredning med uppdrag att göra en översyn av tillämpningen av pliktssystemet och andra pliktfrågor. I fråga om Försvarmaktens personalförsörjning redovisade regeringen i skrivelsen sin syn på denna.

I december 1996 tillkallade regeringen en särskild utredare med uppdrag att genomföra en översyn av det militära försvarets skolverksamhet.

Utredningen avlämnade i augusti 1997 delbetänkandet (SOU 1997:112) En samordnad militär organisation. Regeringen redovisade

sina förslag och bedömningar med anledning av betänkandet i budgetpropositionen för år 1998 (prop. 1997/98:1, utgiftsområde 6). Utredningen har därefter i mars 1998 överlämnat till regeringen slutbetänkandet (SOU 1998:42) Försvarsmaktsgemensam utbildning för framtida krav. Slutbetänkandet har remissbehandlats. Ärendet bereds vidare inom Regeringskansliet.

Riksrevisionsverket har i två rapporter under år 1998 behandlat frågor som rör officerarna i Försvarsmakten. I rapporten (RRV 1998:20) har frågor om förmåner och formerna för lönebildning, tillämpning av avtal m.m. för anställda vid Försvarsmakten behandlats. Regeringen har i oktober 1998 uppdragit åt Försvarsmakten att senast den 15 december 1998 redovisa vad myndigheten har gjort och vad myndigheten avser att göra för att komma till rätta med de problem som tagits upp i rapporten. Regeringen har vidare anmält sin avsikt att låta Riksrevisionsverket göra en jämförande uppföljning under år 1999. I rapporten (RRV 1998:47) har Riksrevisionsverket tagit upp vissa strukturella obalanser som finns i Försvarsmakten när det gäller officerarna. Rapporten har varit föremål för remissbehandling och bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

I Försvarsmaktens underlag till den säkerhetspolitiska kontrollstationen år 1999 har Försvarsmakten framhållit att dagens personalförsörjningssystem i fråga om officerare inte svarar mot de krav som den framtida organisationen ställer. Försvarsmakten framhåller därför bestämt att ett nytt system bör tas fram. Försvarsmakten avser därför att påbörja en översyn av dagens system med syfte att ge statsmakterna underlag att fatta principbeslut om slutlig utformning och implementering av ett nytt system. Försvarsmakten har anmält att man återkommer i dessa frågor i budgetunderlaget inför år 2000 som skall lämnas till regeringen den 1 mars 1999.

Mot bakgrund av vad som nu har anförts anser Försvarsberedningen - särskilt med de osäkerheter som råder i Försvarsmaktens underlag när det gäller personalfrågorna i vid bemärkelse - att det inte nu är möjligt att ge en samlad syn på ett framtida personalförsörjningssystem för Försvarsmakten. Försvarsberedningen återkommer i det följande med sin syn på vissa principiella frågor främst vad det gäller pliktfrågan.

Försvarsberedningen förutsätter dock att de frågor som berörts tidigare om personal som inte tas upp inom beredningen bereds vidare i Regeringskansliet inför kontrollstationen.

12.2 Totalförsvarsplikt

Allmänt

I 1996 års totalförsvarsbeslut lade riksdagen och regeringen fast vissa principer som gäller totalförsvarsplikten. Dessa principer innebär följande. Det svenska försvaret skall vara så uppbyggt och organiserat att det är en angelägenhet för hela befolkningen. Det är av stor betydelse att medborgarna känner ansvar för, och efter förmåga medverkar till, Sveriges försvar. Detta tillgodoses bäst genom ett system med plikttjänstgöring. Ett yrkesförsvar kan inte skapa den motståndsvilja och styrka som ett försvar av hela landet kräver. För ett land som Sverige med stor yta och liten befolkning krävs det numerärt ett förhållandevis stort försvar. Genom att pliktpersonalen representerar vitt skilda samhällssektorer bidrar systemet dessutom till en kunskapsbredd och stor allmän erfarenhet inom det svenska försvaret. Den svenska totalförsvarsplikten har också avsevärd betydelse för försvarets förankring i samhället.

I propositionen (prop. 1997:84) Försvarsmaktens ekonomi och verksamhet år 1998 m.m. anförde regeringen i fråga om plikttjänstgöring att totalförsvarsplikten fortsatt var av stor vikt både för den enskilde medborgaren och för samhället i stort. Plikten bidrog till försvarets förankring i samhället och möjliggjorde för den enskilde medborgaren att bidra till landets försvar.

Som angavs inledningsvis tillsatte regeringen i början av år 1998 en parlamentarisk utredning med uppgift att göra en översyn av tillämpningen av systemet med totalförsvarsplikt (Fö 1998:01). Enligt direktiven (dir. 1997:108) skall utredningen främst utreda frågor om inskrivningssystemet, uppskovsreglerna, utbildningsreserven, utbildningstidernas längd, pliktutbildningen för kvinnor, avgångar samt utbildningens meritvärde. Även vissa frågor som rör lagen (1994:1811) om disciplinansvar inom totalförsvaret m.m. skall utredas.

Utredningen skall även överväga om ett pliktssystem för tjänstgöring vid svåra påfrestningar på samhället i fred skall införas.

Genom tilläggsdirektiv (dir. 1998:49) har utredningen fått i uppdrag att överväga och föreslå förändringar som i förhållande till nuvarande ordning medför att pliktssystemet blir flexiblare och mer anpassat till rådande säkerhets- och försvarspolitiska förutsättningar samt gör det möjligt att vid behov öka Sveriges internationella insatser, överväga och i förekommande fall föreslå förändringar som medför att

pliktjänstgöring i större utsträckning kan fullgöras i eller i närheten av den ort där den totalförsvarspiktige är bosatt, överväga och föreslå eventuella förändringar av påföljd för brott mot totalförsvarspikten, överväga om personskadeskyddet bör förändras för de totalförsvarspiktiga och i förekommande fall komma med förslag samt uppmärksamma de effekter som förslagen i övrigt kan få på de förmåner som gäller för den som fullgör pliktjänstgöring. Utredningen skall enligt sina nuvarande direktiv redovisa sina förslag till i början av år 2000.

Försvarsmakten har på särskilt uppdrag av regeringen redovisat frågan om totalförsvarspiktiga i stödproduktion.

Som en bakgrund till diskussionen i det följande om värnplikts- och civilpliktsvolymerna anges antalet mönstrande under perioden 1992-1998.

1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
58 880	59 539	57 588	50 249	49 207	41 577	48 503

Värnpliktsvolymerna

I 1996 års totalförsvarsbeslut angavs att inriktningen för antalet totalförsvarspiktiga som fullgör värnplikt under försvarsbeslutsperioden skulle vara 25 000 per år utom såvitt avser åren 1998 och 1999 då en tillfällig neddragning fick göras med 4 000 per år. I samband med statsmakternas behandling av de allvarliga problemen som uppstått i Försvarsmaktens ekonomi och planering beslutade regeringen i mars 1998 att fördelningen av totalförsvarspiktiga för det militära försvaret fick för år 1998 minskas med ytterligare 3 500 och för år 1999 med ytterligare 200. Detta innebär att 17 500 inplanerades för värnpliktsutbildning under år 1998. Enligt regleringsbrevet för år 1999 för Försvarsmakten är inriktningen att ca 18 000 värnpliktiga skall fullgöra utbildning.

Värnpliktsvolymerna 1992/93-1997

År	Inryckande	Utryckande	Avgångar	Krigsplaceringsbara ¹
1992/93	34 285	30 073		
1993/94	36 143	31 795		
1994/95	34 948	30 458	12,9%	24 809
1995/96	36 903	32 593	11,7%	29 104
1997	32 150	27 565	14,3%	27 023

¹ Antalet som krigsplacerar av antalet krigsplaceringsbara varierar mellan 80-90% från år till år

För att Försvarsmakten skall kunna utveckla värnpliktssystemet har regeringen, på förslag från Försvarsmakten i augusti 1998 beslutat ändra förordningen (1995:238) om totalförsvarsplikt på så sätt att lägsta tid för värnpliktsutbildning skall vara 80 dagar. Försvarsmakten avser att under åren 1999 och 2000 bedriva försök med kort grundutbildning.

I försvarsmaktsunderlaget har Försvarsmakten i värnpliktsfrågan - mot bakgrund av den tidigare redovisade målbilden - anfört att den organisatoriska grunden utgörs av operativa insatsstyrkor och militära skyddsstyrkor. De operativa insatsstyrkorna utvecklas ur befintliga operativa förband och avses kunna genomföra insatser i samordnade operationer med alla typer av stridskrafter. Dagens territorialförsvar utvecklas enligt Försvarsmakten till skyddsstyrkor som bl.a. ansvarar för skydd av infrastrukturen samt bidrar till förmåga att ge stöd åt samhället i övrigt. Erforderlig förbandsvolym i ett skärpt säkerhetspolitiskt läge baseras enligt Försvarsmakten på tillväxt. I målbilden överges principen om förbandsvis omsättning, s.k. FOMS, till förmån för ett mer flexibelt system av kompetenstillskott och kompetensuppbyggnad.

I de tre alternativen, som tidigare redovisats, har i värnpliktsfrågan Försvarsmakten anfört bl.a. följande i underlaget. I alternativet A skall cirka 18 000 totalförsvarspliktiga grundutbildas årligen. Utbildningens längd motsvarar dagens. Efter utbildningen placeras de totalförsvarspliktiga i de operativa insatsstyrkorna. Skyddsstyrkorna omfattar före tillväxt cirka 30 000 man. Dess personal försörjs genom överföring från de operativa insatsstyrkorna.

I alternativet B föreligger en högre ambitionsnivå enligt Försvarsmakten vad avser förmåga till deltagande i en fredsframtvängande operation som senare övergår till att vara fredsbevarande. Antalet totalförsvarspliktiga och befäl som samtidigt skall kunna tjänstgöra i utlandsstyrkan bedöms till cirka 1 500 man. Rekryteringen till internationell tjänst föreslås ske genom att pliktpersonalen efter genomförd grundutbildning står i beredskap eller anställs i utlandsstyrkan. Cirka 18 000 totalförsvarspliktiga utbildas årligen med en utbildningslängd som motsvara dagens. Efter utbildningen placeras de totalförsvarspliktiga i de operativa insatsstyrkorna. Skyddsstyrkorna omfattar före tillväxt cirka 30 000 som personalförsörjs liksom i alternativ A genom överföring från de operativa insatsstyrkorna.

I alternativet C föreslår Försvarsmakten att cirka 18 000 ges full utbildning som i alternativen A och B. Därutöver föreslås cirka 17 000 totalförsvarspliktiga ges en kortare utbildning - tre till fem månader - syftande till placering i skyddsstyrkorna under cirka ett år. Skyddsstyrkorna omfattar före tillväxt cirka 40 000 man.

I samtliga tre föreslagna strukturer framför Försvarmakten i underlaget att dagens utbildningsmetoder och utbildningssystem bör utvecklas. Denna utveckling bör inriktas mot att skapa ett system som genomför utbildning dels inom traditionella förbandsramar, dels utgående från funktioner eller system.

Det föreslagna inriktningen av värnpliktsfrågan bör enligt Försvarmakten börja tillämpas fr.o.m. år 2001. Under år 2000 bör inriktningen vara den som lades fast i försvarsbeslutet, dvs. att cirka 25 000 totalförsvarspliktiga kallas in till grundutbildning. Försvarmakten avser dock att utöka försöken med korttidsutbildningen detta år till cirka 5 000 totalförsvarspliktiga av de 25 000.

I underlaget anför Försvarmakten vidare att uttagningen av totalförsvarspliktiga för Försvarmakten bör grundas på ökad grad av eget åtagande inom pliktssystemets ram. Meritvärdet av fullgjord värnplikt bör öka liksom att nuvarande ekonomiska ersättning förstärks för den som fullgör lång grundutbildning. En förutsättning för att nå de värnpliktsvolymerna som erfordras för att kunna genomföra internationell verksamhet är enligt Försvarmakten att ekonomiska och andra incitament ses över.

Försvarmakten har också i underlaget framfört en alternativ utbildningsgång. Enligt denna rycker vissa totalförsvarspliktiga in till tjänstgöring först efter det att de har genomfört sina civila studier. Detta skulle innebära att individens civila kompetens utgör grund för var och i vilken befattning den totalförsvarspliktige genomför sin tjänst. Detta torde enligt Försvarmakten innebära att den tillförs en mängd högskoleutbildade individer som under grundutbildningen tillför Försvarmakten sin kompetens. Dessa skulle med fördel kunna fördelas till utbildningsplatser med förkortad utbildning. Alternativet behöver enligt Försvarmakten studeras vidare.

I underlaget har Försvarmakten också redovisat sin syn på totalförsvarspliktiga i stödproduktion. Av underlaget framgår att Försvarmakten avser att avskaffa mobiliserings- och förrådsvärnpliktiga. Däremot avser Försvarmakten att fortsättningsvis utbilda bevaknings- och depåvärnpliktiga.

