<table>
<thead>
<tr>
<th>Innehåll</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>Missiv</strong> ................................................................. 9</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>Sammanfattning</strong> ..................................................... 13</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>1 Internationell utveckling</strong> ......................... 29</td>
</tr>
<tr>
<td>1.1 Bakgrund ................................................................. 29</td>
</tr>
<tr>
<td>1.2 Den internationella utvecklingen ...................... 29</td>
</tr>
<tr>
<td>1.3 Utvecklingen i Sveriges närområde .................... 31</td>
</tr>
<tr>
<td>1.4 Utvecklingen av den europeiska säkerhets- och försvarspolitiken (ESDP) under våren 2001 ............... 33</td>
</tr>
<tr>
<td>1.5 Utvecklingen på Balkan ............................................ 37</td>
</tr>
<tr>
<td>1.6 Utvecklingen i Mellanöstern ............................... 39</td>
</tr>
<tr>
<td>1.7 Den nya amerikanska utrikespolitiken och frågan om ett missilförsvarssystem ....................................... 40</td>
</tr>
<tr>
<td>1.8 Utvecklingen i Ryssland ......................................... 43</td>
</tr>
<tr>
<td>1.9 Utvecklingen i Asien .................................................. 46</td>
</tr>
<tr>
<td><strong>2 Konsekvenser för svensk säkerhetspolitik</strong> ............ 49</td>
</tr>
<tr>
<td>2.1 Slutsatser för svensk säkerhetspolitik ................... 49</td>
</tr>
<tr>
<td>2.2 Grundelement i Sveriges säkerhetspolitik ............. 53</td>
</tr>
<tr>
<td>2.3 Konsekvenser för totalförsvaret ............................ 55</td>
</tr>
</tbody>
</table>
2.4 En ny struktur för hantering av sårbarhets- och säkerhetsfrågor i samhället .......................................................... 56

3  **Ekonomiska utgångspunkter..........................59**
3.1 Beslutade ekonomiska ramar ........................................... 59
3.2 Finansiering av åtgärder för anpassning .......................... 60
3.3 Omställningsbidraget ...................................................... 62
3.4 Finansiering av fredsframjande truppin satser .................. 62
3.5 Sårbarhets- och säkerhetsutredningen ............................. 63

4 **Sårbarhet och säkerhet - en förbättrad helhetssyn -------67**
4.1 Utgångspunkter ............................................................... 67
4.2 En ny sårbarhet och förändrade säkerhetspolitiska förutsättningar .............................................................. 67
4.3 Principer för krishantering i samhället ............................. 70
4.4 Samordning och samutnyttjande av resurser för krishantering .......................................................... 75
4.5 Medborgerligt engagemang i sårbarhets- och säkerhetsfrågor .......................................................... 79
4.6 Partnerskap mellan stat och näringsliv för ökad säkerhet i infrastrukturen ...................................................... 79
4.7 Införandet av en ny grundstruktur för krishantering i samhället .......................................................... 80

5  **Samhällets krishantering - en samlad syn på ledning......83**
5.1 Inledning ........................................................................ 83
5.2 Ett ledningssystem för krishantering i samhället .............. 86
5.3 Ledning och samordning av totalförsvaret ....................... 90
5.4 Militärt försvar ................................................................ 91
5.4.1 Ledning av det militära försvaret ............................... 91
5.4.2 Ledning inom Försvarsmakten ................................... 100
Innehåll
Departementsserien, Ds

5.5 Civilt försvar...............................................................111
  5.5.1 Det civila försarets ledningsstruktur..................111

6 Försvarspolitikens inriktning .......................................113
  6.1 Försvarsresursernas användningsområden ..........113
  6.2 Försvaret av Sverige mot väpnat angrepp och hävdande av
  vår territoriella integritet ..............................................114
    6.2.1 Framtida konflikters karaktär .........................114
    6.2.2 Väpnat angrepp och hävdande av territoriell
    integritet ..........................................................117
  6.3 Bidrag till fred och säkerhet i omvärlden ..............119
  6.4 Styrka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i
  fred .................................................................122
  6.5 Försvarsplanering ..................................................123

7 Utvecklingen inom det militära försaret -
  nätverksförsvar ..........................................................125
  7.1 Inledning ...............................................................125
  7.2 Utvecklingen mot ett nätverksförsvar ..................129
  7.3 Försvarmaktens operativa förmåga .......................131
  7.4 Behov av kompetenser ..........................................132
  7.5 Behov av stridskrafter för försvar mot väpnat angrepp
  och hävdande av territoriell integritet .....................133
  7.6 Fortsatt utveckling av internationell förmåga .......140
  7.7 Användning av militära resurser vid civil krishantering..145

8 Civilt försvar - grundläggande försvarsförmåga och
  anpassning ............................................................149

9 Totalförsvarets beredskap och förmåga till anpassning ..152
  9.1 Inledning .............................................................152
Innehåll

9.2 Processer och kompetenser för en god anpassningsförmåga .................................................. 154
  9.2.1 Statsmakternas anpassningsplanering .................. 156
  9.2.2 Anpassningsplanering inom myndigheterna ........... 157

9.3 Beredskap .................................................................................................................. 160

10 Ett nytt personalförsörjningssystem ......................... 163
  10.1 Bakgrund och målsättning ................................................................. 163
  10.2 En samlad syn på personalförsörjningen inom Försvarsmakten ..................... 163

11 Forskning och utveckling ........................................ 169
  11.1 Inledning ......................................................................................... 169
  11.2 Omfattning och inriktning av nuvarande FoU-verksamhet ........................................ 169
  11.3 SOU 2001:22 överväganden och förslag ........................................... 170
  11.4 Forskning för civilt försvar och krishantering................................. 174
  11.5 Säkerhetspolitisk forskning ........................................................................ 175

12 En ny process för det militära försvarets materielförsörjning ................................................. 177
  12.1 Inledning ......................................................................................... 177
  12.2 Förändringsfaktorer som påverkar materielförsörjningen ........................................ 178
  12.3 Försvarserindicators samlade syn på vidareutveckling av det militära försvarets materielförsörjning ............................. 183
    12.3.1 En samlad strategi för materielförsörjningen .............. 183
    12.3.2 Öka handlingsfriheten i materielplaneringen ................ 185
    12.3.3 Stärk tillgången till kompetenser ......................................... 190
    12.3.4 Stärk förmågan till internationellt samarbete .................. 193
    12.3.5 Samverka med industrin i ett långsiktigt perspektiv .................. 194

13 Skydd mot nukleära, biologiska och kemiska vapen ........ 197
13.1 Hotutveckling och skyddsbehov.................................197
13.2 Samhällets beredskap .............................................199
13.3 Den militära förmågan .............................................201
13.4 Utvärdering av risker ..................................................203
13.5 Internationella nedrustningssträvanden.....................206
13.6 Praktiskt arbete för nedrustning och ickespridning av
massförstörelse vapen ......................................................210

14 IT-säkerhet och skydd mot informationsoperationer ......213
14.1 Säkerhet i informationssamhället ..............................213
14.2 En övergripande strategi för samhällets hantering av IT-
säkerhet och skydd mot informationsoperationer..........216
  14.2.1 Tyvärsektoriell samordning på nationell nivå ..........217
  14.2.2 Övergripande omvärldsanalys .............................219
  14.2.3 En funktion för IT-incidenthantering .................219
  14.2.4 Aktiv IT-kontroll – en uppgift för
    Teknikkompetensfunktionen ..................................222
  14.2.5 Förebyggande verksamhetsstöd (råd,
    rekommendationer, kompetensutveckling,
    certifiering) ............................................................223
  14.2.6 Forskning, utveckling och högskoleutbildning ......224
  14.2.7 Lagar och regler .................................................225
14.3 Internationellt samarbete ...........................................225

15 Underrättelseverksamhet ...........................................229
15.1 Förändringsperspektiv för underrättelsetjänsten...........229
15.2 Det vidgade säkerhetsbegreppets konsekvenser för
  underrättelsetjänsten ..................................................230
15.3 Anpassningsprincipens konsekvenser för
  underrättelsetjänsten ..................................................231
15.4 Försvarsunderrättelseverksamhetens uppgifter rörande
  yttre militära hot .........................................................232
15.5 Det internationella säkerhetssamarbetets konsekvenser för underrättelsetjänsten ....................................................... 233
15.6 Samordning och inriktning ................................................... 235

**Bilaga 1** .................................................................237
Förteckning över förkortningar

**Bilaga 2** .................................................................241
Krav på Försvarsmaktens operativa förmåga

**Bilaga 3** .................................................................245
Avvikande uppfattning av Berit Jóhannesson (v)

**Bilaga 4** .................................................................249
Avvikande uppfattning av Åke Carnerö (kd)

**Bilaga 5** .................................................................259
Avvikande uppfattning av Lennart Rohdin (fp)

**Bilaga 6** .................................................................267
Avvikande uppfattning av Annika Nordgren (mp)
Ny struktur för ökad säkerhet – nätverksför- svar och krishantering

Försvars(politisk rapport från Försvarsberedningen

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


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

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

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

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

Försvarsberedningens sekretariat har lett av departementsrådet Michael Mohr. Sekreterare har varit kanslirådet Ulf Bi-
rath, kanslirådet Ola Hedin, departementssekreteraren Ingmarie Druve Lundberg och kanslirådet Anna Wieslander.