Civilpliktsvolymerna

Enligt totalförsvarsbeslutet år 1996 skall planeringen utgå från att 5 000 totalförsvarspliktiga per år utbildas inom det civila försvaret vid försvarsbeslutsperiodens slut. På sikt skulle inriktningen vara att successivt utöka utbildningen till ca 10 000 per år.

Civilpliktsvolym 1995 - 1998

År	1995	1996	1997	1998
Antal	1 256	1 504	1 704	2 328

Enligt underlaget från Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) skulle en utbildningsvolym om cirka 5 000 totalförsvarspliktiga per år från år 2001 vara möjlig. I siffran 5 000 ingår även cirka 2 000 totalförsvarspliktiga för utbildning av flygplatsbrandmän, räddningsmän, banreparatörer och befattningar inom elförsörjningen. Möjligheten att nå målsättningen med en fortvarig utbildningsvolym om 5 000 per år är dock enligt ÖCB i dag omöjlig att uttala sig om.

ÖCB har anfört svårigheter med att lämna en slutlig bedömning om kommunernas behov av civila beredskapsmän. Detta beror på att de beställningar som föreligger från landets kommuner utgår från ett preliminärt bedömt behov. En svårighet är att de civila krigsorganisationerna, vid myndigheter och kommuner, kommit olika långt i de analyser av förstärkningsbehov som skall ligga till grund för bedömt personalbehov. Bemanningsansvariga myndigheter och kommuner måste således inkomma med ett säkrare underlag innan uppgift om slutligt behov av civila beredskapsmän kan anges.

ÖCB har även föreslagit att totalförsvarspliktiga skall kunna utbildas för uppgifter inom en regional förstärkningsresurs. En sådan förstärkningsresurs bör inrättas av regeringen och avse uppgifter inom områdena hälso- och sjukvård, flyktingmottagning, miljöskydd och räddningstjänst. De regionala förstärkningsresurserna föreslås byggas upp länsvis och dimensioneras med hänsyn till länens behov.

ÖCB föreslår vidare att det bör övervägas att införa utbildningar för totalförsvarspliktiga för uppgifter inom gränsövervakning och bevakning. ÖCB:s förslag innebär att man bör se över uppgifter och utbildning till beredskapspolis och även överväga direktinskrivning i samband med mönstring till beredskapspolisorganisationen. Man bör även överväga en utbildningstid längre än 60 dagar till befattning som beredskapspolis.

När det gäller frågan om ett eventuellt användande av totalförsvarspliktiga vid svåra påfrestningar på samhället i fred hänvisar ÖCB till att denna fråga ingår i direktiven till 1998 års Pliktutredning.

ÖCB anför till sist att man inte funnit att det finns något behov av att grundutbilda civilpliktiga för särskilda befattningar i internationell verksamhet.

Försvarsberedningen

Försvarsberedningen finner inte skäl att föreslå några ändringar av de principer om att totalförsvarets personalförsörjning till stor del skall ske genom ett system med plikttjänstgöring som lades fast i totalförvarsbeslutet samt i propositionen (prop. 1997:84) *Försvarsmaktens ekonomi och verksamhet* år 1998 m.m. Vad som blir föremål för ett ifrågasättande är tillämpningen av systemet som det kommit till uttryck i lagstiftningen. Denna fråga med flera andra frågor utreds för närvarande av *Pliktutredningen*.

Grunden för ett framtida plikt-systems utformning och tillämpning måste vara behoven, baserade på vilka uppgifter totalförsvaret skall kunna lösa. Såväl antalet totalförvarspliktiga som årligen skall utbildas som utbildningens innehåll skall grundas på dessa behov. Totalförsvarets organisation för att möta ett väpnat angrepp skall vara det som är dimensionerande för det framtida plikt-systemet.

Antalet årligen utbildade totalförvarspliktiga måste även kunna vara basen för de förband som skall ställas till förfogande i internationella insatser. Därutöver kan viss pliktpersonal behöva utbildas för att kunna göra insatser vid svåra påfrestningar på samhället i fred. Detta prövas av *Pliktutredningen*.

Försvarsberedningen anser dock att någon form av ställningstagande redan nu är nödvändigt. En av frågeställningarna är att i kontrollstationen ta ställning till huruvida fördelningen av pliktpersonalen för det militära respektive det civila försvaret skall förändras.

Mot bakgrund av rådande omvärldsläge och i avvaktan på fortsatt utredningsarbete bör inte fler totalförvarspliktiga tas ut för utbildning än det antal som genomgår utbildning under innevarande år.

- När det gäller utbildningstidernas längd bör dessa enligt *Försvarsberedningen* omprövas. Det bör ifrågasättas om inte en stor del av de nuvarande utbildningstiderna överlag kan kortas ned med ett par månader. *Försvarsmakten* bör därför göra en allmän genomgång av alla utbildningstider för de olika befattningarna i syfte att ta reda på för vilka befattningar som utbildningstiderna kan avkortas. För huvuddelen av de totalförvarspliktiga inom *Försvarsmakten* bör en utbildningstid om sex månader vara en tillräckligt grund. För vissa befattningar erfordras dock en längre utbildningstid. Det kan även övervägas att för kvalificerade befattningar använda anställd personal.

- Det bör i det fortsatta arbetet övervägas om inte utbildningen kan bedrivas på ett mer funktionsinriktat sätt än för närvarande, dvs. en ganska långtgående koncentration av utbildningen oavsett vapengren. Genom att göra denna förändring blir utbildningssystemet flexiblere och kostnaderna bör kunna minska.
- Genom att ha en relativt snabb omsättning av totalförsvarspliktiga i förbanden minskar behovet av repetitionsövningar. Det kan dock genomföras korta övningar, där soldater och officerare åter får bekanta sig med bl.a. sitt vapensystem genom simulatorträning. Denna form av övningar är organisatoriskt betydligt lättare att planera och genomföra, men ger en hel del färdighet för individen.

De frågor som Försvarsberedningen behandlat i det föregående bör utvärderas närmare och utvecklas. Regeringen bör snarast ytterligare utreda vad som här framhållits. Tidsplanen för det fortsatta arbetet bör därvid samordnas med underlagsframtagningen i övrigt inför nästa försvarsbeslut.

12.3 Övriga personalfrågor

Anställda

Som framhållits i det föregående har tidigare undersökningar och Försvarsmaktens underlag visat på att det råder vissa strukturella obalanser i Försvarsmakten när det gäller den anställda personalen. Riksrevisionsverket har tagit upp dessa i en av sina rapporter och diskuterat vissa lösningar på problemen. Även Försvarsmakten har i underlaget tagit upp dessa frågor och menar att det måste tas fram ett nytt system för försörjning med personal. Försvarsmakten avser också att senare under våren 1999 återkomma i frågan.

Försvarsberedningen kan i stort sett ställa sig bakom det som nämnda myndigheter tagit upp. En fråga som måste få en snar inriktning är frågan om åldersstrukturen hos officerarna. Man måste enligt Försvarsberedningen se till att äldre officerare kan lämna Försvarsmakten genom exempelvis tidig pension eller yrkesväxling. Detta gäller enligt beredningen även om vissa av försvarets nytillkomna huvuduppgifter också ställer krav på tillräckligt många officerare med längre livserfarenhet. En långsiktig lösning kan vara att officersyrket inte längre skall ses som ett livstidsyrke. För detta krävs ändrade arbetsrättsliga regler så att vissa yngre officerare får en tidsbegränsad anställning på exempelvis 10-15 år, för att därefter lämna Försvarsmakten. En ytterligare metod kan vara att reservofficerare

anställs i grundorganisationen på begränsad tid som dock kan vara något längre än de tre år som för närvarande är den längsta tiden.

Försvarsberedningen noterar att åldersstrukturen bland Försvarsmaktens civilt anställda blir allt mer svårhanterlig. Efter flera år av rationaliseringar etc. enligt anciennitetsprincipen blir bördan tung för dem som är kvar i organisationen. Det är även fortsättningsvis en frågeställning som skall hanteras mellan arbetsgivare och arbetstagarorganisationerna. Detta till trots vill beredningen markera sin oro och därmed poängtera för parterna behovet av att försöka finna ansvarsfulla lösningar.

I Försvarsmaktens underlag har frågan om skyldighet för yrkesofficern att tjänstgöra i utlandsstyrkan tagits upp. Försvarsmakten anser att synen på frivillighet måste ändras.

Försvarsberedningen anser att det är av vikt att yrkesofficerarna ser den internationella tjänstgöringen som en naturlig och integrerad del av yrket. Detta bör, för de yrkesofficerare som anställs i framtiden, komma till uttryck i anställningsavtalen.

Försvarsberedningen vill slutligen understryka att det är av mycket stor vikt att ett nytt personalförsörjningssystem för anställda snarast möjligt tas fram. Försvarsberedningen har vad som angetts ovan pekat på en del problemställningar. Försvarsberedningen anser därför att uppdrag bör ges med innebörd att utreda personalförsörjningsfrågan och komma med ett samlat förslag till lösningar. Ett sådant uppdrag bör beröra inte endast de ovan nämnda frågeställningarna utan även frågan om en ny befälsordning och utbildningssystemet.

Reservofficerare

I totalförsvarsbeslutspropositionen anförde regeringen att det inte fanns något behov av att minska reservofficerarna med något bestämt antal. Reservofficerarnas avtalade tjänstgöring måste dock enligt regeringen avpassas mot den nya krigsorganisationen och behovet av anpassning.

Reservofficerarna är en personalgrupp som de senaste åren upplevt stora förändringar beträffande uppgifter och tjänstgöringsförhållanden. Enligt Försvarsberedningen har, i takt med att repetitionsövningar och andra övningstillfällen minskat i stor omfattning, reservofficerarnas möjligheter att få den övning som de behöver för sin kompetensutveckling nästan försvunnit. Reservofficerarna har uttryckt sin oro över att Försvarsmaktens underlag inte tillräckligt genomlyser hur reservofficerarna skall utnyttjas i den framtida försvarsmakten.

Enligt *Försvarsberedningen* är dessa förhållanden inte acceptabla. Försvarsberedningen vill särskilt framhålla reservofficerarnas stora betydelse när det gäller att tillföra kompetens till det militära försvaret.

Reservofficerarna utgör också en betydelsefull förutsättning för vårt anpassningsförsvar. Det är viktigt med en god kompetensutveckling för reservofficerarna och denna ges bäst genom att reservofficerarna får ordentliga möjligheter till tjänstgöring. Försvarsmakten bör således se till att reservofficerare får en placering i krigsorganisation och därmed också får möjlighet till tjänstgöring i sina krigsbefattningar.

Försvarsberedningen anser att reservofficerarna bättre bör kunna utnyttjas för tjänstgöring i grundorganisationen. Detta bör kunna bidra till att bättre kunna komma till rätta med obalansen i åldersstrukturen hos yrkesofficerarna. Det är också viktigt med en god kompetensutveckling för reservofficerarna och en tjänstgöring i förbandsproduktionen bidrar till denna utveckling.

En fortsatt rekrytering av reservofficerare är nödvändig för att dels kunna balansera åldersstrukturen och kunna uppfylla krigsorganisationens behov, dels för att kunna bemanna internationella uppdrag och behålla Försvarsmaktens förankring i samhället.

Någon allmän skyldighet för reservofficerare att tjänstgöra i internationell tjänst anser Försvarsberedningen inte bör införas. Reservofficerare bör dock erbjudas möjlighet att teckna kontrakt för att därefter vara tillgängliga för internationella insatser.

Frivilligpersonal

Försvarsmakten har i underlaget ansett att frivilligverksamheten inom det militära försvaret bör ligga på i stort sett samma nivå som tidigare. Även stödet till hemvärnet och dess utbildning anser Försvarsmakten bör upprätthållas på nuvarande nivå. Försvarsberedningen anser för sin del att frivilligverksamheten har stor betydelse men att dess inriktning måste anpassas till de förändringar som sker i totalförsvaret i övrigt.

Överstyrelsen för civil beredskap (ÖCB) har i sitt underlag bl.a. föreslagit en modifiering av nuvarande inriktning för de frivilliga försvarsorganisationerna inom det civila försvaret. Man föreslår att verksamheten inriktas mot en omedelbar förmåga att medverka vid svåra påfrestningar på samhället i fred och vid internationella insatser samt en förmåga att på sikt kunna medverka till personalförsörjningen inom totalförsvaret inför ett väpnat angrepp.

Som motiv till förslaget anger ÖCB bl.a. att bemanningsansvariga myndigheter inte, i samma utsträckning som tidigare, efterfrågar frivilligpersonal till sina krigsorganisationer. För frivilliga försvarsorganisationer med uppgifter inom det militära försvaret och för organisationer med uppgifter både inom det militära och det civila försvaret framhåller ÖCB att Försvarsmaktens behov av frivilliga i

krigsorganisationen även i fortsättningen skall var styrande för avtalstecknandet.