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

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

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

Beredningen är i väsentliga delar enig i sina bedömanden. Inom vissa områden har dock ledamöterna Berit Jóhannesson, Åke Carnerö, Lennart Rohdin och Annika Nordgren anmält avvikande uppfattningar. Dessa bifogas rapporten.
Stockholm den 30 augusti 2001

Håkan Juholt

Tone Tingsgård Berit Jóhannesson Åke Carnerö

Anders Svärd Lennart Rohdin Annika Nordgren

/Michael Mohr Ulf Birath Ola Hedin

Ingmarie Druve Lundberg Anna Wieslander
Sammanfattning

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


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

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

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

**Den internationella utvecklingen (kap 1)**

Försvarsberedningen bedömer att:

- globaliseringen och internationaliseringen fortsätter att öka det ömsesidiga beroendet mellan folk och länder,
- ekonomin och handel väger allt tyngre i relationerna mellan världens länder och har fått ökad säkerhetspolitisk betydelse,
konflikter som uppstår lokalt kan få verkningar direkt och indirekt långt utanför det aktuella konfliktområdet och därmed hota internationell fred och säkerhet,

de allvarligaste potentiella konflikthärderna återfinns på kort sikt bl.a. på Balkan, i Mellanöstern, på Koreahalvön, mellan Kina och Taiwan, på den indiska subkontinenten samt i vissa delar av Afrika,

de senaste årens informationsteknologiska utveckling har samtidigt inneburit en risk för att kriminella grupper, terrorist och icke-demokratiska och ekonomiskt svagare stater kan utgöra säkerhetshot, oavsett var i världen dessa aktörer befinner sig,

nukleära, biologiska och kemiska stridsmedel spelar en framträdande roll i den internationella säkerhetspolitiska debatten. Skälen till detta är bl.a. risken för ökad spridning av dessa vapen till fler stater eller grupper,

den Europeiska säkerhets- och försvarspolitiken (ESDP) fortsätter att utvecklas och institutionaliseras,

bilden av Ryssland är mångfasetterad och det är svårt att med säkerhet bedöma den fortsatta utvecklingen. Det finns positiva signaler om en nystart för reformprocessen. Samtidigt finns en mängd stora inrikespolitiska problem att lösa,

Försvarsberedningen ser med oro på vilka konsekvenser ett amerikanskt beslut att gå vidare med missilförsvarsplanerna skulle få på det internationella nedrustnings- och icke-spridningsarbetet.

Konsekvenser för svensk säkerhetspolitik (kap 2)

Försvarsberedningen konstaterar att:

- den grundläggande positiva säkerhetspolitiska situationen består. Mer omfattande militära angrepp ter sig inte möjliga under överskådlig tid. Begränsade militära och andra hot kan inte uteslutas. Även andra aktörer än stater kan förekomma,
• ett betydande antal konflikter – med allvarliga konsekvenser i och utanför aktuella konfliktområden - kommer att förekomma även i framtiden. Konflikterna innebär ett mänskligt lidande men utgör också ytterst ett hot mot freden och svensk säkerhet. Det är därför ett svenskt intresse att bidra till fred och säkerhet,

• hot mot infrastrukturen har också ytterst en säkerhetspolitisk dignitet. Skyddet av infrastrukturen är av stor betydelse för den nationella säkerheten. Säkerhetspolitiken måste också värna de grundläggande förutsättningarna och nationella värdena som är en förutsättning för samhällets fortlevnad,

• det finns ett behov av att klarare precisera förutsättningarna för att hantera sådana hot som idag inte är väpnade angrepp i strikt folkrättslig bemärkelse, eftersom vi också måste kunna möta sådana angrepp utförda av andra aktörer än stater som använder avancerade metoder och vapen, inklusive ickekonventionella vapen.

Försvarsberedningen föreslår att:

• en ny struktur för hantering av sårbarhets- och säkerhetsfrågor i samhället etableras,

• den nya strukturen skall bygga på att samhällets resurser för hantering av kriser av olika svårighetsgrad utnyttjas på ett rationellt och kostnadseffektivt sätt. En helhetssyn skall konsekvent tillämpas på samhällets hantering av olika hot och risker,

• begreppet samhällets säkerhet och beredskap används för att beskriva de förebyggande åtgärder och förberedelser i övrigt som krävs inför olika typer av allvarliga kriser. Ett sådant samlande begrepp ger utrymme för en bättre helhetssyn, återspeglar behovet av ett tvärsektoriellt synsätt samt det ansvar för säkerhet och beredskap som åvilar alla samhällsfunktioner,
- **Kriskantering** används för alla de åtgärder som vidtas före, under eller efter en allvarlig kris,

- begreppet *totalförsvaret* bör användas för att beskriva förberedelserna för och verksamheten i krig. I sådana situationer medger den extraordinära lagstiftning som är kopplad till begreppet totalförsvaret att samhällets samlade resurser kan användas.

**Ekonomiska utgångspunkter (kap 3)**

Försvarsberedningen redovisar:


Försvarsberedningen föreslår att:

- regeringen utreder möjligheten att utöka bemyndigandet om beredskapskredit att även gälla åtgärder som behövs för att skyndasamt öka försvarsförmågan, alternativt att en särskild kredit för anpassning inrättas,

- regeringen i sina överväganden inför höstens försvarsbeslut och budgetproposition särskilt uppmärksammar det s.k. omställningsbidragets fördelning mellan förbandsverksamhet och materielanskaffning. Att omställningsbidraget anvisas på anslag åren 2002 och 2003 skall inte hindra att bidraget kan finansiera omställningskostnader som hörer från hela perioden 2000-2004,

- vid ett samlad anslag för både fredsfrämjande truppinsatser samt förbandsverksamhet och beredskap måste regeringens redovisning till riksdagen om fördelningen inom det sammanslagna anslaget vara tydlig, så att det bl.a. klart framgår hur stor del av anslaget som är beräknat för fredsfrämjande truppinsatser,

- resurser från nuvarande sektorsmyndigheter omfördelas till förmån för de områdesansvariga organen. Framtida beslut om fördelning måste baseras på en ny form av beslutsun-
derlag, som speglar behovet av en helhetssyn. Tvärsektoriella sårbarhetsanalyser kan utgöra en sådan mer heltäckande form av beslutsunderlag för regeringen. Frågan om på vilken ambitionsnivå som säkerhets- och beredskapsarbetet kan bedras i framtiden blir beroende av vilket resursutrymme som disponeras. Den nuvarande ekonomiska planeringsramen för civilt försvar rymmer de föreslagna förändringarna.

Sårbarhet och säkerhet – en förbättrad helhetssyn (kap 4)

Försvarsberedningen konstaterar att:

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

Försvarsberedningen föreslår att:

- organisation för ledning och samordning inom det civila försvaret förändras för att anpassa verksamheten till den förändrade hotbilden. Funktionsansvaret och funktionsindelningen bör avvecklas,

- aktuell lagstiftning och regelverk reformeras och anpassas till kraven på en förbättrad helhetssyn i säkerhets- och beredskapsarbetet,

- formerna för planering och finansiering av säkerhets- och beredskapssatsningar förändras och utvecklas,

- rekrytering, utbildning och övningar mer inriktas på sek-torsövergripande verksamhet för att skapa en generell kris-hanteringsförmåga i samhället,

- ansvarsprincipen tillämpas, dvs. att den som har ett ansvar för en verksamhet i fred även skall ha det i krig,
Sammanfattning Ds 2001:

- **likhetsprincipen** införs, innebärande att verksamhetens organisation och lokalisering så långt möjligt skall överensstämma i fred, kris och krig,

- **närbetsprincipen** införs, med innebörden att kriser så långt möjligt skall hanteras på lägsta möjliga nivå i samhället. Krishanteringen bör endast lyftas till högre nivåer om detta krävs för att göra prioriteringar eller om det finns samordningsbehov,

- resurser som skapas för att hantera olika hot och risker i ökad utsträckning samordnas. Väsentliga effektiviserings- och rationaliseringsvinster bör kunna uppnås genom ett sam- och merutnyttjande. Det är inte samhällsekonomiskt acceptabelt att resurser inte samutnyttjas när detta är möjligt och ändamålsenligt,

- en försöksverksamhet med samgrupperad ledning bör snarast genomföras i enlighet med de förslag som en arbetsgrupp under ledning av länsstyrelsen på Gotland lagt fram. Rikspolisstyrelsen, Försvarsmakten, Kustbevakningen, Tullverket, Sjöfartsverket, Länsstyrelsen och övriga berörda organisationer bör på Gotland samgruppera ledningsresurser för att belysa möjligheterna att utnyttja sina resurser gemensamt,

- det folkliga engagemanget i samhällsberedskapen skall uppmuntras för att bidra till ett robust och motståndskraftigt samhälle och för att upprätthålla en beredskap att hantera kriser,

- ett partnerskap - frivilligt och baserat på gemensam nytta - mellan stat och näringsliv bör initieras för att gemensamt öka säkerheten i infrastrukturen. Den tekniska infrastrukturen är av fundamental betydelse för ett fungerande samhälle och av stor funktionell och ekonomisk betydelse för näringslivet,

- införandet av en ny grundstruktur, som innebär en mycket stor omställning, bör ske stegvis. I ett första steg bör beslut tas om principerna för en ny myndighetsstruktur,
- organisationsförändringarna bör ske så snabbt som möjligt, och de nya myndigheter ges ett stort ansvar i det fortsatta förändringsarbetet,


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

Försvarsberedningen föreslår att:

- samhällets krishantering bör både i fred och krig utgå från geografiskt ansvariga organ: regeringen på nationell nivå, länsstyrelsen på regional nivå och kommunen på lokal nivå. Detta områdesansvar har i enlighet med ansvarsprincipen olika innebörda på olika nivåer,

- regeringens krisledning och samordningen av Regeringskansliets och myndigheternas arbete i akuta krisituationer måste utvecklas. Regeringens och Regeringskansliets roll som nationell krishanteringsfunktion är av utomordentlig betydelse vid allvarliga nationella kriser,

- en ny myndighet bör inrättas på central nivå med uppgiften att utveckla planeringsprocessen för att förbättra samhällets krishanteringsförmåga. Myndigheten bör även svara för den planering som behövs för att förbereda samhället för krig, samt vissa uppgifter inom områdena IT-säkerhet och skydd mot informationsoperationer,

- militära system bör även möjliggöra en effektiv kommunikation med andra myndigheter som polis och kustbevakning när detta är påkallat i akuta lägen, t.ex. vid eftersök av försvunna personer. Detta kan numera ske med modern teknik på ett sätt som säkerställer grundprinciperna för användning av militära resurser vid civil krishantering.
Sammanfattning Ds 2001:

Försvarsberedningen redovisar:

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

Försvarsberedningen bedömer att:

- regeringen har stor frihet att organisera det interna arbetet och Regeringskansliets arbetsformer. Därmed finns även goda förutsättningar för att styra Försvarsmakten och andra myndigheter så bestämt och i den omfattning som behövs i varje situation,

- den omfattade reformering av Försvarsmaktens ledningsorganisation som Försvarsberedningen rekommenderade i sin rapport hösten 1999 har inletts i enlighet med riksdagens beslut. Den nya ledningsorganisationen är en nödvändig del av utvecklingen mot ett nätverksbaserat försvar.