Försvarsberedningen anser att vad ÖCB framfört i sitt underlag kan ligga till grund för en djupare analys och utredning. Ett sådant uppdrag kan lämpligen ges till berörda myndigheter.

13 Ledningsfrågor

I detta kapitel behandlas de ledningsfrågor som rör situationer där Sverige antingen utsätts för väpnat angrepp, deltar i internationellt säkerhetssamarbete eller när totalförsvarsresurser nyttjas för att stödja hanteringen av svåra påfrestningar på samhället i fred. Inom denna ram behandlas:

- totalförsvarets ledningsbehov i både krig och fred,
- konsekvenser av den vidgade säkerhetssynen,
- det vidgade utnyttjandet av totalförsvarsresurser,
- behovet av effektiva och snabbt fungerande beslutsprocesser,
- behovet av en effektiv fredstida verksamhet,
- förändringsmöjligheter över tiden.

Med ledning och ledningssystem avses i det följande att:

- Ledning är att styra och påverka en verksamhet. Ledning utövas under verksamhetens tre faser: planering, genomförande och uppföljning.
- Ledningssystem är den doktrin, organisation, personal och det tekniska stöd som utnyttjas för att utöva ledning.

13.1 Arvet

Det nuvarande systemet för att leda totalförsvaret växte fram under intryck av andra världskriget och med efterkrigstidens hotuppfattningar som grund. Trots en betydande successiv utveckling av ledningssystemet, med bl.a. omfattande organisatoriska förändringar, har de grundläggande principerna från det kalla krigets säkerhetspolitiska miljö förblivit oförändrade. Följande föreställningar har legat till grund för ledningssystemets utformning:

- Sverige befinner sig i tydligt uppdelade tillstånd; fred, krigsfara eller krig.
- Det yttersta syftet med totalförsvaret är att under krig åstadkomma ett så effektivt försvar som möjligt.
- Krig innebär invasion, syftande till ockupation av hela eller stora delar av landet.

- Kriget har ett relativt utdraget förlopp som kräver att vi med uthållighet kan utnyttja vår totala försvarsförmåga, dvs. kriget *kräver* att hela samhället sätts på krigsfot.
- Kriget är nära kopplat till en konflikt mellan stormakter. Angriparens behov av förberedelser ger oss erforderlig förvarning, vilket *möjliggör* att hela samhället kan sättas på krigsfot.

Erfarenheterna visar att det nuvarande ledningssystemet har både starka och svaga sidor. Trots att systemet i allt väsentligt utformats för att klara ett invasionskrig, kan hela eller delar av systemet utnyttjas även för andra situationer.

Ledningssystemet har prövats kontinuerligt genom en omfattande övningsverksamhet och därför varit föremål för fortlöpande analys, bearbetning och förändring. Ledningsstrukturer och ledningsmetoder är således väl genomarbetade. Berörda aktörerna har god kännedom om systemets uppbyggnad, möjligheter och restriktioner.

Det bör också framhållas att systemet byggts upp för att utgöra en viktig hörnsten i totalförsvarskonceptet, dvs. för att säkerställa erforderlig samordning mellan totalförsvarets civila och militära delar.

Till ledningssystemets svaga sidor hör att det inte i alla avseenden gått att hantera den alltmer forcerade tekniska utvecklingen, framför allt inom IT-området. Utvecklingen och införandet av nya system har inte alltid varit helt samordnad. Vidare har systemets komplexa utformning medfört att det av många uppfattas som svårhanterligt.

Eftersom ledningssystemet utformats enbart för vårt nationella försvar har ledningen av den under senare år alltmer omfattande internationella säkerhetssamarbete inte varit helt problemfri.

Utvecklingen av de fredstida civila ledningsstrukturerna (inom myndigheter, företag, m.m.) och utvecklingen av den militära ledningsstrukturen styrs av skilda krav. Därmed uppstår regelmässigt samordningsproblem, vid t.ex. skillnader i geografisk indelning.

Det har ibland framförts kritik mot möjligheterna att inom ledningssystemets ram inrikta och styra den fredstida utvecklingen av totalförsvarsresurserna. Betydande ansträngningar, t.ex. åtgärder med anledning av högkvarterstudredningen samt utvecklingen av mål- och resultatstyrningen, har dock gjorts för att förbättra möjligheterna till styrning.

Ledningssystemet är konstruerat för krig eller krigsfara. Jämfört med fredssituationen tillkommer i krig nya organisationselement samtidigt som de fredstida samverkansformerna förändras. Erfarenheter från övningar, m.m. visar att dessa förändringar kan medföra problem, särskilt om omställningen från fred till krig sker under störda förhållanden.

Ledningssystemets uppbyggnad innebär vidare att systemet inte utan vidare kan utnyttjas, om så skulle behövas, i situationer vid sidan av krig eller krigsfara. Med dessa begränsningar har ändå de bestämmelser som ledningssystemet vilar på visat sig ge regering och myndigheter ett betydande handlingsutrymme.

13.2 Nya krav och förutsättningar

Utvecklingen i omvärlden och den svenska säkerhets- och försvarspolitiken har behandlats i kap 3 och 4. Utvecklingen i dessa avseenden, liksom samhällsutvecklingen och den tekniska utvecklingen förändrar kraven på och förutsättningarna för ledningssystemet. Här behandlas kortfattat några viktiga förhållanden.

Den förändrade hotbilden

Två förhållanden i den förändrade hotbilden är särskilt viktiga för ledningssystemet. Den tidigare föreställningen om de tydligt åtskilda tillstånden fred, krigsfara eller krig, där krig betydde invasion syftande till ockupation, är inte längre relevant. I stället avtecknar sig en hotskala som omfattar både svåra påfrestningar på samhället i fred och olika former av väpnade angrepp. Man kan inte utgå från att det alltid kommer att finnas tydliga steg eller gränser som skiljer olika hot åt, t.ex. som underlag för att besluta om förberedda omläggningar eller andra förändringar av ledningssystemet. Vidare är den tidigare dominerande hotbilden, invasion syftande till ockupation, inte aktuell. Först på lång sikt kan ett hot av denna karaktär möjligen komma att framstå som realistiskt. Därmed behöver inte ledningssystemet dimensioneras för samma totala samhällsomställning som tidigare. Kraven på att under lång tid kunna försvara landet kan alltså reduceras, även när det gäller ledningssystemet. Vidare torde den relativa betydelsen av de olika samhällssektorernas - eller i detta sammanhang funktionernas - medverkan i totalförsvaret påverkas. Vissa sektorer som tidigare ansetts vara av stor betydelse och vars verksamhet därför måste samordnas med övrigt totalförsvaret kan nu ges en lägre prioritet.

Internationalisering

Bolagisering och privatisering av statlig och kommunal verksamhet förändrar möjligheterna till styrning. För att öka konkurrensförmågan etableras ofta samverkan eller ägande över nationsgränserna, vilket försvårar ett nationellt inflytande. Överenskommelser om förbud mot konkurrensbegränsning sätter gränser för vilken nationell regelstyrning som är möjlig. Varje bolag kommer att sträva efter att förändra sin

nationella och eventuella regionala organisation utifrån sin unika konkurrenssituation.

Ledningssystemet måste därför byggas upp med utgångspunkten att det i framtiden kommer att finnas mer eller mindre begränsade möjligheter att påverka flera av de verksamheter som är viktiga för samhällets funktion vid svåra påfrestningar och väpnade angrepp.

Förändrade uppgifter

Den utveckling av försvarspolitiken som i 1995/96 års totalförsvarsbeslut ledde till nya uppgiftsformuleringar innebär att även myndigheter som uteslutande tillkommit för totalförsvarsändamål nu har uppgifter som ligger utanför ramen "totalförsvar". Uppgifterna försvar mot väpnat angrepp, bidra till fred och säkerhet i omvärlden och stödja samhället vid svåra påfrestningar i fred täcker sammantaget ett brett spektrum. Dessa myndigheters system för att leda den egna verksamheten och - än viktigare - för att samordna verksamheten med den inom andra aktuella samhällssektorer bör så långt möjligt vara desamma oavsett vilka uppgifter som löses. Detta är särskilt viktigt i de fall gränserna mellan uppgifterna inte kan förutsättas vara tydliga. Den hotbild som skisserats tidigare innebär just detta.

Systemet för att leda internationell verksamhet har delvis särskilda förutsättningar. Verksamheten omfattar samarbete för att skapa förtroende, förberedelser för att öka förmågan till insatser och humanitära eller fredsfrämjande insatser. Nästan undantagslöst har den internationella verksamheten stor politisk betydelse. Ledningssystemet måste alltså säkerställa att den politiska nivån har tillgång till aktuell och ofta detaljerad information som underlag för beslut eller som ett led i den politiska processen. Rollfördelningen mellan regering och myndigheter kan te sig annorlunda än vid normala förhållanden - myndigheterna kan inte alltid självständigt utforma verksamheten utifrån stabila, långsiktiga mål. Därutöver måste ledningen av bl.a. insatser ske utomlands. Delar av särskilt det militära ledningssystemet måste alltså - i samverkan med ledningsorgan från andra länder - kunna lösa annorlunda uppgifter under svåra förhållanden. Behovet av att bygga upp ledningsresurser som motsvarar sådana krav är emellertid begränsat under överskådlig tid. Sveriges ambitioner sträcker sig till att självständigt kunna leda förband upp till bataljonsnivå och att tillsammans med andra nationer bilda en förberedd brigadledning. Vad gäller större enheter och högre nivåer bidrar vi med personal och möjligen viss materiel.

Förändrade försvarsresurser

Som en följd av den förändrade säkerhets- och militärpolitiska situationen är försvarsresurserna under snabb omvandling. Anpassningsprincipen innebär en grundläggande förändring. Den militära krigsorganisationen har minskats. Kraven på beredskap är numera starkt differentierade. Det militära ledningssystemet har reducerats genom att antalet ledningsorgan på olika nivåer minskats. Den övergripande strukturen, som tillkommit bl.a. för att kunna möta kravet på samtidig operativ ledning i flera riktningar, är emellertid oförändrad.

Även inom det civila försvaret har betydande förändringar skett. Omfattningen av beredskapslagringen har reducerats kraftigt. Betydelsen av satsningar på mera generell robusthet har betonats. I 1992 års försvarsbeslut fastställdes att ledningen av myndigheternas verksamhet även i krig så långt möjligt bör bedrivas från fredsarbetsplatserna. Länsstyrelserna, som fått egna ledningsanläggningar, har därför lämnat de tidigare med respektive försvarsområdesbefälhavare gemensamma ledningsplatserna.

Teknisk utveckling

Utvecklingen inom områdena informationsteknik och tele- och datakommunikationer är explosionsartad. Kommunikation i stor omfattning och över långa avstånd är möjlig eftersom transmissionen numera är billig och har mycket stor kapacitet. Samverkan kräver inte längre fysisk närhet. Det är tekniskt fullt möjligt att alla som berörs av ett skeende har tillgång till samma information praktiskt taget samtidigt. Teknikutvecklingens påverkan på organisation och arbetsmetoder har emellertid oftast blivit mindre än väntat, samtidigt som kostnaderna och tiden för utveckling och införande av nya tekniska system underskattats.

Samtidigt som den tekniska utvecklingen ökat förutsättningarna för en smidig och effektiv ledning har den skapat problem. Datorisering kan skapa stelhet. Många myndigheter saknar en egen stödorganisation. Datorberoende verksamheter är nära nog omöjliga att flytta om inte förutsättningar för detta byggts in redan från början. I de flesta fall finns ett direkt beroende av information lagrad i datorsystemen som måste vara tillgänglig efter en flyttning. Problemet accentueras om flyttningen är kombinerad med en omorganisation.

Det har vidare varit svårt att styra och samordna teknikutvecklingen inom ledningssystemområdet. Olika intressenter har valt olika lösningar. Under lång tid kommer information att hanteras i ett lappverk av olika tekniska system och mänskliga rutiner som framför allt utvecklats för att motsvara vardagens krav.

Dessa förhållanden understryker behovet av kontinuitet - förändringar eller omläggningar kan temporärt orsaka ett totalt sammanbrott, ett s.k. ledningsmörker.

Utvecklingen av informations- och kommunikationssystemen har kraftigt ökat risken för olika typer av s.k. informationskrigföring. I dag är de flesta aktiviteter mer eller mindre direkt beroende av fungerande datasystem. Informationskrigföring kan medföra att ledning manipuleras eller omintetgörs. Intrång i styrsystem för t.ex. infrastruktur eller ekonomiska transaktioner kan orsaka sammanbrott i verksamheten med stora konsekvenser för samhället i övrigt. I många fall finns dock sannolikt en betydande motståndskraft i systemen, men kunskaperna om systemens egenskaper har stora brister. Vidare är beroendet av leverantörer och operatörer stort. Trots att uppmärksamheten kring informationskrigföring skapat ett växande intresse för skyddsfrågorna finns fortfarande betydande brister hos många användare både vad gäller kunskaper om hoten och insikt om de egna skyddsanordningarnas brister.