**Försvarspolitikens inriktning (kap 6)**

Försvarsberedningen föreslår att:

- försvarsresurserna skall liksom tidigare kunna användas för att:
  - Försvara Sverige mot väpnat angrepp,
  - hävda vår territoriella integritet,
  - bidra till fred och säkerhet i omvärlden, och
  - stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred,

- försvarsresurserna måste kunna anpassas för att möta olika typer av angrepp eller andra typer av förändringar som ställer nya krav,

- mot bakgrund av den internationella utvecklingen bör inriktningen att lägga relativt sett minskad vikt vid förmågan att möta väpnat angrepp ligga fast,

- mot bakgrund av den internationella utvecklingen bör inriktningen att lägga relativt sett ökad vikt vid totalförsvars-
resursernas bidrag till fred och säkerhet i omvärlden ligga fast,

- det gynnsamma säkerhetspolitiska läget bör utnyttjas för att driva på moderniseringen och den beslutade ominriktningen av försvarret,

- en omformulering bör övervägas som innebär att försvarsresurserna skall kunna användas för att stärka det svenska samhället i fred, både vad avser svåra påfrestningar och annan civil fredstida krishantering,

- de tidigare tänkta exemplen på omvärldsutvecklingar (prop. 1998/99:74, s. 66-67 och s. 73-75) kan även framgent ligga till grund för försvarsplaneringen.

**Utvecklingen inom det militära försvaret – nätverksförsvar (kap 7)**

Försvarsberedningen föreslår att:

- kraven på operativ förmåga i olika avseenden och kompetenser för Försvarsmakten utvecklas i vissa delar, som förmåga att hantera informationskrig, förtydliganden avseende NBC-stridsmedel, samt att restriktionerna på marin- och flygstridskrafterna vad avser uppgiften att bidra till fred och säkerhet i omvärlden tas bort,

- utvecklingen inom kommunikation och informationsteknologi tas tillvara i formandet av det framtida svenska försvaret som ett nätverksförsvar,

- de behov av kompetenser som regeringen har angett att Försvarsmakten skall ha bör gälla även fortsättningsvis,

- de krav på förmåga till anpassning mot väpnad angrepp - på medellång sikt (inom fem år) respektive på lång sikt (i ett tioårs- perspektiv) – som regeringen har angivit bör även fortsättningsvis utgöra grund för Försvarsmaktens planering,
ambitionsnivån för de nationella skyddsstyrkorna bör anpassas till uppgiften att skydda samhällsfunktioner, infrastruktur och civilbefolkning samt att stödja de operativa insatsförbanden.

utvecklingen av Försvarsmaktens internationella förmåga bör ske med klara målsättningar i olika tidperspektiv. För arméstridskrafterna bör utveckling av ytterligare förbands typer ske inom ramen för den nordiska brigaden. Även inom marin- och flygstridskrafterna kan utveckling av ytterligare förbands typer övervägas,

vissa förband, främst ur marin- och flygstridskrafterna, bör på sikt kunna utveckla en uthållighet om minst ett år vid internationella insatser,

grundutbildning av totalförvarspliktiga bör innehålla moment som både är viktiga vid internationella insatser och för den totalförvarspliktiges krigsbefattning,

den standard för utveckling av interoperabilitet som utvecklas i planerings och översynsprocessen inom PFF bör även fortsatt utgöra grunden för Försvarsmaktens internationalisering,

civil-militär samverkan skall utvecklas ytterligare med tydligt beaktande av grundsatsen att militärt tvång eller våld inte skall brukas mot den egna befolkningen eller andra civila.

**Civilt försvar – grundläggande försvarsförmåga och anpassning (kap 8)**

Försvarsberedningen föreslår att:

den pågående ominriktningen av det civila försvaret skall fortgå. Den grundläggande försvarsförmåga och den kompetensbas som krävs för att kunna möta våpnat angrepp i olika tidperspektiv bygger på samhällets förmåga att hantera svåra påfrestningar i fred.
Totalförsvarets beredskap och förmåga till anpassning (kap 9)

Försvarsberedningen föreslår att:

- en övergripande redovisning av förmågan till anpassning bör göras årligen såväl på myndighets- som regeringsnivå och då avse anpassning i alla tidperspektiv,

- metoderna att snabbt anpassa beredskapen efter ändrade krav på förmåga i olika tidperspektiv bör vidareutvecklas. Ett utvecklat beredskapssystem bör tas fram snarast.

Ett nytt personalförsörjningssystem (kap 10)

Försvarsberedningen föreslår att:

- personalförsörjningssystemet även fortsättningsvis bör bygga på totalförsvarsplikten,

- yrkesofficerarna bör ha skyldighet att tjänstgöra i internationell verksamhet. Redan anställda officerare bör ges möjlighet att göra ett frivilligt åtagande om tjänstgöring i internationell verksamhet,

- det bör övervägas huruvida den skyldighet som föreslagits för yrkesofficerarna även bör omfatta den civilanställda personalen,

- Försvarsmakten påtagligt förbättrar sin rekruttering av kvinnliga officerare. Försvarsmakten ges i uppdrag att årligen redovisa vilka åtgärder som vidtagits för att öka antalet kvinnliga officerare,

- karriärvägarna och utvecklingsmöjligheterna för civilanställd personal förbättras,

- inriktningen av reservofficerssystemet bör skifta fokus från bemanning av en stor krigsorganisation till tjänstgöring i grundorganisationen och i den internationella verksamheten. Anställning som reservofficer inom vissa områden, t.ex. när det gäller IT-säkerhet, bör övervägas,
Sammanfattning

• den kompetens som de som nyss genomfört grundutbildning har, utnyttjas för att täcka behovet av bemanning när det gäller de internationala insatserna (bl.a. insatser med förband som har 30 dagars beredskap), flygtidsproduktionen och inom utbildningsverksamheten,

• Försvarsmakten ges möjlighet att utveckla beredskapstarken så att regelbundna övningar med nyss utbildade soldater blir möjliga,

• ett system med beredskapssoldater bör studeras. De som nyligen genomfört värnpliktutbildning bör kunna civilanställas på befattningar inom flygtidsproduktionen. För att förstärka utbildningsverksamheten bör en utveckling av dagens befälsförstärkningsavtal ske,

• en reformering av det militära skolsystemet bör fortsätta,

• förmånerna för yrkesofficersaspiranterna inklusive införande av studiemedelsfinansiering bör ses över,

• den frivilliga försvarsverksamheten anpassas, utvecklas och utformas enligt de behov och förutsättningar som gäller för framtidens totalförvar och för annan samhällsberedskap,

• Försvarsmakten bör stärka sin arbetsgivarroll,

• etnisk och kulturell mångfald bör betraktas som en förutsättning för Försvarsmaktens personalförsörjning.

Forskning och utveckling (kap 11)

Försvarserbjäden konstaterar att:

• dagens resursprioriteringar motsvarar inte de hotbilder som nu lyfts fram i försvarserbjuden. Det civila försvarsförvaltningsutsatser är mycket blygsamma jämfört med resurserna för teknikutvecklande och kompetenshöjande militär forskning. Att bidra till fred och säkerhet i omvärlden och stärka samhället vid svåra påfrestningar i fred har ännu inte fått ett resursmässigt genomslag inom försvarsforsk-
ningen trots att det civila försvaret i hög grad är berört nationellt och internationellt.

Försvarsberedningen föreslår att:

- områdena civilt försvar, krishantering och säkerhetspolitisk forskning bör tilldelas ökade resurser på bekostnad av forskningen i övrigt,

- den föreslagna planeringsmyndigheten bör få till uppgift att ta ett samlad grepp och verka för en förstärkning av forsknings- och utvecklingsinsatserna inom det civila försvaret och civil krishantering. Planeringsmyndigheten bör tilldelas medel för att också kunna uppträdé som beställare av forsknings- och utvecklingsinsatser.

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

Försvarsberedningen föreslår att:

- nuvarande inriktning av det militära försvarets forskning och teknikutveckling samt försörjning med materiel vidareutvecklas,

- en övergripande och samlad strategi för både FoU-området och materielförsörjningen bör snarast tas fram,

- en ökad handlingsfrihet bör eftersträvas i alla faser av materielförsörjningsprocessen så att anpassning kan ske utan oproportionerligt stora negativa konsekvenser för den operativa förmågan i övrigt,

- upphandling genomförs med en tillräckligt bred syn på hur de militära systemen kan samverka och fungera som en helhet så att samordning av flera olika system kan ske,

- behov av och tillgång till strategisk kompetens inom utpekade områden bör regelbundet följas upp och utvärderas,
• en förstärkning av kompetensen om materielförsörjning bör ske på myndigheter och i Regeringskansliet (Försvarsdepartementet),

• Sveriges internationella försvarsmaterielsamarbete bör koncentreras till länder och områden där det kan komma till uttryck i flera av materielförsörjningens olika faser, samt där det kan omfatta både myndigheter och företag,

• statens samverkan med i Sverige verksam försvarsindustri bör ske med det långsiktiga målet att skapa goda förutsättningar för en, inom utvalda områden, livskraftig och konkurrenskraftig industri som kan utgöra en grund för materielförsörjning i internationell samverkan,

• regeringen bör regelbundet överlägga med industrin om de långsiktiga förutsättningarna för dess verksamhet.

**Skydd mot nukleära, biologiska och kemiska vapen**

(kap 13)

Försvarsberedningen föreslår att:

• de hot av NBC-karakter som i närtid bör vara dimensionerande för våra skyddsansträngningar är primärt sådana som härrör från Sveriges deltagande i internationella fredsframjandande insatser,

• Statens räddningsverk bör få ansvar för att, i samverkan med andra myndigheter, integrera utbildnings- och övningsverksamhet med särskild NBC-inriktning med annan motsvarande verksamhet som ingår i vidmakthållandet av den allmänna katastroferedskapen,

• det bör övervägas om det NBC-förband som Försvarsmakten nu utvecklar helt eller delvis skulle kunna utgöra en resurs även för det civila samhället,

• i det angelägna arbetet för fortsatt nedrustning och icke-spridning som Sverige under lång tid har deltagit aktivt i, bör ansträngningarna att stärka konventionerna mot B- och
C-vapen, påskynda den faktiska nedrustningen och uppnå en större transparens prioriteras,

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

**IT-säkerhet och skydd mot informationsoperationer (kap 14)**

Försvarsberedningen konstaterar att:

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

Försvarsberedningen föreslår att:

- ett tvärsektoriellt samordningsorgan för IT-säkerhet och skydd mot informationsoperationer inrättas i Regeringskansliet,

- den föreslagna planeringsmyndigheten ges ett sammanhängande ansvar för samhällets IT-säkerhet och den övergripande omvärldsanalysen. Planeringsmyndigheten bör vidare fungera som kansli åt samordningsorganet inom Regeringskansliet,

- en funktion för IT-incidenthantering inrättas i högskolemiljö som en egen myndighet med Post- och Telestyrelsen som chefsmyndighet. En utvärdering av IT-incidenthanteringsfunktionen och en förutsättningslös prövning av huvudmannaskapet bör genomföras efter en tvåårsperiod,

- en funktion för teknikkompetens inom IT-säkerhet inrättas. Funktionen bör utgöra en egen myndighet med Försvarets radioanstalt som chefsmyndighet,

- Försvarets materielverk ges i uppgift att bygga upp ett svenskt system för evaluering och certifiering. Det är också angeläget att Sverige skyndsamt överväger att under år 2001
underteckna ett avtal om samarbete med ömsesidigt erkännande av certifikatet, Common Criteria Recognition Arrangement,

- lagstiftningen ses över för att denna skall medge införandet av aktiv IT-kontroll och etablering av en IT-incidenthanteringsfunktion,

- Sverige verkar för att internationella IT-skyddssystem kan etableras och drivas.

**Underrättelseverksamhet (kap 15)**

Försvarsberedningen redovisar:

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

1.1 Bakgrund


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

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

1.2 Den internationella utvecklingen

Globaliseringen och internationaliseringen fortsätter att öka det ömsesidiga beroendet mellan folk och länder. Genom den spridning av demokrati som har skett det senaste decenniet underlåtta
etablerandet av gemensamma värdegrunder, vilket i sin tur stärker möjligheten att länder formar säkerhetsgemenskaper. Ekonomi och handel väger allt tyngre i relationerna mellan världens länder och har fått ökad säkerhetspolitisk betydelse. Det omsesidiga beroendet är i grunden positivt för fred och stabilitet, men gör också sårbarheten gemensam.

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

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


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

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

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

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


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

I de flesta länder i vårt närområde sker en ökad satsning på internationell krishantering och som ett led i detta fördjupas och ut-
Intecknlig utveckling Ds 2001:

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

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

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


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


Konfliktförebyggande

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

EU:s samarbete med Förenta Nationerna

Utvecklingen av samarbetet mellan EU och FN inom krishantering och konfliktförebyggande är en central fråga. Arbetet med att utveckla EU:s resurser för såväl militär som civil krishantering samt inom konfliktförebyggande ger EU ökade möjligheter att ge ett stärkt bidrag även till FN:s verksamheter inom dessa områden. Allmänna rådet antog i juni 2001 slutsatser som dels lägger grunden för en förstärkt politisk dialog - med återkommande högnivåmöten mellan EU och FN - dels anger vilka konkreta områden som bör prioriteras när samarbetet mellan EU och FN utvidgas. Till de senare hör centrala frågeställningar inom krishantering och konfliktförebyggande syftande till att säkerställa att EU:s främväxande resurser på bästa sätt även kommer FN:s verksamhet till del. Inom konfliktförebyggande handlar det bland annat om att säkerställa ömbesidigt förstärkande strategier, utbyte av information och analys, samråd mellan särskilda sändebud, sam-
ordning och utbildning på fältet. Inom krishantering syftar samarbete till att säkerställa att EU:s framväxande resurser bidrar med ett faktiskt mervärde till FN, bland annat genom en dialog som rör planering och genomförande av krishantering. I ett regionalt perspektiv skall dialogen särskilt fokusera på västra Balkan, Melanöstern och Afrika.

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

Nya strukturer för krishantering


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


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

EU:s krishanteringskapacitet – civila aspekter

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


EU:s krishanteringskapacitet – militära aspekter


Samverkan med Nato och partnerländer

Under det svenska EU-ordförandeskapet inleddes ett arrangemang som bl.a. innebär att Kusp och Natorådet (NAC) skall mötas minst tre gånger per ordförandeskap. Därutöver genomfördes
extra möten mellan Kusp och NAC under våren 2001 bl.a. för att diskutera situationen på Balkan och det praktiska samarbetet på fältet.

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

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

1.5 Utvecklingen på Balkan


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


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

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

1.6 Utvecklingen i Mellanöstern

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

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


Frågan om ett fredsavtal är intimt förbunden med planerna på utropande av en palestinsk stat. Upprättandet av en palestinsk stat utgör fredprocessens logiska slutmål. Om detta råder numera principiellt enighet bland konfliktens parter och andra inblandade aktörer, inklusive EU. Problem kan dock förväntas om palestinierna proklamerar staten innan en förhandlingsuppgörelse finns med Israel. Under våren och sommaren 2001 har krisen mellan israeler och palestinier eskalerat. Utsikterna till en lösning i bosättningsfrågan ser mörk ut utifrån palestinsk perspektiv. Vädjanden om internationella observatörer har hittills inte gett resultat, och det
koncept som f.n. ligger närmast realisering – en mindre amerikansk närvaro – är i sig kontroversiell hos många palestinier.

1.7 Den nya amerikanska utrikespolitiken och frågan om ett missilförsvarssystem


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

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

Den amerikanska inviten till samråd om missilförsvarsfrågorna har lett till att de flesta stater nu säger sig vilja avvaka en precisering av det amerikanska förslaget till nytt säkerhetspolitiskt ramverk och hur detta förhåller sig till det nuvarande systemet, som
grundas på ABM-avtalet, icke-spridningsavtalet för kärnvapen (NPT) och START-förhandlingarna mellan USA och Ryssland.

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

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


Sverige har vid ett flertal tillfällen uttryckt stark oro över de konsekvenser ett amerikanskt beslut att gå vidare med missilförsvarssplanerna skulle få på det internationella nedrustnings- och
Dessutom finns tecken på att missilförsvarsplanerna används av andra länder som en förevändning för upprustning och för att blockera framsteg på nedrustningsområdet. Försvarsberedningen ser med oro på och anser det angeläget att motverka en sådan utveckling. Arbetet med global nedrustning och icke-spridning måste fortsätta.


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

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

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


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

1.8 Utvecklingen i Ryssland


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


anledning till att noga följa utvecklingen på mediaområdet i Ryssland.

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


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


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

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

1.9 Utvecklingen i Asien


Flygplansincidenten med ett amerikanskt spaningsflygplan som tvingades nödlanda på kinesisk mark sammanföll med den ameri-
2 Konsekvenser för svensk säkerhetspolitik

2.1 Slutsatser för svensk säkerhetspolitik

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

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

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

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

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

Ds 2001:

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

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

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

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

En tredje slutsats sammanhänger med de tekniska infrastruktursystemens fundamentala betydelse för medborgarnas livsbedingelser och ett fungerande samhälle. Hot mot tekniska infrastruktursystem kan få mycket allvarliga konsekvenser och därmed ytterst
också få en säkerhetspolitisk dignitet. Efterhand som systemen ges en ökande grad av avancerad teknik, blir inbördes mer beroende av varandra och i allt större utsträckning internationaliseras och kommersialiseras, blir skyddet av samhällsviktig infrastruktur av väsentlig betydelse för den nationella säkerheten. Utvecklingen motiverar också ett utökat internationellt samarbete om skydd av kritisk infrastruktur.

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

Det öppna moderna samhället har blivit allt mer sårbart genom sitt beroende av informationsteknik, eftersom denna också utgör en grund för fortsatt utveckling av ekonomi och välfärd. De system som används i dag är såbara mot intrång, spionage och förstörelse. Traditionellt starka nationer kan därmed utsättas för angrepp även från nya små och stora aktörer i det internationella systemet. Genom att informationssystem dessutom knyts samman kan en störning sprida sig via olika nätverk och därmed ge upphov till betydande konsekvenser. IT-systemens inbördes beroende resulterar i en gemensam tvärsektoriell sårbart. Särskilt allvarliga konsekvenser kan uppstå när vitala, centrala system i samhället som är spridda eller sammankopplade utsätts för störningar.