Myndigheternas syn på ledningsfrågorna

Försvarsmakten föreslår att myndigheten får genomföra en genomgripande ledningsutredning. Myndigheten redovisar i sitt underlag sin syn i ett antal avseenden, bl.a.

- allmänt sett en minskad ledningsorganisation,
 - att en rörlig stab för operativ ledning ersätter militärbefälhavarna,
 - att en territoriell ledningsnivå införs - mellan nuvarande militär- och försvarsområdesnivå,
 - att ett taktiskt ledningsorgan inrättas för vardera mark-, sjö- och flygstridskrafter.
- Överstyrelsen för civil beredskap lämnar ingen särskild redovisning av ledningssystemfrågorna men ger vissa synpunkter, bl.a.
- att de områdesansvariga läns- och kommunnivåernas resurser och befogenheter förstärks för att stärka samordningen mellan sektorerna vid krishantering
 - att frågor som rör ansvar och befogenheter i skärningspunkterna mellan sektorer och län/kommuner måste klaras ut.

13.3 Grundläggande utgångspunkter

Ledningssystemet bör utformas så att ett tydligt sammanhang och en kontinuitet över hela spektrumet av hot och risker kan uppnås. Det finns inte längre lika tydliga steg eller skeden som förändringar av ansvarsförhållanden eller organisationsmönster kan knytas till.

- Vardagsförhållandena bör vara utgångspunkten.

- Ansvaret skall vara odelat och omfatta hela spektrumet av hot och risker. Avvägningar, prioriteringar och samordning skall ske - förutom av riksdag och regering - på läns- och kommunnivå.
- Vad gäller de särskilda kraven på ledningssystemet vid krig och krigsfara - ledning av totalförsvaret - kan kraven på uthållighet reduceras. En mera uttalad prioritering mellan olika samhällssektorer avseende deras roll i ledningssystemet torde vidare vara möjlig.
- Krav på snabbhet i beslutsfattandet, förmåga att kunna leda flera samhällssektorer samt risken för informationskrigföring måste beaktas.
- Även för ledningssystemet är förmågan till anpassning av central betydelse. Det måste finnas möjligheter att på sikt kunna hantera hotbilder som skiljer sig från de som framträder i det kortare tidsperspektivet.

13.4 Den fortsatta inriktningen

De förändrade kraven och förutsättningarna - främst den nya hotbilden - aktualiserar relativt stora förändringar av det nuvarande ledningssystemet. Det handlar således om väsentliga förändringar av den organisation och det arbetssätt som efterhand utvecklats under en femtioårsperiod. Här redovisas en inriktning som grund för en samlad översyn av ledningssystemet. Översynen bör genomföras så att beslut kan fattas senast i samband med nästa försvarsbeslut. En sådan översyn förhindrar inte att vissa förändringar av ledningssystemet, t.ex. en reducering av antalet regionala ledningsnivåer och införande av en internationell ledningsstab, kan genomföras redan i närtid.

I kapitel 9 har behovet av att säkerställa sammanhanget mellan olika delar av hotspektrat berörts. Detta är en grundläggande förutsättning för att kunna skapa den erforderliga robustheten och försvarsförmågan. Från ledningssynpunkt bör ansvar för att fastlägga krav, genomföra förberedelser och utöva ledning i en akut situation hänga samman sinsemellan och med ansvaret för finansieringen. Vad gäller beredskapen för svåra påfrestningar på samhället i fred har Arbetsgruppen Ledningskedjan redovisat viktiga utgångspunkter.

En grundläggande utgångspunkt bör vara det odelade ansvaret. En ansvarig myndighet har härigenom en skyldighet att klarlägga vilka åtgärder som krävs för verksamheten vid olika former av påfrestningar och för olika uppgifter över hela skalan från vardag till och med relevanta former av väpnade angrepp. Kraven bör formuleras av regeringen, som också ansvarar för avvägning och samordning på nationell nivå. Formerna för samordning av civila totalförsvars-

förberedelser resp. beredskapen för svåra påfrestningar på samhället i fred, där samordningsansvaret i dag åvilar Förvarsdepartementet, bör utvecklas. Ambitionen bör därvid vara att samordningen sker på ett systematiskt sätt och med en nära koppling till ledningsansvaret.

Liksom regeringen kommer länsstyrelserna och kommunerna att med detta synsätt ha utomordentligt viktiga roller, både vad gäller samordning av förberedelser, d.v.s. beredskap i vid mening, och ledning i akuta situationer. Organisationen och kompetensen måste svara upp mot kraven på krishanteringsförmåga.

Två andra förhållanden bör beaktas vid utvecklingen av formerna för regeringens styrning av försvarsmyndigheterna. Det gäller dels regeringens behov av att i tid få erforderligt inflytande över den långsiktiga, strategiska planeringen, dels att säkerställa det omedelbara politiska inflytandet över den internationella verksamheten. I dessa avseenden är regeringskansliets kompetens av grundläggande betydelse.

Frågan om huruvida de nuvarande två regionala nivåerna bör bibehållas har varit aktuell vid flera tillfällen under 90-talet. Försvarmakten har i underlaget inför kontrollstationen redovisat en inriktning som innebär en territoriell nivå, ett mellanting mellan nuvarande militärområden och försvarsområden. Överstyrelsen för civil beredskap anser att en annan territoriell indelning eller färre nivåer inom det militära försvaret aktualiserar frågan om Civilbefälhavarinstitutionens framtid. ÖCB anser vidare att det måste finnas en viss civil operativ kompetens och förmåga mellan nivåerna regering och länsstyrelse. Försvarets forskningsanstalt, som på uppdrag från Överstyrelsen studerat frågan, anser att civilbefälhavarorganisationen bör avvecklas om militärbefälhavarna utgår.

Den förändrade synen på hotbilden understryker de redan kända praktiska problemen att vid beredskapshöjningar förändra ledningssystemet genom att införa en "ny" civil nivå. Kravet på en överensstämmelse mellan ledningsstruktur i den normala verksamheten och vid en svår påfrestning eller i krig förstärks. Utgångspunkten bör därför vara en reduktion till en regional ledningsnivå, innebärande att ett antal länsstyrelser samverkar med en militär territoriell chef. En ändamålsenlig geografisk indelning måste därvid utformas. Vidare krävs en analys av vilka av de uppgifter som nu åvilar civilbefälhavarna som bör omfördelas till central nivå respektive länsnivå.

I sammanhanget bör framhållas betydelsen av att Försvarmaktens interna ledningssystem utformas för att underlätta samordningen med samhället i övrigt, t.ex. genom att samverkanslinjerna är desamma oberoende av vilken uppgift som för tillfället är aktuell.

Den förändrade synen på hotbilden påverkar direkt utformningen av ledningsorganisationen för att kunna möta väpnade angrepp. Eftersom risken för invasion syftande till ockupation inte skall vara

dimensionerande medges en minskning av kraven på uthållighet i försvaret. Detta innebär att de tidsmässiga kraven på varje funktions förmåga att fungera under krigsliknande förhållanden kan minskas. Det innebär också att behovet av att samordna all samhällsverksamhet kan reduceras eftersom många funktioner som har stor betydelse under ett långt krigsförlopp, där hela landet utsätts för krigets påfrestningar, inte har samma roll vid kortare och mera begränsade angrepp. Totalförsvarets ledningssystem bör i ökad utsträckning kunna koncentreras till en kärna av vitala samhällsfunktioner. En sådan koncentration är vidare en viktig förutsättning för att kunna möta de ökade kraven på snabbhet i ledningsfunktionen. För denna kärna bestående av vitala samhällsfunktioner fordras särskilda åtgärder för att skapa säkerhet och uthållighet i ledningssystemet. Grundprincipen från 1992 års försvarsbeslut att myndigheterna bedriver verksamheten på ordinarie platser så länge det är möjligt blir emellertid än mer tillämplig. Åtgärder för att öka robustheten - inklusive tåligheten mot olika slag av fredstida påfrestningar - på dessa platser bör efterhand vidtas. För vissa myndigheter kan en överflyttning av verksamheten till t.ex. en regional organisationsenhet vara ett alternativ. Det förtjänar att framhållas att i krigssituationen kommer mycket av verksamheten att i praktiken ledas på lägre nivåer eftersom den centrala nivåns behov och möjligheter att aktivt ingripa minskar.

Därutöver krävs ställningstaganden främst till utvecklingen av övriga delar av det militära ledningssystemet. Den inriktning som Försvarsmakten översiktligt redovisat i sitt underlag till kontrollstationen, och som framgår av kapitel 8, bör i huvudsak kunna läggas till grund för fortsatt arbete. En utökning av antalet operativa insatsstaber med olika beredskap liksom möjligheterna att integrera de operativa och taktiska nivåerna bör dock prövas.

Bilaga 1

Huvuddragen i 1995 och 1996 års försvarsbeslut

Värdering av det säkerhetspolitiska läget

(Prop. 1995/96:12)

Det saknas i dag politiska och militära förutsättningar för ett storkrig i Europa.

Svårförutsägbarheten torde förbli ett dominerande inslag i den internationella säkerhetspolitiken under lång tid. Detta gäller framför allt utvecklingen i Ryssland.

Bestämmande för den militärstrategiska utvecklingen i Sveriges närområde är bl.a. Kolahalvöns fortsatta kärnvapenstrategiska roll, och skilda aktörers intressen i Östersjöområdet. Det är inte rimligt att anta att väpnat angrepp skulle riktas mot Sverige annat än i samband med en stormaktskonflikt.

Rysslands offensiva förmåga i området är i dag starkt begränsad. Även Nato saknar utan en omfattande tillförsel av stridskrafter offensiv kapacitet i området. De alltmer förbättrade möjligheterna att uppnå överraskning med strategiskt rörliga insatsstyrkor bör dock observeras.

Den nya säkerhetspolitiska situationen ökar betydelsen av fredsfrämjande insatser. Det ligger i Sveriges säkerhetspolitiska intresse att konkret bidra till fred och säkerhet genom att med totalförsvarets resurser, både militära och civila, medverka i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser. Därmed minskar risken för uppkomst, upptrappning och spridning av konflikter.

I och med detta reducerar vi också riskerna för att vi själva skulle drabbas av konsekvenserna av konflikter och oro i vår omvärld.

De senaste årens utveckling medför att vi i dag måste teckna en bredare bild av tänkbara risker, hot och påfrestningar som kan drabba samhället även i fred. Sammantaget talar detta för ett vidgat säkerhetsbegrepp.

Inriktning av försvarspolitiken

Vidgad säkerhetssyn

(Prop. 1995/96:12)

De senaste årens utveckling medför att vi i dag måste teckna en bredare bild av tänkbara risker, hot och påfrestningar. Bilden sträcker sig från den hårda kärnan av mer traditionella säkerhetspolitiska hot som vi långsiktigt inte kan utesluta, över de nya konflikter som tenderar att blossa upp i det kalla krigets spår, till de nya hot och risker som följer av den globala utvecklingen och de moderna samhällenas sårbarhet.

Särskilt de inre väpnade konflikterna har under de senaste åren varit omfattande trots att FN:s fredsfrämjande insatser kunnat utvecklas både vad gäller omfattning och innehåll. De underliggande konfliktorsakerna kan sökas i såväl politiska som etniska, religiösa, ekonomiska, sociala och miljömässiga förhållanden.

Risken för spridning och användning av kärnvapen, men också i lika hög grad biologiska och kemiska vapen, gäller inte endast stater utan även organisationer och enskilda aktörer, exempelvis terroristgrupper.

De flesta länder har redan omdefinierat sin syn på säkerhet. Den huvudsakliga inriktningen är därvid att lägga in ett vidgat säkerhetsbegrepp, där konfliktförebyggande samarbete och internationella insatser av humanitär och fredsfrämjande karaktär ingår. En annan alltmer allmänt accepterad del i säkerhetsbegreppet är hot och risker som i sig kan vara av gränsöverskridande karaktär. Ett annat område rör de hot och risker som kan drabba fredssamhället där i många fall de resurser som avdelats för mer traditionella säkerhetspolitiska hotsituationer kan utnyttjas för att komplettera samhällets resurser i övrigt. Det kan därutöver vara svårt att dra skarpa gränser mellan vad som är risker i fred och vad som är att betrakta som säkerhetspolitiskt relevant.

Sammantaget talar detta för ett vidgat säkerhetsbegrepp med en helhetssyn på hot och risker av olika slag och på samhällets hantering av dessa.