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

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

51
Konsekvenser för svensk säkerhetspolitik

52

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

Försvarsberedningen har tidigare angett som avgränsning av säkerhetspolitiiken att denna primärt bör avse sådana hot mot säkerheten som kan innebära snabba och allvarliga försämringar av samhällets normala funktion. Det innebär att hoten måste ha en viss dignitet (dvs. avse samhället eller många människor snarare än enskilda verksmemitter eller individer). Däremot bör inte sådana tänkbbara 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. betraktas som säkerhetskspolitiska hot i sig. Det är dock väsentligt att noga analysera sådana mer långsiktiga förändringstendenser eftersom dessa i sig kan leda till akuta händelser med mycket svåra konsekvenser för samhället.

2.2 Grundelement i Sveriges säkerhetspolitik

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

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

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

Vår säkerhetspolitik har såväl en nationell som en internationell dimension.

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

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

Med utgångspunkt i en bred syn på säkerhet formas säkerhetspolitikens båda dimensioner i ett kontinuerligt samspel mellan flertalet politikområden.
Det är av avgörande betydelse även för Sveriges säkerhet att utvecklingen globalt leder till fördjupad demokrati, öppenhet och välfärd, och därmed till ökad stabilitet och trygghet. Av central betydelse är FN:s breda insatser för fred och säkerhet. Sverige lägger också stor vikt vid att FN och de regionala organisationerna på olika sätt tidigt kan ingripa i lokala och regionala konflikter.


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


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

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

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

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

2.3 Konsekvenser för totalförsvaret

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

För det militära försaret har den säkerhetspolitiska utveckling-
enä märket och möjliggjort en övergång från ett invasionsförsvar till
ett insats- och kompetensförsvar. Det handlar om en genomgri-
pande förändring av såväl omfattning som struktur, där utgångs-
punkten är relativt sett begränsade krav på att kunna möta angrepp
mot Sverige men ökade krav på att delta i internationellafredsfräm-
jande och humanitära insatser. Det militära försaret skall också
bidra till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred.

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

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

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

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

De resurser som skapas inom ramen för totalförvar, där en omfattande verksamhet även fortsättningsvis kommer att bedrivas inom den militära delen av totalförvar, skall i ökad utsträckning utformas så att de kan användas vid internationella fredsfrämjande och humanitära insatser och för att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred. Utgångspunkten för denna inriktning, den s.k. helhetssynen, är att det i betydande utsträckning är samma eller likartade åtgärder som måste vidtas och resurser som måste tillskapas oavsett vilken hot- eller risksituation som ligger till grund. Det handlar därvid bl a om en utformning av totalförvarsresorurserna så att de effektivt kan användas både nationellt och internationellt, om att utvecklingen av ledningsstrukturer och ledningssystem skall utgå från hela hotska-
Försvarsberedningen konstaterade i rapporten Gränsöverskridande sårbarhet – gemensam säkerhet (Ds 2001:14) att de hot som har säkerhetspolitisk dignitet berör flertalet politikområden, och att de hot och risker som är aktuella idag och som upplevs som relevanta för framtiden behöver behandlas på ett mer övergripande sätt. Försvarsberedningen anser därför att det är nödvändigt med vissa förändringar som innebär ett nytt koncept och en ny struktur för samhällets hantering av olika sårbarhets- och säkerhetsfrågor.

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

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


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

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

lan, och att åtgärderna i övrigt inom många områden, t.ex. infrastruktur och sjukvård, kan vara desamma oavsett om det är en katasstrofsituation eller ett angrepp som ligger till grund.
lika entydiga begrepp som för sektorshändelser. Idag används be-
grepp som extraordinära eller särskilda händelser, svåra påfrest-
ingar på samhället i fred etc. Karaktäristiskt för dessa situationer
är att med normal, fredstida organisation kunna hantera ”onormala
situationer”, som inte har förutsatts genom särskild sektorslag-
stiftning.

Det är inte lämpligt enligt Försvarsberedningen att innefatta
samhällets beredskap mot andra typer av hot och risker än krig i
begreppet totalförsvar. Ett viktigt skäl till Försvarsberedningens
bedömning är att begreppet totalförsvar har en folklig förankring
med en tydlig knytning till krig som motiverar särskilda befogen-
heter och fullmaktslagar. Ett annat skäl är att totalförsvar är ett för-
fattningssreglerat begrepp med ett omfattande regelverk där föränd-
ingar skulle få mycket stora följdverkningar.

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

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

Försvarsberedningen utvecklar i kapitel 4 sin syn på samhällets
hantering av sårbarhets- och säkerhetsfrågor och de närmare för-
slagen om en ny struktur för ökad säkerhet.
3 Ekonomiska utgångspunkter

3.1 Beslutade ekonomiska ramar


<table>
<thead>
<tr>
<th>Utgiftsområde 6 Totalförsvar</th>
<th>varav omställningsbidrag</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>miljoner kr. löpande pris</td>
<td>2002</td>
</tr>
<tr>
<td>45 804</td>
<td>44 751</td>
</tr>
<tr>
<td>3 000</td>
<td>1 000</td>
</tr>
</tbody>
</table>
3.2 Finansiering av åtgärder för anpassning


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

Åtgärder som behöver beslutas för att *anpassa försvarsförmågan till gradvisa omvärldsförändringar* kan således i gångse ordning fö-
reslås riksdagen som därmed kan anvisa ökade eller minskade an-
slag inom utgiftsområdet utan att detta fördrojer eller förhindrar anpassning. Budgetprocessen med treåriga utgiftstak och ramar för utgiftsområden innebär att statsmakterna måste prioritera mellan de verksamheter som bedrivs under olika utgiftsområden. I en till-
växtsituation torde vissa resurser kunna frigöras inom utgiftsområ-
dets ram genom omprioritering av verksamhet. Försvarsberedning-
en har i tidigare rapporter pekat på behoven av att undvika långsikt-
tiga bindningar för att uppnå en flexibilitet i försvarsplaneringen
som medger att ekonomiska resurser beloppsmässigt kan identifie-
ras och göras tillgängliga för anpassning på både kort och lång sikt.
En sådan flexibilitet är en god förutsättning för anpassning till
gradvisa förändringar.

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

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

I 9 kap. 3 § regeringsformen föreskrivs att riksdagen vid budget-
reglering skall beakta behovet under krig, krigsfara eller andra ut-
omordentliga förhållanden av medel för rikets försvar. Med stöd av
denna bestämmelse bemyndigar riksdagen årligen regeringen att
utnyttja en beredskapskredit om 40 miljarder kronor i Riksgåldsk-
toret. Krediten skall säkerställa att en nödvändig beredskaps-
höjning inte förhindras eller fördrojs därför att regeringen inte dis-
ponerar erforderliga betalningsmedel. Åtgärder som behövs för att
snabbt öka försvarsförmågan täcks dock inte av detta bemyndigan-
de. Nuvarande lydelse av regeringsformen och budgetlagen har i
detta hänseende sin utgångspunkt i den tidigare fokuseringen på ett
invasionsförsvar.
Försvarsberedningen anser att regeringen bör närmare utreda möjligheten att utöka bemyndigandet om beredskapskreditatt även gälla åtgärder som behövs för att skynda och öka försvarsförmågan, alternativt att en särskild kredit för anpassning anlitas. Krediten bör kunna användas efter beslut av regeringen till följd av en snabb allvarlig försämring av det säkerhetspolitiska läget. Det ligger i sakens natur att ett sådant beslut fattas först efter att frågan behandlats i Utrikesnämnden och efter att Försvarsutskottet informerats i ärendet.

3.3 Omställningsbidraget


3.4 Finansiering av fredsfrämjande truppinsatser

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


3.5 Sårbarhets- och säkerhetsutredningen

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

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


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

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

4.1 Utgångspunkter


4.2 En ny sårbarhet och förändrade säkerhetspolitiska förutsättningar

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

Ds 2001:

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

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


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

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

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

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

Enligt Försvarsberedningen ställs således krav på förmåga att hantera kriser i hela hotskalan. Utöver en förmåga att operativt kunna samordna och hantera tvärsektoriella kriser innebär detta även uppgifter att kunna planera, förbereda, förebygga och efterbearbeta och återställa förhållanden och förtroende efter en kris. För-
svarsberedningen vill i detta sammanhang också framhålla att de förändrade förutsättningarna också innebär att relationerna mellan civilt och militärt försvar har ändrats. Den tidigare starka betoning-
en av det civila försvar som en stödjande resurs i förhållande till det militära försvar har inte samma aktualitet vid den typ av väpnade angrepp som bedöms vara genomförbara i nuvarande om-


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

4.3 Principer för krishantering i samhället

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

70

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


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

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

Även rekryterings-, utbildnings- och övningsverksamheten be-
höver förnyas. Denna verksamhet har tills nu i mycket stor ut-
sträckning varit inriktad på att öva hantering av olyckor och krig.
Räddningstjänstens och Försvarsmaktens behov har i hög grad
präglat utbildnings- och övningsverksamheten. Inslaget av sektor-
sövergripande utbildnings- och övningsverksamhet måste öka för
att på så sätt skapa en mer generell krisshanteringsförmåga i samhäl-
let. Det är också angeläget att i väsentligt större utsträckning än nu
lägga strävan att generera infrastrukturen.

Sårbarhets- och säkerhetsutredningen anser att SRV:s skolverk-
samhet med en annan inriktning och ett annat huvudmannaskap
skulle kunna användas för detta ändamål. Vidare har regeringen
uppdragit åt Statens räddningsverk att vidareutveckla det tidigare
redovisade förslaget till ett nytt utbildningssystem som tillgodos-
der kommunala behoven av grundutbildning, fortbildning och vida-
reutbildning för den kommunala räddningstjänstens personal. För-
svarsberedningen anser att det behövs att utbildningen inom säker-
hets- och beredskapsområdet utvecklas och anpassas bättre till
kommunernas behov. Även frivilligorganisationerna bör kunna
medverka i detta sammanhang genom att medverka i information,
utbildnings- och övningsverksamhet samt i beredskapsförberedel-
ser. Därigenom får frivilligorganisationerna en lokalt förankrad verksamhet vilket i sin tur bör främja folkförankringen och försvarsviljan.