Uppgifter²

(Prop. 1995/96:12)

Anspråken på totalförsvarets förmåga att möta väpnade angrepp kommer att vara begränsade under ett antal år. De direkta anspråken på totalförsvaret i närtid är därmed främst att hävda svensk territoriell integritet, att bidra till att hantera de påfrestningar som kan följa i spåren av kriser i vårt närområde samt stödja vårt internationella säkerhetspolitiska engagemang.

Totalförsvaret skall ha en betryggande och situationsanpassad förmåga att möta de hot mot vår nationella suveränitet, som skulle kunna uppstå i det aktuella militärstrategiska läget.

Stöd åt internationell fredsfrämjande verksamhet skall vid sidan av de traditionella uppgifterna utgöra en huvuduppgift för totalförsvaret. Totalförsvarets kontinuerliga förberedelser skall medge en hög insatsberedskap inom utvalda områden och en hög ambitionsnivå vad gäller mer långvariga insatser.

Det svenska totalförsvaret skall ha förmåga att långsiktigt försvara sitt territorium mot angrepp.

Totalförsvarets planering skall även fortsättningsvis utgå från att ett väpnat angrepp mot Sverige skulle utgöra led i en större konflikt mellan stormakter.

Totalförsvaret bör utformas så att det såväl i närtid som i framtiden kan medverka till att upprätthålla Sveriges nationella integritet. Det bör vidare utformas så att personell och materiell beredskap och kapacitet finns för internationella humanitära och fredsfrämjande insatser.

² Enligt förslag i prop. 1996/97:4 definieras totalförsvarsbegreppet i lag. Härav framgår det att totalförsvaret är verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Under högsta beredskap är totalförsvaret all samhällsverksamhet som då skall bedrivas. Enligt lagtexten skall det vid utformningen av totalförsvarsresurser beaktas att resurserna även skall kunna användas vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser samt för att kunna stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället.

Totalförsvaret bör också utformas för att kunna bidra till att hantera svåra nationella påfrestningar och katastrofer, även när dessa inte i sig utgör något hot mot Sveriges frihet och oberoende.

Skydd mot kärnvapen måste främst sökas genom en säkerhetspolitik som förhindrar att vi dras in i ett konventionellt krig.

Totalförsvarets förberedelser för konventionellt försvar skall fortsatt innefatta åtgärder till skydd mot C-stridsmedel.

I sammanhanget bör också utvecklingen inom det bioteknologiska området och dess tänkbara tillämpning i militära sammanhang uppmärksammas.

Anpassning

Totalförsvarets förmåga anpassas till det säkerhetspolitiska läget. Det skall dock ständigt finnas en betryggande beredskap att höja denna förmåga om det säkerhetspolitiska läget försämras. (*Prop. 1995/96:12*)

Försvarsmaktens krigsorganisation reduceras och vissa begränsningar görs inom delar av det civila försvaret. Den nya organisationens förmåga att möta väpnat angrepp behöver – liksom i dag gäller – tillgodoses fullt ut först efter viss komplettering av utrustning och utbildning inom högst ett år. Särskilda planer för att inom ett år kunna höja krigsdugligheten skall upprättas av myndigheterna. (*Prop. 1995/96:12*)

För att långsiktigt kunna anpassa totalförsvarets förmåga skall myndigheterna fortlöpande hålla aktuellt vad tänkbara omvärldsförändringar kan kräva. (*Prop. 1995/96:12*)

Inom viktiga områden skall tillgång på nyckelpersonal, en inhemsk militärteknologisk och industriell bas och andra för tillväxt väsentliga förutsättningar säkerställas. (*Prop. 1995/96:12*)

Underrättelsetjänst och försvarsforskning inriktas för att ge underlag för beslut om att vid behov anpassa totalförsvarets förmåga. (*Prop. 1995/96:12*)

Förmåga till anpassning skall vara styrande för totalförsvarets framtida utformning. (*Prop. 1996/97:4*)

Demokratiskt folkförsvar

Försvarspolitikens trovärdighet och säkerhetspolitiska värde stärks genom en bred förankring hos befolkningen. Utgångspunkt skall härvid vara ett totalförsvar som omfattar samhället i dess helhet och en allmän totalförsvarspflicht. Därmed skapas en förmåga att möta olika typer av hot och påfrestningar och en grund för folket att värna om sin frihet och

bjuda motstånd i alla de former som folkrätten medger. (*Prop. 1995/96:12*)

Enligt regeringens mening är det av stor vikt att den vidgade säkerhetssynen och helhetssynen på hantering av olika hot och risker också på stor bredd genomsyrar verksamheten i alla organ med uppgifter inom totalförsvaret. Därigenom skapas förutsättningar för en folklig uppslutning kring landets säkerhets- och försvarspolitik och de nya förutsättningar för denna som omvärldsutvecklingen medfört. (*Prop. 1996/97:4*)

Militärt försvar

(*Prop. 1996/97:4*)

Följande övergripande mål och uppgifter skall gälla för det militära försvaret och därmed för Försvarsmakten:

Försvarsmaktens fundamentala uppgift är att i fred förbereda för att i krig försvara riket mot väpnade angrepp som hotar dess frihet och oberoende. Angrepp skall kunna mötas var det än kommer ifrån och hela landet skall kunna försvaras.

Försvarsmakten skall kontinuerligt i fred och under kriser kunna övervaka och hävda rikets territoriella integritet, i luften, till sjöss och på marken.

Försvarsmakten skall kunna ställa kvalificerade förband och andra resurser till förfogande för internationella fredsfrämjande och humanitära insatser.

Försvarsmakten skall kontinuerligt genom i fred tjänstgörande och befintliga eller, vid behov, mobiliserade resurser kunna stödja samhället vid svåra påfrestningar i fred.

I nuvarande omvärldsläge är de militära hoten starkt begränsade. Försvarsmakten skall emellertid ha förmåga att anpassa sig till förändrade krav och förutsättningar i detta avseende. På motsvarande sätt skall för-mågan att lösa uppgifter kunna anpassas.

Försvarsmaktens beredskap skall därför medge att organisationens huvuddel inom ett år efter beslut har uppnått full krigsduglighet. Beredskap, organisation och planläggning skall vidare medge att Försvarsmaktens förmåga långsiktigt kan anpassas, dvs. utökas eller förändras för att motsvara framtida krav och behov.

Civilt försvar

(Prop. 1995/96:12)

Det civila försvaret ges vidgade uppgifter. Dessa skall vara att

- värna civilbefolkningen, trygga en livsnödvändig försörjning, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och bidra till Försvarsmaktens förmåga vid väpnat angrepp och vid krig i vår omvärld.
- kunna genomföra internationella fredsfrämjande och humanitära insatser och
- stärka samhällets samlade förmåga att möta svåra nationella påfrestningar i fred.

En central uppgift för det civila försvaret skall vara att öka säkerheten för bl.a. elförsörjning, telekommunikationer, informationssystem och ledningssystem så att en tillräcklig förmåga vid ett väpnat angrepp kan garanteras.

En ny och viktig uppgift för det civila försvaret skall vara att bygga upp resurser och vidta andra förberedelser för att kunna delta i fredsfrämjande och humanitära insatser utomlands.

Det civila försvaret skall också ha till uppgift att verka och vidta åtgärder för att stärka samhällets förmåga inför svåra nationella påfrestningar i fred. En ökad samordning av det civila försvarets resurser bör åstadkommas och en långtgående integrering av resurser för fred och krig eftersträvas.

Modifiering av 1995 och 1996 års försvarsbeslut

(Prop. 1997/98:84)

Den säkerhetspolitiska utvecklingen har enligt regeringens mening bestyrkt de bedömningar som låg till grund för 1996 års försvarsbeslut.

Försvarsberedningen pekar i sin delrapport som lämnades till regeringen den 20 februari 1998 på flera faktorer av betydelse vid denna bedömning.

Försvarsberedningens slutsatser innebär bl.a. att angreppshoten ter sig mer avlägsna.

Regeringen bedömer att det nuvarande omvärldsläget tillåter att antalet förband med krav på att kunna uppnå full krigsduglighet inom ett år kan nedgå.

Ett viktigt inslag i försvarsbeslutet är att Försvarsmaktens beredskap skall medge att organisationens huvuddel inom ett år efter beslut därom skall ha uppnått full krigsduglighet. För att skapa förutsättningar för att åstadkomma balans i Försvarsmaktens ekonomi och planering föreslår regeringen att detta krav på beredskap nu skall omfatta utvalda delar av organisationen.

Bilaga 2

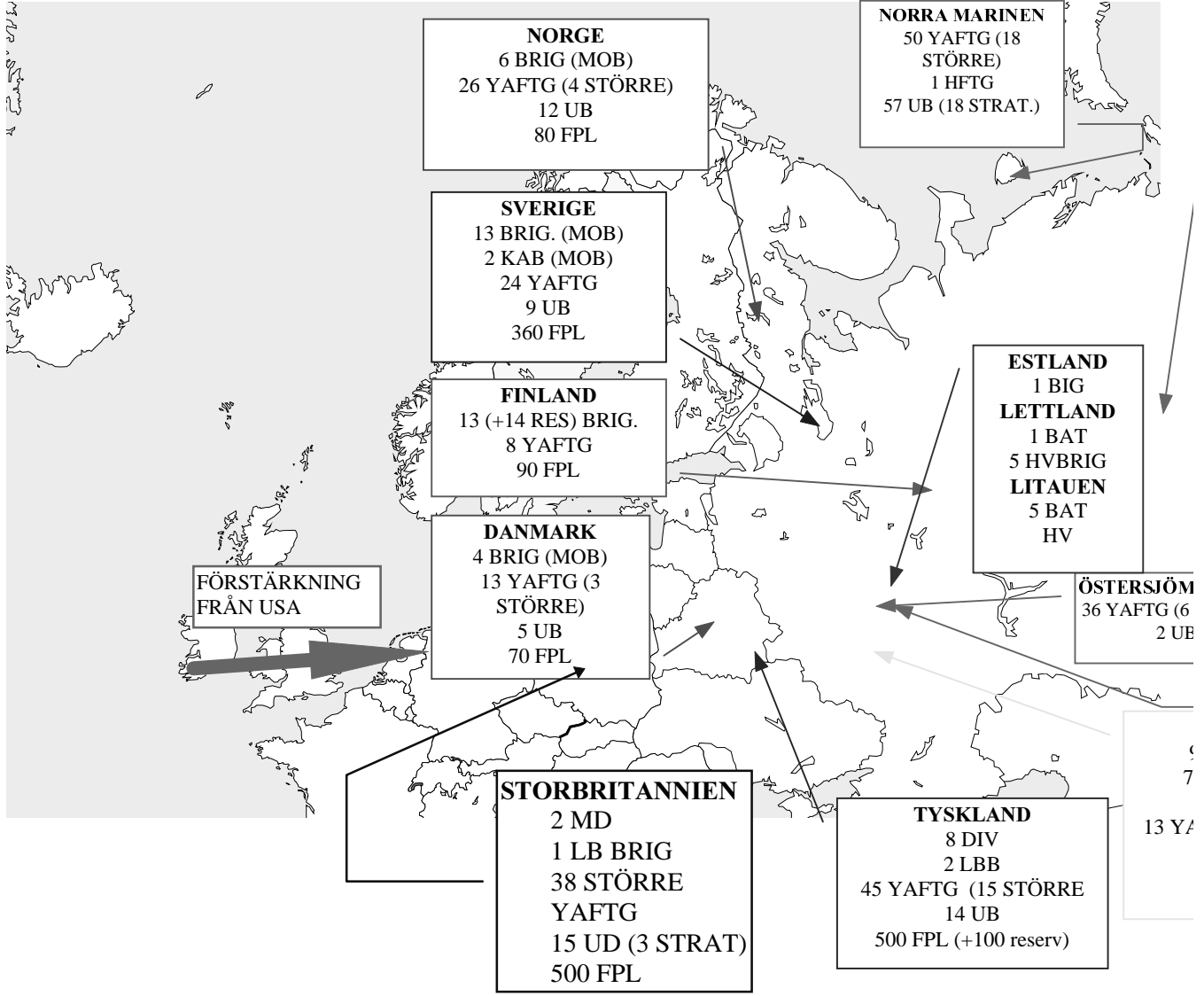
Förteckning över förkortningar

ARRC	Allied Rapid Reaction Corps
BALTAP	Baltic Approaches (Det subregionala Nato-kommandot i Karup, Danmark)
BALTBAT	Baltic Peacekeeping Battalion
BALTDEFCOL	Baltic Defence College
BALTNET	Nätverk för luftförsvars samverkan i Baltikum
BALTSEA	Regional Defence related Cooperation in the Baltic Sea Area (organ för koordinering av det försvarsrelaterade stödet till de baltiska staterna)
BALTRON	The Baltic Naval Squadron (fredsfrämjande marinstyrka för de baltiska staterna)
CFE	Conventional Armed Forces in Europe (Treaty)