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

DS 2001:

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


Ytterligare en princip som bör tillämpas vid hanteringen av kriser i samhället kan kallas närhetsprincipen. Denna princip innebär att kriser skall hanteras på lägsta möjliga nivå i samhället. Med detta avses att den ledningsnivå eller instans som närmast berörs av det akuta krisförloppet normalt skall svara för ledningen av de åtgärder som erfordras för att man skall kunna hantera krisen på ett effektivt sätt. Krishanteringen bör endast lyftas till högre nivåer om det-
ta krävs för en rationell prioritering av olika åtgärder eller om sam-
ordningen av insatserna av andra skäl blir lidande av att krisen han-
teras på den närmast berörda nivån. Beträffande fredstida kriser
torde detta i många fall innebära att kommunen och kommunled-
ningen är en lämplig krishanteringsnivå. Det har i praktiken också
visat sig att kommunerna – enskilt eller i samverkan - kan klara re-
lativt omfattande krissituationer. Detta gäller i synnerhet större
kommuner.

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

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

4.4 Samordning och samutnyttjande av resurser för
krishantering

Försvarsberedningen har i tidigare rapporter betonat att när resur-
sen dimensioneras med primär utgångspunkt i en viss uppgift, bör
möjligheterna beaktas att dra nytta av åtgärderna också inför andra
hotsituationer. Fördelarna med ett sådant synsätt när det gäller frå-
gan om avvägning och dimensionering ligger främst i de samord-
ningsvinster som uppnås i utnyttjande av resurserna. Även med
beaktande av krav på unika resurser, beredskapskrav eller andra be-
gränsningar, ser Försvarsberedningen att klara effektiviserings-
- och rationaliseringsvinster kan uppnås genom sam- och merutnyttj-
dele. En sådan helhetssyn bör således leda till att de totala kostna-
derna för samhället att möta olika pårestningar kan reduceras.

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

Ds 2001:


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

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

<table>
<thead>
<tr>
<th>Alternativ</th>
<th>0</th>
<th>1</th>
<th>2</th>
<th>3</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Omvärldsanalys</td>
<td>0</td>
<td>+</td>
<td>+</td>
<td>++</td>
</tr>
<tr>
<td>Planering (lång)</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>+</td>
</tr>
<tr>
<td>(kort)</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>+</td>
</tr>
<tr>
<td>Läge (sjö)</td>
<td>0</td>
<td>+</td>
<td>+</td>
<td>++</td>
</tr>
<tr>
<td>(luft)</td>
<td>0</td>
<td>+</td>
<td>0</td>
<td>++</td>
</tr>
<tr>
<td>(land/pers)</td>
<td>0</td>
<td>+</td>
<td>+</td>
<td>++</td>
</tr>
<tr>
<td>(risk)</td>
<td>0</td>
<td>+</td>
<td>+</td>
<td>++</td>
</tr>
<tr>
<td>Beredskap</td>
<td>0</td>
<td>+</td>
<td>+</td>
<td>++</td>
</tr>
<tr>
<td>Utbildning</td>
<td>0</td>
<td>+</td>
<td>0</td>
<td>+</td>
</tr>
<tr>
<td>Övning</td>
<td>0</td>
<td>0</td>
<td>+</td>
<td>++</td>
</tr>
<tr>
<td>Stöd</td>
<td>0</td>
<td>+</td>
<td>+</td>
<td>++</td>
</tr>
<tr>
<td>Förebyggande</td>
<td>0</td>
<td>+</td>
<td>+</td>
<td>+</td>
</tr>
<tr>
<td>Verksamhet i kris</td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
<td></td>
</tr>
<tr>
<td>Ledning</td>
<td>0</td>
<td>+</td>
<td>+</td>
<td>++</td>
</tr>
<tr>
<td>Lägesbild</td>
<td>0</td>
<td>+</td>
<td>+</td>
<td>++</td>
</tr>
<tr>
<td>Information</td>
<td>0</td>
<td>+</td>
<td>0</td>
<td>++</td>
</tr>
</tbody>
</table>
Sårbarhet och säkerhet - en förbättrad helhetssyn

Detta centrum bör innefatta lokal och utrustning för ledning i samverkan av vissa funktioner såväl under normala förhållanden som vid allvarliga olyckor och särskilda samhälleliga kristillstånd på och runt Gotland.

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

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

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

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

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

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


4.6 Partnerskap mellan stat och näringsliv för ökad säkerhet i infrastrukturen

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

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

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

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

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

4.7 Införandet av en ny grundstruktur för krishantering i samhället


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

5.1 Inledning

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

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

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

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

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

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

Försvarsberedningen anser att det även fortsättningsvis är av grundläggande betydelse att ovanstående slag av bestämmelser finns, men att det kan finnas ett behov av att på olika områden se
över vissa författningar. Exempelvis har beredningen i sin föregående rapport föreslagit att regeringen på begäran av EU skall kunna sätta in Försvarsmakten i fredsbevarande operationer.

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

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

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

- Väpnat angrepp, med annat syfte än ockupation och av begränsad omfattning, som kan sättas in med kort förvarning. Det skulle t.ex. kunna röra sig om fjärrstridskrafter (flyg, kryssningsmissiler, ballistiska robotar) som kan utgå direkt från sin fredsgruppering.
- Angrepp av förtäckt typ, dvs. angriparen, som kan vara såväl en stat som en organisation, är svår att identifiera, och där nya typer av påverkansmedel såsom angrepp mot informationssystem utnyttjas.
- Aktörer, som inte är stater, som utnyttjar avancerade vapen inkluderande icke-konventionella vapen.
- Svåra påfrestningar på samhället, där tidsförhållandena är knappa och totalförsvarsresurser behöver utnyttjas.
Försvarsberedningen anser liksom tidigare att det är nödvändigt att Sverige utvecklar sin förmåga att möta ovan skisserade hotsituationer. En viktig del av detta är att ledningssystemet i fred och i krig är utformat så att relevanta beslut kan fattas och att samhällets samlade åtgärder blir effektiva. Som tidigare konstaterats anser beredningen att ledningssystemet för totalförsvaret i dess olika komponenter i huvudsak är utformat på ett ändamålsenligt sätt. En viktig kvarstående uppgift är dock att säkerställa att ledningssystemet för situationer i fred och som inte faller under totalförsvarets verksamhet uppfyller de krav som föranleds av att den vidgade säkerhetssynen täcker ett helt spektrum av hot både i fred och krig.


5.2 **Ett ledningssystem för krishantering i samhället**

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

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

Ledningssystemet bör i enlighet med ansvarsprincipen också utgöra grunden för samhällets ledningssystem under höjd beredskap. Som anges på annan plats i denna rapport bör huvuddelen av åtgärderna inom det civila försvaret dock begränsas till att i första hand utgöra en planeringsverksamhet för anpassningsåtgärder vid en för-
ändrad säkerhetspolitisk situation. Ett sätt att uttrycka de begränsade satsningarnas som behöver vidtas är att ange att vissa myndigheter skall ha ett *bevakingsansvar* för åtgärder som kan vara aktuella som en förberedelse för krig, något som behandlas närmare längre fram i detta avsnitt. Vid höjda beredskap skall det regelsystem som i dag finns kunna sättas in kraft utan att omfattande organisatoriska förändringar behöver vidtas.

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


**Central nivå**

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

88

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


Regional nivå

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

Länsstyrelserna bör ha en samordningsroll på regional nivå beträffande kommunernas och statliga aktörers handlande i krisen och ha tillgång till den expertis på olika områden som kan krävas för denna uppgift. Länsstyrelsen bör i normalfallet dock inte ha direkta beslutsbefogenheter vad gäller krishantering om inte regeringen så beslutar i enskilda fall. Om en krissituation berör flera län och en
samordning härigenom behövs, bör regeringen kunna besluta att en länsstyrelse tar över samordningsuppgifterna över hela det geografiska område som berörs. Länsstyrelsen kan dock redan i dag utöva ledningsansvar i vissa situationer enligt räddningstjänstlagen vilket är en ordning som bör bestå.

Lokal nivå

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


Andra ansvarsförhållanden som kan behöva övervägas

Områdesansvaret innebär som ovan framgått att tillgodose behovet av tvärsektoriell samordning och samverkan vid allvarliga krissituationer inom ett bestämt geografiskt område. I vissa fall finns det dock ett behov av fackmässig samordning och samverkan i sådana situationer. Denna typ av samordning saknar en geografisk dimension och gäller i stället själva verksamheten oavsett på vilken plats eller nivå som denna bedrivs. Behovet av samordning och samver-
kan genereras av starka ömsesidiga beroendeförhållanden som kan
finnas mellan olika verksamhetsområden. Ett viktigt exempel på
beroendeförhållanden som genererar ett behov av fackmässig sam-
ordning finns bl.a. inom den tekniska infrastrukturen. Försvarsbe-
redningen har tidigare utförligt behandlat denna typ av problemat-
ik.

Det kan också finnas ett behov av att utgå från vissa gemensam-
ma förutsättningar vid genomförandet av utbildnings- och öv-
ningsverksamhet för den personal som engageras på olika myndig-
heter vid krishantering. I akuta krisförlopp kan det härutöver fin-
nas anledning att bl.a. samordna expertstöd och rådgivning från
centrala myndigheter till regionala och lokala organ. Beroendeför-
hållanden enligt ovan finns på olika nivåer i samhället. Inte minst
gäller detta mellan centrala statliga myndigheter. För att tillgodose
de krav på samordning som finns inom de aktuella sakområdena
bör berörda myndigheter tilldelas ett samverkansansvar i förhållan-
de till andra myndigheter som är verksamma inom sakområden
som har viktiga beröringspunkter. Vissa myndigheter bör härut-
över åläggas ett bevakningsansvar för att kunna ha en grundläggan-
de förmåga till att vidta anpassningsåtgärder om den säkerhetspoli-
tiska situationen förändras. Detta kräver bl.a. förmåga till om-
världsbevakning och att upprätthålla viss kompetens och plane-
ringskapacitet som är inriktad på de speciella förhållanden som
gäller för höjd beredskap.