CIMIC	Civil Military Cooperation
CJTF	Combined Joint Task Force
CTBT	Comprehensive nuclear test-ban Treaty
EAPR	Euro-atlantiska partnerskapsrådet
EMP	Elektromagnetisk puls
EMU	European Monetary Union
ESDI	European Security and Defence Identity
EU	Europeiska Unionen
FN	Förenta Nationerna
FOMS	Förbandsomsättning
FoU	Forskning och Utveckling
FYROM	Former Yugoslav Republic of Macedonia
GUSP	Gemensamma Utrikes- och Säkerhetspolitiken (EU)
IFOR	Implementation Force (f.d. Jugoslavien)
MAPE	VEU:s rådgivande polisinsats, Albanien
NAMSA	Nato Maintenance and Supply Agency
NIMIC	Nato Insensitive Munition Information Center

NBC	Nuclear, Biological, Chemical (Kärn-, biologiska, kemvapen)
Nato	North Atlantic Treaty Organization
NORDCAPS	Nordic Coordinated Arrangement for Military Peace Support
NPT	Non-Proliferation Treaty - Icke-spridningsavtalet
OCCAR	Organisation de Coopération Conjointe en matière d' Armement (Den gemensamma organisationen för samarbete om försvarsmateriel)
OSS	Oberoende Staters Samvälde - Commonwealth of Independent States (CIS)
OSSE	Organisationen för Säkerhet och Samarbete i Europa - Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE)
PARP	Planning and Review Process (PFF-ländernas försvarsplaneringsprocess för krishantering)
PFF	Partnerskap För Fred - Partnership for Peace (PfP)
PJHQ	Permanent Joint Headquarters
RMA	Revolution in Military Affairs
SFOR	Stabilization Force (f.d. Jugoslavien)

SHIRBRIG	Standing High Readiness Brigade
START	Strategic Arms Reduction Treaty
SWEDEC	Totalförsvarets minröjningscentrum
TLE	Treaty Limited Equipment
UNIFIL	United Nations Interim Force in Lebanon
UNPROFOR	United Nations Protection Force (f.d. Jugoslavien)
UNPREDEP	United Nations Preventive Deployment
VEU	Västeuropeiska unionen - Western European Union (WEU)
WEAG	Western European Armaments Group
WEAO	Western European Armaments Organization
WTO	World Trade Organization - Världshandelsorganisationen



Bilaga 4

Avvikande uppfattning av Lennart Rohdin (fp)

Av betänkandet framgår att det nu råder en långtgående enighet inom försvarsberedningen om att den säkerhetspolitiskt positiva utvecklingen för Sverige fortsätter, och att ett invasionsföretag syftande till ockupation av Sverige inte ter sig möjlig de närmaste tio åren varför en ominriktning av försvaret bör göras inför det kommande försvarsbeslutet. Likaså råder det långtgående enighet om att Sveriges säkerhet måste ses i ett globalt perspektiv, att samarbetet inom EU och med de euro-atlantiska säkerhetsstrukturerna är av stor betydelse, och att det i det sammanhanget är vår strävan att på det fredsfrämjande området samarbeta med Europas alla säkerhetsorganisationer. Denna breda enighet är välkommen.

I det följande redovisar jag avvikande uppfattningar rörande utvidgningen av de europeiska säkerhetsstrukturerna främst NATO samt vissa delar av inriktningen av den kommande omriktningen av det svenska försvaret. De sammanfaller med vad jag tidigare redovisat i avvikande uppfattningar i försvarsberedningens betänkanden "Omvärldsförändringar och svensk säkerhetspolitik" (Ds 1996:51) och "Svensk säkerhetspolitik i ny omvärldsbelysning" (Ds 1998:9). Jag beklagar emellertid att beredningen inte kunnat ta sig den ytterligare tid som krävts, för att samtliga riksdagspartier skulle kunna medverka till betänkandets slutförande.

Ett nytt försvarsbeslut - Beslutsprocess och ekonomi

Inför försvarsbeslutet 1996 föreslog Folkpartiet att försvarets krigsorganisation skulle förändras ytterligare i "smalare men vassare" riktning. Vi föreslog att armén minskade med ytterligare 3 krigsbrigader för att möjliggöra en fortsatt materiell modernisering. Vi föreslog också att leveranser av mer omfattande vapensystem skulle dras ut mer på tiden för att inte låsa ekonomiska resurser för tidigt.

Redan 1996 befarade Folkpartiet också att ytterligare neddragningar skulle kunna komma att behövas, i värsta fall redan under pågående försvarsbeslutsperiod. Det är därför ytterst välkommet att nu bred enighet råder om en omfattande ominriktning av det svenska försvaret, även om mycket återstår innan dess innehåll är klart.

Jag ser positivt på den redovisade önskan att regeringen inför vårens propositionsarbete skall föra en fortsatt dialog i syfte att uppnå ett så brett och över den innevarande mandatperioden hållbart politiskt samförstånd som möjligt om omstruktureringen av försvaret. I den dialogen ingår dels att säkerställa att övergången till en full tillämpning av anslagsförordningen sker på ett tillfredsställande sätt och dels att klargöra frågan hur utrymme skapas inom ram för att fortsättningsvis tillgodose behovet av teknisk utveckling.

På nuvarande stadium är det inte möjligt att ta ställning till förändringar av de ekonomiska ramarna för den kommande försvarsbeslutsperioden. Det krävs betydligt mer underlag för att kunna ta ställning till hur ett omriktat försvar skall se ut och vilka ekonomiska ramar detta kräver. Det finns därför inte heller någon anledning att utesluta ramsänkningar från och med år 2002. Sådana vore tvärtom i ett statsfinansiellt perspektiv önskvärda.

Villkoren för svensk alliansfrihet

De utgångspunkter för Sveriges framtida försvars- och säkerhetspolitik som redovisades av Folkpartiet under processen inför 1996 års försvarsbeslut kvarstår. Vår framtida säkerhet förutsätter ett aktivt svenskt deltagande såväl i byggandet av den framtida europeiska säkerhetsstrukturen som i kris- och konflikthantering, liksom i fredsbevarande och fredsfrämjande insatser. Sverige skall bidra till att skapa en alleuropeisk fredsordning.

Nato bör utvecklas till en struktur för gemensam säkerhet i vår världsdelen med Sverige som medlem. Det finns inte anledning att nu ompröva den militära alliansfriheten, men full handlingsfrihet bör råda inför den fortsatta säkerhetspolitiska utvecklingen i Europa. Skulle Nato exempelvis utvidgas med de baltiska staterna och Finland är det uppenbart att frågan kommer i ett nytt läge.

EU:s och Nato:s utvidgningsprocesser

I EU äger det viktigaste samarbetet mellan europeiska stater rum i skapandet av en allt starkare väv för framtida fred och säkerhet i vår del av världen. Samarbete för ömsesidig ekonomisk och social utveckling stärker mer än något annat grunden för fredlig samlevnad nationer emellan. EU:s fortsatta utvidgning till allt fler av de nya demokratierna i öst- och Centraleuropa är därför dess viktigaste utmaning inför det kommande seklets början. Det är nu grunden läggs för Europas utveckling långt in på 2000-talet.

Nato har sedan kriget i Bosnien utvecklats till att kunna bli det militära benet i den framtida alleuropeiska säkerhetsstrukturen. Samarbetet inom Nato och med Nato genom PFF och EAPR blir därigenom allt viktigare i skapandet av samarbete, förtroende och säkerhet inom särskilt det militära området mellan Europas stater. Utvidgningen av NATO är därför central i skapandet av tydlighet och förutsägbarhet vad gäller militär säkerhet i vår del av världen.

Sett i ett historiskt perspektiv blir frågan hur Ryssland successivt kan närmas och vävas in i det allt djupare europeiska samarbetets *alla* former en av de viktigaste. Ingenting skulle gagna det fredliga samarbetet i Europa framöver mer än en stabil fredlig och demokratisk utveckling i ett Ryssland fullt integrerat i ett ömsesidigt och förtroendefullt samarbete i det nya Europa på samma sätt som övriga gamla och nya demokratier. Det skulle vara också i svenskt intresse, att Nato står öppet för alla demokratier i Europa, som önskar bli medlemmar utan någon begränsning i tid eller rum, och som därför inte utesluter Ryssland.

Beslutet i samband med Natos toppmöte i Madrid i juli 1997 att inleda förhandlingar om en utvidgning till att omfatta Polen, Tjecken och Ungern var därför välkommet. Att varken Slovenien eller någon av de baltiska staterna omfattades av beslutet är däremot beklagligt. Om beslutet om denna mycket begränsade utvidgning visar sig ha långsiktig varaktighet, därför att den politiska viljan saknas hos tillräckligt många Nato-stater, kan det visa sig vara olyckligt för säkerhetssamarbetet i Europa och inte minst för utvecklingen av den säkerhetspolitiska stabiliteten i Östersjöområdet.

Besluten under 1997 om att påbörja en utvidgningsprocess inom såväl EU som Nato liksom fördraget mellan Nato och Ryssland var därför på ett sätt steg i rätt riktning. Det finns emellertid samtidigt anledning att hysa oro inför den bristande politiska viljan och/eller förmågan hos många europeiska EU- och Nato-medlemmar att på allvar

öppna dessa fora för de många nya demokratierna. I grunden handlar det om den solidaritet som krävs av de gamla medlemmarna att dela med sig och ta ansvar för utvecklingen också i de nya demokratierna. Den officiella retoriken kring utvidgningsbesluten inom EU och Nato under 1997 och den fortsatta processen därefter kan inte dölja den på många håll alltför begränsade entusiasm som bar fram dessa beslut. Det är en utveckling som accentuerats efter det tyska regeringsbytet. Det ger anledning till betydande oro inför den verkliga beredvilligheten hos dem som är innanför att inom en snar framtid välkomna alla dem in som fortfarande står utanför.

Den svenska regeringens oförmåga att i rent svenskt säkerhetspolitiskt egenintresse aktivt stödja de baltiska staternas önskemål om Nato-medlemskap har särskilt mot denna bakgrund inte underlättat en för Östersjöregionen mer önskvärd utveckling i detta avseende. Att med all kraft stödja de baltiska staternas önskemål om medlemskap i EU är inget alternativ till Nato-medlemskap, men vore i detta perspektiv än mer angeläget för Sverige. Om de baltiska staterna för överskådlig tid utestängs från medlemskap i Nato ökar det ytterligare Sveriges ansvar för att medverka till att stärka deras säkerhet. Baltikums sak är upplösligt också vår.

Personal

Redan i samband med riksdagens beslut ang Totalförsvarspflicht i december 1994 fastslogs att behovet av personal för att lösa det militära och civila försvarets uppgifter i krig skall styra inskrivning och utbildningstid. Tyvärr har regeringen inte följt denna inriktning i samband med därpå följande beslut om dimensioneringen av pliktutbildningen. Det är därför välkommet att försvarsberedningen nu är beredd att återgå till den inriktning som riksdagen lade fast 1994.

Det är givetvis för tidigt att uttala sig exakt också om dimensioneringen av det framtida pliktutbildningsbehovet. Däremot finns det anledning att anta att detta med nu tänkta omriktning av krigsorganisationen skulle kunna bli väsentligt lägre än hittillsvarande utpekade ca 25.000 årligen. Förmodligen ligger det kommande långsiktiga behovet i storleksordningen hälften av detta. Det bör vara ett tydligt planeringsunderlag inför den fortsatta beredningen inför försvarsbeslutet 2000/2001. Det bör i det sammanhanget också klargöras att pliktuttagningen i fortsättningen bör göras könsneutral. Sammantaget gör detta att möjligheterna att i betydligt högre utsträckning ta hänsyn till den enskildes önskningar kan tillgodoses.

Även om försvarsberedningen inte nu tar ställning till tillkommande besparingsbehov inom löpande försvarsbeslutsperiod, skall inom ram hänsyn tas till att utrymme skapas för den borttagna teknikfaktorn för 2000-2001. Det bör ske genom att besparingar görs på andra områden, där detta är möjligt. Försvarsmakten har mot bakgrund av den ekonomiska situationen föreslagit att endast ca 5.000 kallas in årligen till pliktutbildning de närmaste åren. Mot bakgrund av det stora antal befintliga sedan tidigare år färdigutbildade värnpliktiga, skulle ett tillfälligt kraftigt minskat antal till pliktutbildning inkallade under åren 2000 och 2001 inte minska förutsättningarna att bemanna krigsorganisationen. Ett kraftigt minskat uttag bör således göras för att bli skapa det utrymme som avskaffandet av teknikfaktorn i nuvarande form kräver.