5.3  Ledning och samordning av totalförsvaret

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

Innan beredningen går in på den närmare redogörelsen för led-
ningsfrågorna inom militärt och civilt försvar är det lämpligt att
definiera några vanligt förekommande begrepp och uttryck i led-
ningssammanhang. Begreppet ledningssystem används i det följande
som en samlingsterm för de olika beståndsdelar som behövs för att
ledning skall kunna utföras. Ledningssystemet består således av bestämmelser, organisation, doktrin, personal och teknik.

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

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

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

5.4 Militärt försvar

5.4.1 Ledning av det militära försvar

Försvarsmakten är en myndighet som lyder under regeringen. Regeringen styr Försvarsmakten, i krig och i fred, genom regeringsbeslut. Försvarsmaktens uppgifter och organisation regleras genom myndighetens instruktion. Årligen beslutar regeringen om resurs- tilldelning, beredskapskrav, styrning och återrapportering av Försvarsmaktens verksamhet m.m. i regleringsbrev. Härutöver tillkommer en stor mängd regeringsbeslut i olika frågor. Ett exempel
av insatsledningskaraktär är regeringsbeslut om Försvarsmaktens deltagande i internationella insatser. En annan typ av beslut som är viktigt både för Försvarsmaktens insatsledning och verksamhetsledning är utnämning och placering av högre chefer inom myndigheten.

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


**Försvara Sverige mot väpnat angrepp**

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

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

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

Hävda vår territoriella integritet

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

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

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

Bidra till fred och säkerhet i omvärlden

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

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

Såväl riksdagen, regeringen som Försvarsberedningen har betonat vikten av att förkorta tiden från det att behovet av en internationell insats uppstår till dess att förbanden är på plats och kan lösa sina uppgifter. En svensk insats kan dock först ske under förutsättning av att det finns ett relevant mandat enligt ovan.
En viktig del som vi själva kan påverka är dock att regeringens och riksdagens beslut om en svensk internationell insats bereds så snabbt som möjligt. De formella möjligheterna för en snabb beredning är goda både inom Regeringskansliet och vid kammarbehandlingen i riksdagen, men förutsätter samtidigt en enighet i sak om lämpligheten av den aktuella insatsen. Förutsättningar för snabba insatser bygger också på att finansieringen av en ny insats är klar och att förbandet har den beredskap och det personalförsörjningsläge som gör att förbandet kan vara på plats inom 30 dagar efter regeringens beslut. Försvarsberedningen utgår från att ovanstående förhållanden beaktas i det fortsatta arbetet med att utveckla vår förmåga att delta i nationella fredsförjämmande insatser.

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

Stärka samhället vid svåra påfrestningar i fred m.m.

Försvarsmakten skall bidra till att stärka samhället vid svåra påfrestningar i fred. Vidare ska Försvarsmakten kunna lämna stöd till andra myndigheter vid förekommande händelser som svåra olyckor. Regeringen har beslutat om de villkor som gäller för att Försvarsmakten ska kunna delta i sådan verksamhet genom förordningen (1986:1111) om militär medverkan i civil verksamhet. Förordningen innehåller bl.a. bestämmelser om när Försvarsmaktens ska kunna utföra transporter med helikoptrar åt sjukvårdshuvudmän samt under vilka omständigheter Försvarsmakten får ställa personal och egendom till en polismyndighets, Kustbevakningens
och Tullverkets förfogande för transporter av personal och utrustning. Förordningen är för närvarande under översyn (Översyn av Försvarsmaktens stöd till andra myndigheter m.m. dir. 2000:87), jfr. avsnitt 7.7 Användning av militära resurser vid civil krishantering. Syftet med översynen är att få ett klarare och mer entydigt regelsystem som ger uttryck för den helhetssyn som ska prägla samhällets satsningar och åtgärder för att förebygga och hantera hot och risker, såväl i fred som i krig. Försvarsberedningen anser att det i enlighet med direktiven för översynen är viktigt att samhällets samla- de resurser kan användas på ett effektivt sätt och att totalförsvarets resurser därvid bör användas så långt möjligt där så är lämpligt.

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

Regeringens styrning av Försvarsmakten


Regeringsformen medger stor frihet för regeringen att själv reglera sina arbetsformer. Detta avspeglas också i Regeringskansliets organisation och arbetsformer, som kan vara stabil över en längre tid såsom departementsindelningen eller tillfällig genom bildandet av olika arbetsgrupper inom Regeringskansliet. I arbetsgrupper del-
tar ofta experter från myndigheterna. Regeringens styrning av Försvarsmaktenens fredstida verksamhet omfattar i sak exempelvis mål för förbandsverksamheten, utveckling av förmågor och kompetenser, förutsättningar för militärstrategisk planering, beredskap hos förbanden, materielförsörjning, utnämningar samt anpassningsåtgärder vid förändrade säkerhetspolitiska förutsättningar.

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

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


Regeringskansliets förmåga att bereda ärenden som rör inriktningen av Försvarsmaktenens militärstrategiska planering, anpass-
ningsplanering och underrättelsetjänst har på senare tid förstärkts, bl.a. genom tillkomsten av ett sekretariat för analys och långsiktig försvarsplanering och en samordningsfunktion för försvarsunderrättelsetjänsten inom Regeringskansliet.

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

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

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

Regerings, Regeringskansliets och Högkvarterets organisation vid insatser med Försvarsmakten

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

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

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


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

5.4.2   Ledning inom Försvarsmakten

Försvarsmaktens ledningsorganisation har under de senaste åren genomgått en stor förändring. Reformeringen av ledningsorganisa-
tionen har utgjort en nödvändig del i den samlade ominriktningen av det militära försvaret. Detta innebär att utgångspunktarna och formerna för ledningsorganisationen ändras från gårddagens traditionella inriktning mot invasionsförsvar till ett insatsförsvar för morgondagens bredare och mer komplexa hotbilder.


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

**Organisation och ansvarsförhållanden**

**Generellt**

Försvarsmakten består av två delvis överlappande delar. Den ena är insatsorganisationen och den andra är grundorganisationen. Försvarsmakten stöds av andra myndigheter inom främst Försvarsdepartementets område, så kallade totalförsvarsgemensamma myndigheter. Förhållandet mellan insatsorganisationen och grundorganisationen samt de totalförsvarsgemensamma myndigheterna beskrivs schematiskt i bilden nedan.
Insatsorganisationen består av krigsförband vars utformning styrs av de operativa förmågor och kompetenser som riksdagen och regeringen har beslutat. Insatsorganisationens förband används i högre beredskapsnivåer för insatser inom och utom Sveriges gränser. Insatsorganisationens förband utgör grunden för de förband som genomför fredsfrämjande internationella insatser. Insatsorganisationens resurser (materiel och personal) används även inom ramen för grundorganisationens verksamhet, t.ex. för utbildning och insatser vid hävdande av territoriell integritet m.m.

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

Försvarsmaktens ledningsorganisation framgår av bilden nedan.

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

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

Överbefälhavaren och dennes ställföreträdare utgör Försvarsmaktens myndighetsledning. Överbefälhavaren ansvarar för Försvarsmaktens verksamhet. Myndighetsledningen, Högkvarteret och Operativa insatsledningen utgör Försvarsmaktens centrala led-
Samhällets krishantering - en samlad syn på ledning

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

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

**Insatsledning**


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

Insatsledning innebär att leda förband ur insatsorganisationen när denna löser någon av Försvarsmakten uppgifter: försvar mot väpnat angrepp, hävda Sveriges territoriella integritet, genomföra internationella fredsfrämjande insatser samt stödja samhället vid svåra påfrestningar i fred. Insatsledning sker samtidigt på olika nivåer och rena beroende på insatsens komplexitet och storlek. Inom Försvarsmaktens används tre nivåer för att ange olika typer av insatsledning: militärstrategisk, operativ och taktisk.
Militärstrategisk, operativ och taktisk ledning har generellt sett olika karaktär avseende syfte, användning av resurser samt utsträckning i tid och rum. Militärstrategisk ledning är av övergripande karaktär och avser insatsledning som, i enlighet med vad regeringen och riksdagen beslutat, fördelar militära resurser till militära operationer samt ger tillhörande riktlinjer och ramar. Operativ ledning avser insatsledning, normalt av större omfattning, som kännetecknas av en omfattande samordning av och integration mellan olika slag av stridskrafter: operationer. Operativ ledning utgör härvid länken mellan militärstrategisk ledning och taktisk ledning. Taktisk ledning innebär insatsledning av mindre omfattning och enskilda strider, vilka således är mer avgränsade till tid och rum än operationer.

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

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


Operativ ledning utövas av operationsledning inom Operativa insatsledningen. Taktisk ledning utövas av Operativa insatsledningens taktiska kommandon. För att underlätta samordning kommer hela Operativa insatsledningen enligt riksdagens beslut att samgrupperas på en gemensam stabsplats. Genom en samlokalisering av den operativa och taktiska ledningsnivån skapas också goda för-
utsättningar för utvecklingen av ledningsdoktrinen, både i försvarsaktsgemensamma och stridskraftsspecifika frågor.

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

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


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

En viktig uppgift för militärdistrikten är härutöver att leda planering och genomförande av mobilisering inom militärdistriktet.
Militärdistriktet leder och samordnar också den militära säkerhets-tjänsten inom respektive militärdistrikt.