I det fortsatta arbetet inför kommande försvarsbeslut blir det allt mer angeläget att se försörjningen med personal totalt sett inom försvaret i ett samlat sammanhang. Det gäller såväl hur behovet av pliktutbildade, officerare, reservofficerare och civil personal tillgodoses samt hur utbildningsfrågorna hanteras.

Försvarsindustriellt samarbete

Jag har i försvarsberedningens två föregående betänkanden framfört följande rörande det försvarsindustriella samarbetet. Den nya verkligheten för svensk och europeisk krigsmaterielindustri präglas av två förhållanden. Sedan kalla krigets slut har efterfrågan på krigsmateriel i vår del av världen sjunkit kraftigt. Den ekonomiska krisen i Sydostasien ger anledning att tro att åtminstone den ena av de två regioner på andra håll i världen - varav den andra är Mellanöstern och Gulfstaterna - där man kunna förvänta en fortsatt upprustning, nu kommer att för överskådlig tid kraftigt sänka ambitionsnivån vad gäller större anskaffning av nya materielsystem utifrån. I grunden kan denna även globalt minskade efterfrågan på krigsmateriel bara hälsas med tillfredsställelse. Det ligger inte i svenskt intresse att medverka till att stimulera en ökad efterfrågan på krigsmateriel. Det andra förhållandet är det växande teknologigapet gentemot amerikansk krigsmaterielindustri.

För svensk del finns det ingen anledning att, vare sig inför omstruktureringen för att anpassa sig till den minskade efterfrågan på krigsmateriel eller för att hänga med i den teknologiska utvecklingen inom krigsmaterielindustrin, ställa ökat samarbete med europeisk försvarsindustri i motsatsställning till fortsatt samarbete med lämpliga amerikanska samarbetspartners. Svensk försvarsindustri har visserligen delvis mer gemensamma problem med europeisk försvarsindustri, men

övergripande svenska intressen är långtifrån alltid mer gemensamma med olika enskilda europeiska stater med egen försvarsindustri än med USA.

Liksom i mina tidigare avvikande uppfattningar anser jag att ett svenskt deltagande i ett vidgat europeiskt samarbete om krigsmateriel bör bygga på en fortsatt restriktiv exportpolitik och att motsvarande restriktioner införs inom det europeiska samarbetet. I princip bör export av krigsmateriel endast ske till demokratier. Frågan om ökat internationellt försvarsmateriellt samarbete är av stor säkerhets- och utrikespolitisk vikt och bör därför inte undergå stegvisa förändringar utan att de långsiktiga konsekvenserna är klarlagda. Jag har därför ansett att en samlad översyn av detta och villkoren därför bör göras. Jag välkomnar därför att beredningen nu avser att ta itu med dessa frågor.

Bilaga 5

Avvikande uppfattning av Åke Carnerö (kd)

Inledning

Denna rapport är inledningen på en ominriktning av totalförsvaret som kommer att leda till ett nytt försvarsbeslut. Under återstoden av innevarande försvarsbeslutsperiod 1997-2001 kommer berörda myndigheter att lämna underlag som klarlägger i vilken takt olika åtgärder kan genomföras och vilka konsekvenserna blir. För att detta arbete ska kunna ge ett trovärdigt resultat är det viktigt att Försvarsmaktens personal hålls väl underrättad om och känner delaktighet i förändringsarbetet. Inte minst gäller detta alla de medborgare som på frivillig bas med frivilliga insatser stöder totalförsvaret. Utan alla de lojala och kompetenta människor som arbetar inom totalförsvaret är svensk säkerhets- och försvarspolitik inte mycket värd.

Jag vill lyfta fram följande faktorer i denna rapport:

- Totalförsvarets fyra huvuduppgifter består
- Vi skall söka förebygga att vårt samhälle utsätts för svåra påfrestningar i fred genom den robusthet och förmåga till omställning som byggs in i det fredstida samhället
- Den övergripande målsättningen bör vara att Sverige skall kunna delta i den fredsfrämjande verksamheten på största möjliga bredd med de resurser som står till totalförsvarets förfogande
- Sverige bör utveckla och organisera särskilda obeväpnade och civila insatsenheter utrustade och tränade för fredsfrämjande och humanitära insatser
- En översyn initieras för att anpassa lagstiftningen till en bredare hotbild
- Det civila försvarets resurser skall snabbt och smidigt kunna utnyttjas för att stödja samhället vid svåra påfrestningar i fred

- Det civila försvaret bör inriktas mot att säkra viktiga infrastrukturområden och därmed begränsa sårbarheten i de förberedskapsförmågan gränssättande faktorerna

Det svenska försvaret har till uppgift att värna friheten och vår försvarspolitik skall tillsammans med utrikes- och biståndspolitiken verka fredsbevarande. Vi ska därför upprätthålla ett effektivt totalförsvaret som skyddar vårt territorium från kränkningar i fredstid och som förhindrar väpnat angrepp eller frihetskränkande påtryckningar från främmande makt. Angrepp skall kunna mötas var det än kommer ifrån och hela landet skall försvaras. Långsiktigt måste vi upprätthålla en betryggande totalförsvarfsförmåga för att vår säkerhetspolitik skall bidra till stabilitet i det nordeuropeiska området.

De fyra uppgifter för det militära försvaret som fastlades i Försvarsbeslut 96 har ett nära sammanhang med dess förmåga att lösa den fundamentala uppgiften att försvara vårt land mot väpnade angrepp. Även om den positiva säkerhetspolitiska utvecklingen för Sverige fortsätter, kvarstår en osäkerhet om utvecklingen på längre sikt. I Försvarsberedningens säkerhetspolitiska delrapport inför 1998 års kontrollstation (Ds 1998:9) angavs att utvecklingen är "så svårförutsägbar att det är nödvändigt att ha beredskap också för att dagens gynnsamma säkerhetspolitiska läge i framtiden kan komma att försämrats". Vi måste därför fortsatt ha en betryggande försvarsförmåga för att kunna möta närtida hot mot vårt land men också för att kunna bygga ut det vid omvärldsförändringar.

I delrapporten framhölls vidare att även om öppna krig mellan länder har blivit mindre vanliga kan sådana krig inte uteslutas, "de är tänkbara lokalt eller regionalt både i Europa och i andra delar av världen". Det militära försvarets verksamhet, planering och utveckling måste därför även i fortsättningen präglas av att uppgiften att försvara landet mot väpnade angrepp är det yttersta motivet för det militära försvarets existens. Denna uppgift har en dominerande påverkan på totalförsvarets utformning och verksamhet.

Jag står i väsentliga delar bakom Försvarsberedningens rapport men i det följande vill jag utveckla de bedömningar som avviker:

Säkerhetspolitikens mål (avsnitt 4.2)

Efter det kalla krigets slut har vi en annorlunda hotbild och flera olika säkerhetsstrukturer har tillkommit i Europa med inriktning på ökat samarbete. Förutsättningarna för Sveriges säkerhetspolitik är därmed annorlunda än under det kalla krigets epok. Vi måste därför finna de bästa lösningarna för att behålla vår fred och frihet och för att kunna

möta morgondagens utmaningar utan gårdagens låsningar. Vårt medlemskap i EU, samarbete med Nato och observatörskap i VEU har ökat förutsättningarna för en aktiv säkerhetspolitik. Vi har en historisk möjlighet att delta i arbetet med att skapa ett enat Europa präglat av integration, samarbete och gemensam säkerhet.

- Det är viktigt att Sverige har handlingsfrihet att i takt med förändringar i omvärlden kunna utveckla sitt deltagande i det europeiska säkerhetspolitiska samarbetet. För att Sverige inte ska hamna i ett sämre säkerhetspolitiskt läge när det europeiska säkerhetsmönstret förändras är det viktigt att vi är med i de olika fora som finns för att kunna påverka utvecklingen och därigenom tydliggöra vår vilja att ta aktivt ansvar för Europas säkerhet. Målsättningen bör vara att Sverige är öppet för medlemskap i alla de säkerhetsorganisationer som finns i Europa. Svensk säkerhetspolitik skall inte låsas fast vid en linje i den nya och svårförutsägbara situation som råder.
- Ökad interoperabilitet och fördjupat samarbete med Nato stärker svensk säkerhet. Sverige bör delta i PFF-övningar med enheter ur samtliga försvarsgrenar. Nato, som är en viktig del av Europas framväxande säkerhetsarkitektur, bidrar till stabilitet och säkerhet. Svenskt medlemskap i Nato är för närvarande inte aktuellt men det avtalade samarbetet mellan Nato och Ryssland (PJC), den planerade Natoutvidgningen österut med Polen, Tjeckien och Ungern och PFF-samarbetet gör att vi måste vara beredda att förutsättningslöst pröva vår egen relation till Nato.
- EU är av fundamental betydelse för säkerhet och stabilitet i Europa och Sveriges medlemskap ger ökade möjligheter att verka för ett Europa präglat av öppenhet, demokrati och gemensam säkerhet. Sverige har ett intresse av att de hot, risker och påfrestningar som ryms inom det vidgade säkerhetsbegreppet kan hanteras gemensamt med andra länder i vårt närområde samt inom EU. Detta innebär att vårt medlemskap i EU i sig utgör en säkerhetspolitisk nettofördel.

Teknikfaktorn (avsnitt 5.4)

En viktig förutsättning för kontinuerlig förnyelse av den materiel som krävs för att upprätthålla en hög försvarsförmåga är att anslagen anpassas till de verkliga kostnadsförändringarna. Teknikfaktorn som ingick i 1992 års försvarsbeslut är av avgörande betydelse för att kunna fortsätta utvecklingen mot ett modernt och allsidigt försvar. Jag menar att teknikfaktorn alltså i enlighet med 1996 års försvarsbeslut bör vara den utgångspunkt som ska gälla för Försvarsmaktens materielanskaffning. Teknikfaktorns framtida utformning måste därför

först klargöras innan en ekonomisk ram för totalförsvaret kan fastställas.

Ekonomisk ram för totalförsvaret (avsnitt 5.5)

Att på en kort tid genomföra en planerad ominriktning och reduktion av Försvarsmakten inför ett nytt försvarsbeslut innebär stora kostnader. En omstrukturering bör inledas så snart som Försvarsmaktens framtida förbandsinnehåll, befälskårens storlek och pliktsystemets tillämpning har konkretiserats.

Resterande del av försvarsbeslutsperioden (avsnitt 5.5.1)

En bibehållen teknikfaktor skulle ha givit ett utökat ekonomiskt utrymme om ca 1,3 miljarder kronor under åren 2000 och 2001. Försvarsberedningen bedömer att möjligheterna till besparingar utöver redan beslutade är begränsade och att frågan bör prövas vidare. Jag bedömer det som omöjligt att ålägga Försvarsmakten ytterligare besparingar under återstoden av innevarande försvarsbeslutsperiod.

Kommande försvarsbeslutsperiod 2002 – 2004 (avsnitt 5.5.2)

Försvarsberedningen skriver: ”De besparingsmöjligheter som redovisats tidigare i avsnitt 5.5. bör leda till en substantiell ramsänkning från och med år 2002. Detta bör vara en utgångspunkt för de fortsatta överläggningarna”. Jag menar att följande faktorer medför stora kostnader som begränsar utrymmet för en eventuell ramsänkning:

- När det gäller de framtida försvarskostnaderna är det för tidigt att uttala sig om hur mycket billigare ett sådant försvar kan bli. Det finns ingen samlad syn på hur den framtida personalförsörjningen ska utformas. Investeringar i försvarsmateriel är långsiktiga och kontraktsbundna. Kostnader för personalavveckling, plikt-personalens framtida ersättningar, avveckling av mark och anläggningar och ökad förmåga att i samverkan med andra länder delta i internationella operationer måste noggrant analyseras. En förtätning av verksamheten kan medföra stora investeringar.
- Den kärna av högt prioriterade insatsförband som krävs i den framtida krigsorganisationen måste ha hög materiell och personell

kvalitet. Dessa kvalificerade stridskrafter skall med hög taktisk och operativ rörlighet kunna identifiera och leda bekämpning av mark-, sjö- och luftmål. Denna kärna, som är mindre än dagens organisationsvolym, skall även utgöra grunden för den långsiktiga anpassningen genom sin kompetensbas. Tydliga operativa krav som ställs utifrån det militära försvarets fyra huvuduppgifter måste kunna uppfyllas.

- En inbyggd handlingsfrihet mot nya typer av angreppshot som på lång sikt skulle kunna uppstå gör det nödvändigt att det svenska försvaret vilar på en stabil och trovärdig grund som ger långsiktig styrka i en föränderlig framtid. Förnyelse och utveckling kommer att erfordras för internationella insatser och för att vi skall kunna följa med i den militärtekniska utvecklingen och skapa handlingsfrihet för framtiden.

Bilaga 6

Avvikande uppfattning av Jan Jennehag (v)

I Försvarsberedningens tidigare rapporter har avvikande uppfattningar från min sida kunnat sorteras kring begreppen EU, Nato och materielsamarbete. Så är det även i denna rapport.

Vänsterpartiets motstånd till ett svenskt medlemskap i EU grundades till inte ringa del på de säkerhetspolitiska konsekvenserna. Utvecklingen har i stort följt de linjer som Vänsterpartiet var kritisk till. Framväxten av den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken lägger grunden för det framtida Europas uppträdande som en stormakt med resurser att med militära maktmedel hävda sina intressen runt om i världen. Det sägs ofta att förändringarna i detta stycke går långsamt. Det torde dock inte vara någon som helst tvekan om viljeinriktningen. Vänsterpartiet menar att Sverige har skäl att undvika att dras in i en sådan utveckling. Sverige bör därmed också se kritiskt på EU:s utvidgning, även om vi självfallet måste acceptera andra staters val inom utrikes- och säkerhetspolitiken. Vänsterpartiets mål är att Sverige skall kunna lämna EU. Därmed bör vi så långt möjligt minimera vårt deltagande i EU:s organ och till EU knutna organisationer. Sverige bör t. ex. lämna observatörskapet i VEU.

Nato är i grunden ett instrument för stormaktspolitik. Det är ett effektivt verktyg för främst USA:s intressen. Självklart måste små stater i någon mening ofta underordna sig stormakternas spel, men att förändringarna av Sveriges relation till Nato så entydigt går i en riktning är inte en följd av detta. Förhållandet har utan egentlig politisk debatt utvecklats så, att en boskillnad mellan ett nödvändigt samarbete för att kunna lösa uppgifter på uppdrag av FN eller OSSE, och en mer allmän integration, blivit alltmer diffus. Det praktiska samarbetet inom t. ex. PFF måste enligt Vänsterpartiets mening ses som ett uttryck för detta.

Försvarsindustrisamarbetet i Europa fördjupas i snabb takt, vilket är en naturlig följd av ett flertal långsiktiga tendenser. I beredningens rapport ses detta i stort som oproblematiskt. Samarbetet inom ramen för WEAG, WEAO och OCCAR beskrivs entydigt positivt.

Vänsterpartiet delar inte den synen. Naturligtvis kommer samarbetet att få konsekvenser för Sveriges vapenexportpolitik, oavsett politisk vilja att upprätthålla det svenska regelverket. Vänsterpartiet anser att Sveriges krigsmaterielexport skall upphöra. Denna strävan går inte att förena med den nuvarande utvecklingen.

Beredningen har inte haft till uppgift att analysera de allmänna industripolitiska konsekvenserna av utvecklingen, men det är uppenbart att försvarsindustrins strukturproblem inte löses av ökad internationell samverkan. Försvarsindustrin har i Sverige alltid haft en viktig roll när det gäller forskning och teknisk utveckling. Denna roll minskar snabbt, och det är fråga om kvalitativa förändringar som inte kan tas tillbaka. Det är Vänsterpartiets uppfattning att kvalificerade samhällsbeställningar även i framtiden måste riktas till svensk industri, och nu till dess civila delar.

Bilaga 7

Avvikande uppfattning av Annika Nordgren (mp)

Försvarsberedningens rapport går miljöpartiets väg på många viktiga områden, speciellt när det gäller det civila försvarets stöd till samhället vid svåra påfrestningar, förebyggande arbete för ett robust samhälle samt organiserandet av obehäpnade insatsenheter. Glädjande är också att beredningen har uttalat stöd för en höjd ambitionsnivå inom minröjningsområdet. Min uppfattning avviker dock från beredningsmajoriteten på ett par centrala områden.

Försvarsekonomi

Försvarsberedningen har inte orkat dra konsekvenserna av sin egen rapport. Beredningen borde ha föreslagit regeringen besparingar på det militära försvaret i närtid, men den majoritet regeringen har sökt vill inte ens ange ekonomiska ramar för 2001, 2002 eller en inriktning för 2003 och framåt.

Min bedömning är att det hade varit möjligt att nå en majoritet -om regeringen hade velat- för en substantiell ramsänkning för det militära försvaret. Detta är miljöpartiets utgångspunkt inför den fortsatta dialogen om försvarsekonomi. Statens utgiftstak måste hållas. Det militära försvaret kan och får inte vara något fredat område för besparingar.

NATO-samarbetet och den militära alliansfriheten

Beredningen ställer sig ensidigt positiv till Sveriges allt mer omfattande samarbete med NATO genom olika fora som t.ex. PFP. Hur detta påverkar omvärldens tilltro till Sveriges militära alliansfrihet problematiseras inte. Att vi formellt står fria från ömsesidiga säkerhetsgarantier med NATO och samarbetar på alla andra områden är enligt min mening inte en trovärdig militär alliansfrihet.

Försvarsberedningens majoritet konstaterar att det är vi själva som definierar innebörden av vår alliansfrihet. Det må vara när det gäller vilka samarbeten etc. som Sverige skall delta i. Min uppfattning är dock att det är omvärlden som definierar trovärdigheten i den militära

alliansfriheten. Jag anser, till skillnad från beredningens majoritet, att en trovärdig militär alliansfrihet sätter gränser -utöver ömsesidiga försvarsgarantier- för vad Sverige bör göra inom det internationella säkerhetssamarbetet. Speciellt vad gäller det militära området.

Försvarsmateriel och OCCAR

Försvarsberedningen uttalar -i skenet av vad de kommande besparingarna på det militära försvaret innebär för krigsmaterielindustrin- att det internationella samarbetet inom materielområdet måste intensifieras. Ett konkret förslag som majoriteten lanserar är att Sverige bör gå med i OCCAR, en organisation som kan fatta bindande beslut för medlemsstaterna vad gäller försvarsmateriel.

Ett medlemskap i OCCAR strider enligt min uppfattning mot säkerhetspolitikens mål som det idag är formulerat ("Sveriges säkerhetspolitik syftar ytterst till att bevara vårt lands fred och självständighet. Vårt säkerhetspolitiska mål är att i alla lägen och i former som vi själva väljer trygga en handlingsfrihet att -såsom enskild nation och i samverkan- kunna utveckla vårt samhälle").

Ett medlemskap innebär att ett överstatligt bindande beslut kan komma till stånd som säger att Sverige skall delta i ett krigsmaterielsamarbete som man sedan måste uppfinna ett behov för i det svenska försvaret och anskaffa det samma, i enlighet med krigsmateriellagstiftningen.

I detta sammanhanget vill jag också framhålla att beredningen borde uttalat att den tredje delserien av JAS 39 Gripen bör avbrytas.

EU, VEU och GUSP

Beredningens majoritet problematiserar inte EU:s effekter för den säkerhetspolitiska utvecklingen, mer än att man skriver formuleringar i EU-kampanjsanda om allt positivt som händer och kan hända. Beredningen fortsätter också att negligera klyftan mellan beslutsfattare och befolkningar i EU:s medlemsländer.

EU:s allt tätare samarbete, trots avsaknad av folkligt stöd i många av medlemsländerna (däribland Sverige) samt interna konflikter kring viktiga frågor bygger enligt min mening in framtida konfliktrisker. Beredningsmajoritetens inställning till EU:s gemensamma utrikes- och säkerhetspolitik (GUSP) och EU:s militära gren (VEU) står i bjärt kontrast till min uppfattning. Detta har jag skrivit om i avvikande uppfattningar till tidigare beredningsrapporter och utvecklar det därför inte här. Jag kan bara konstatera att beredningen väljer att inte analysera för- och nackdelar med dessa organisationer och Sveriges deltagande i dem. Även här är "analysen" enbart positiv.

FN och OSSE

Sverige bör enligt min mening vara pådrivande för att FN och OSSE skall få de resurser som behövs och det politiska stöd av medlemsländerna som krävs för att framgångsrikt arbeta för fred. FN:s legitimitet hotas idag från många håll.

I rapporten medverkar försvarsberedningen till den självuppfyllande profetia som avfärdar en framtida FN-kapacitet att leda fredsframtvingande operationer. Jag anser att dagens beroende av NATO för denna typ av operationer är djupt otillfredsställande.

Försvarsberedningen borde uttalat sig mot att medlemsländer negligerar den förhandlingsprocess som skall äga rum inom FN:s ram. De senaste tidens händelser i Irak visar detta med all önskvärd tydlighet. Det bör enligt min mening föranleda ett svenskt agerande för att respekten för säkerhetsrådet och FN skall efterlevas av alla medlemsländer. Oavsett storlek, geografisk placering eller historiskt arv.

Totalförsvarsplikt

Försvarsberedningens majoritet anser att den svenska totalförsvarsplikten har en avsevärd betydelse för försvarets förankring i samhället. Jag anser att folkförankringen bäst säkras om utbildningen känns relevant för den hotbild som människor uppfattar är sannolik samt att utbildningens innehåll är adekvat och ger sådana meriter att ungdomar tycker det är värt att genomföra totalförsvarsplikten. Så är det inte idag.

Min uppfattning är att det tilläggsdirektiv som beredningen föreslår att regeringen ska ge pliktutredningen även ska omfatta ett avskaffande av plikten, så att mönstringen blir frivillig för kvinnor och män. Detta ställer omfattande krav på utbildningens meritvärde och innehåll, vilket leder till en ökad folkförankring och genererar en försvarsmakt som bättre motsvarar dagens behov.

Säkerhetspolitikens mål

Beredningen har förändrat säkerhetspolitikens mål jämfört med tidigare, från "Sveriges säkerhetspolitik syftar ytterst till att bevara vårt lands frihet och oberoende" till "Sveriges säkerhetspolitik syftar ytterst till att bevara vårt lands fred och självständighet." Den fortsatta formuleringen är densamma som förut, nämligen "Vårt säkerhetspolitiska mål är att i alla lägen och i former som vi själva väljer trygga en handlingsfrihet att -såsom enskild nation och i samverkan- kunna utveckla vårt samhälle".

Jag har i beredningens tidigare rapporter kritiserat säkerhetspolitikens mål så som det är formulerat eftersom det knappast

ter sig relevant i och med den praktiska politik som förs (EU, försvarsmaterielsamarbetet osv.). Beredningen borde definiera de begrepp man använder, för att kunna utvärdera politiken som förs gentemot de mål man sätter upp. Min uppfattning är att det säkerhetspolitiska målet bör vara "fred". Fred definierar jag som frihet från strukturellt våld, inte enbart avsaknad från väpnad konflikt.

Säkerhetspolitikens avgränsning

Beredningens majoritet har preciserat de hot som även skall behandlas inom säkerhetspolitikens ram till att omfatta "sådana hot mot säkerheten som kan innebära snabba och allvarliga försämringar av samhällets normala funktion. Det innebär att hoten måste ha en viss dignitet (dvs. avse samhället eller många människor snarare än enskilda verksamheter eller individer)."

Detta betyder enligt majoritetens mening märkligt nog att "sådana tänkbara försämringar i levnadsstandard och livsvillkor (...) som kan förknippas med långsiktiga förändringar av handel och industriella villkor, utarmning av naturresurser, sociala förhållanden, miljöförstöring och klimatförändringar etc. (...)" inte bör "betraktas som säkerhetspolitiska hot i sig."

Beredningens hållning vittnar enligt min mening om en föråldrad syn på miljö- och utvecklingsproblem och inkonsekvens när det gäller vad som skall betraktas som säkerhetspolitik och ej. Det är en felsyn att tro att miljöproblem i vid mening inte leder till snabba och allvarliga konsekvenser för samhället och många människor. Miljöforskningen ägnar idag stort intresse för "brytpunkter" dvs. situationer där linjärt förutsägbar utveckling övergår till ett kaotiskt, oförutsägbart förlopp. Ett exempel inom klimatområdet är den stegvisa temperaturförändring som vid en okänd brytpunkt orsakar en kvalitativ förändring i systemet, t.ex. att permafrosten släpper vilket medför stora metanutsläpp som i sin tur accelererar klimatproblematiken med ett skenande system som följd.

Detta betyder inte att jag anser att t.ex. en miljöolycka, med omfattande utsläpp av skadliga ämnen som följd, är säkerhetspolitik. Däremot kan det vara försvarspolitik i den meningen att totalförsvarets resurser skall kunna utnyttjas.

Säkerhetspolitisk relevans får exemplet med miljöolyckan först då man sätter den i sitt sammanhang. Utsläpp kan vara konsekvensen av en livsstil som ytterst leder till att mark inte kan odlas, vattenbrist, klimatförändringar och att den ekonomiska klyftan mellan Nord och Syd fortsätter att växa etc. Dessa reella hot bör analyseras ur säkerhetspolitisk utgångspunkt, även om åtgärderna och det förebyggande arbetet ofta kan och bör administreras av andra

myndigheter och instanser än totalförsvaret. Rena punktinsatser och en del praktiskt förebyggande arbete bör enligt min uppfattning ske inom totalförsvarets ram, så som exemplet med miljöolyckan ovan.