**Verksamhetsledning**

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

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

**Uppdragssystemet inom verksamhetsledningen**

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

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


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

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

Personal

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

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

För att kunna möta ett storskaligt vapnat angrepp krävs en tillväxt av hela organisationen, som kan pågå i flera år. Detta sker ge-
nom att officerare och annan personal nyutbildas och placeras i de nya enheter som successivt tillförs under en tillväxtperiod.

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

Teknik - Grunder för utveckling av ledningssystemets tekniska del


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

Ett sammanhållet ledningssystem kommer ur teknisk synpunkt att kräva att många befintliga och planerade materielsystem anpassas till Försvarmaktens tekniska arkitektur. För vissa materielsystem kommer denna anpassning att innebära att den funktion som
materielsystemet idag löser istället kan komma att lösas av andra framtida eller befintliga materielsystem. Försvarsberedningen vill i detta sammanhang understryka vikten av att materielsystem görs interoperabla mellan olika ledningsnivåer och stridskraftar såväl nationellt som internationellt. Militära system bör även möjliggöra en effektiv kommunikation med andra myndigheter som polis och kustbevakning när detta är påkallat i akuta lägen, t.ex. vid eftersök av försvunna personer. Detta kan numera ske med modern teknik på ett sätt som säkerställer grundprinciperna för användning av militära resurser vid civil krishantering (jfr. avsnitt 7.7).


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

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

Ledningssystemets tekniska förutsättningar bygger således på dels de befintliga ledningscentraler som bl.a. finns vid Operativa insatsledningen, dels på ledningslaboratorier enligt ovan och slutligen på det långsiktiga forsknings- och studiarbete som bedrivs inom Försvarsmakten och andra myndigheter, t.ex. Försvarshögskolan och Försvarets materielverk. Erfarenheterna från forsknings- och studiarbetet överförs därmed till ledningsorganisatio-
nen för att på så sätt bidra till den kontinuerliga process som måste känneteckna utvecklingen av ledningssystemets olika delar

5.5 Civilt försvar

5.5.1 Det civila försvarets ledningsstruktur


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

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

Detta inbegriper i många fall en samverkan i fred mellan aktörer som kommer ha motsvarande kontakter även under höjd beredskap.

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

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

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

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

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

### 6.1 Försvarsresursernas användningsområden

Utifrån säkerhetspolitikens syften skall försvarsresurserna liksom tidigare kunna användas för att:
- Försvara Sverige mot väpnat angrep,
· hävda vår territoriella integritet,
· bidra till fred och säkerhet i omvärlden, och
· stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred.

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

De beslut som fattas inom ramen för försvarsPolitiken berör resurser och verksamheter inom Försvarsmakten, vad som finansieras över försvarslagen inom civilt försvar, verksamheten vid vissa nämnder och vid försvarsektorns stödmyndigheter, samt all verksamhet som därunder bedrivs för att förbereda Sverige för krig.

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

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

6.2.1 Framtida konflikters karaktär

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

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

Den tekniska infrastrukturen, som elförsörjning, telekommunikationer och IT-system, spelar en allt viktigare roll för att kunna
upprätthålla samhällets vitala funktioner. De senaste årens informationssteknologiska utveckling har inneburit att även mindre intressegrupper, kriminella grupper, terrorister och ekonomiskt svagare stater får allt större möjligheter att påverka, oavsett var i världen dessa aktörer befinner sig.


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

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

Mot bakgrund av historiska erfarenheter har ofta fred och krig behandlats som två tydligt urskiljbara förhållanden. Dagens förhållanden och kanske ännu mera i framtiden, visar på att det inte kommer att vara möjligt att göra denna klara avgränsning. Istället riskerar vi att hamna i en situation där händelserna utvecklas i en glidande skala och där det inte längre blir möjligt att avgöra vad som gäller. I en sådan situation kommer också den gräzon som skapas mellan fred och krig att bli alltmer betydelsefull. En vidgad hot- och riskbild innehåller därför stora osäkerhetsmoment för samhället. Osäkerhet kommer bland annat att föreligga kring när
Försvarspolitikens inriktning Ds 2001:

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

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


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

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

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

Historiska erfarenheter pekar i huvudsak på att det är svårt för en angripare att nå avgörande politiska eftergifter genom terrorbombningar eller andra åtgärder riktade mot befolkningen – i många fall riskerar man att i stället stärka motståndsviljan. Det kan dock inte uteslutas att beslutsfattare påverkas av hot om våld riktat mot civilbefolkningen, särskilt om det gäller NBC-stridsmedel.
Befolkningens uppfattning om realismen i olika former av hot kan bli avgörande för hur den klarar att hantera dem. Osäkerheter om vad som inträffat eller oförmåga att på ett trovärdigt sätt förmedla information om inträffade händelser kan inverka menligt på befolkningens förtroende och bidra till att förvärra effekterna av håndelseutvecklingen.

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


### 6.2.2 Väpnat angrepp och hävdande av territoriell integritet

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


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

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

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

På lång sikt går det inte att utesluta möjligheten av ett mer omfattande angrepp. Militärstrategiska förändringar och en ny genera-
tion av förband medför att ett sådant hot kommer att se annorlunda ut än det gjorde under det kalla kriget, vilket är ett grundläggande ingångsvärde i det långsiktiga anpassningstänkandet. Innan ett sådant hot kan bli verklighet måste det ske en försämring av det säkerhetspolitiska läget under en längre tid vilket kommer att vara iakttagbart såväl i form av politiska som av militära förändringar av stor omfattning.

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

6.3 Bidrag till fred och säkerhet i omvärlden

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

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

Säkerheten i närområdet är grundläggande för Sveriges försvarsansträngningar. Det förtreendeskapande samarbetet är centralt härvidlag. Totalförsvarsresurser används för att bistå Estland, Lettland och Litauen i uppbyggnad av det försvar som de, liksom varje oberoende nation, har rätt till. Genom ett aktivt deltagande med både militära och civila totalförsvarsresurser inom ramen för Partnerskap för fred (PFF) bidrar Sverige till att stärka säkerheten i Östersjöregionen, bl.a. avseende räddningstjänst. Sverige verkar för att i ökad utsträckning involvera Ryssland i det euroatlantiska säkerhetssamarbetet. Samarbetet med de nordiska länderna på säker-
hets- och försvarsområdet har breddats och fördjupats. Verksamhet inom ramen för den europeiska konventionella rustningskontrollen, som t.ex. observationsflygningar i enlighet med Open Skies-avtalet eller militära inspektioner i enlighet med Wiendokumentet, fyller en viktig förtroendeskapande funktion.


Försvarsberedningen bedömer att ett betydande antal konflikter med allvarliga konsekvenser i och utanför det aktuella konfliktområdet kommer att förekomma även i framtiden. Det medför att behovet av att gemensamt kunna hantera dessa kommer att vara stort under överskådlig tid. Bristande politisk vilja och samordning för-
svårar ofta möjlheten att hantera potentiella konflikter i ett tillräckligt tidigt skede för att förhindra en våldsspiral. Därtill finns fortfarande en stor brist på såväl militär som civil krishanteringsförmåga i Europa men främst globalt.

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

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

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

Regeringen och riksdagen har tidigare uttalat att alla operativa insatsförband i princip skall kunna användas för internationell verksamhet men att åtgärder för att utveckla den operativa förmågan till sådana insatser måste vidtas efter hand. Denna inriktning bör ligga fast. I detta avseende är det angeläget att beakta att anskaffning av nya materielsystem och vidareutveckling av befintliga bör ske så att lednings- och samverkansmöjligheter förbättras. Så långt som möjligt bör systemen göras så flexibla, operativt rörliga och modulärt upbyggda att de kan användas för flera operativa uppgifter såväl nationellt som internationellt. Under de närmaste åren är det av särskild vikt att materielförsörjningen stöder en utveckling av det militära försvarets förmåga att lösa ett brett spektrum av uppgifter inom ramen för utvecklingen av EU:s förmåga och Natos förmåga att tillsammans med partnerländer hantera kriser. I alla faser av materielförsörjningen måste det finnas en förmå-
Försvarspolitikens inriktning Ds 2001:

122

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

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

6.4 Stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred

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

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


7 Utvecklingen inom det militära försvar - nätverksförsvar

7.1 Inledning

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

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

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

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

Försvarsberedningen anser att kraven på operativ förmåga i olika avseenden och kompetenser för Försvarsmakten bör utvecklas i
vissa delar. Detta redogörs för närmare nedan. Vidare redovisas be-
redningens syn på behovet av stridskrafter och deras utveckling. 
Därtill belyses närmare två viktiga utvecklingslinjer för Försvars-
makten inom ramen för de beslutade förändringarna, nämligen 
Försvarsmaktns internationalisering samt användning av militära 
resurser vid civil krishantering.

Det finns också skäl att beröra de frågor som kan uppstå när det 
gäller att avväga Försvarsmaktns resurser mot olika angelägna än-
damål. Försvarsberedningen har i sitt betänkande Förändrad om-
värd – omdanat försvar (Ds 1999:2) anfört följande: Grunden för 
det militära försaret är förmågan till vapnad strid. I framtiden blir 
det allt viktigare att kunna hantera hela skalan av vapnade hot och 
angrepp från de enklare formerna av vapnad strid med enklare va-
pensystem till ett högteknologiskt krig, innefattande resurser som 
från långa avstånd kan slå ut vitala samhällsfunktioner och militära 
resurser. Sådana angrepp kan harröra från insatser från aktörer som 
hotar eller angriper våra nationella och vitala intressen till mer om-
fattande strider mellan militära förband.

Regeringen har i prop. 1999/2000:30 Det nya försvaret angett att 
grunden för det militära försavrets utveckling även framgent skall 
vara förmågan till vapnad strid. Försvarsutskottet har inte haft någ-
har vidare i förordningen (2000:555) med instruktion för För-
svarsakten beslutat att denna förmåga skall utgöra grunden för 
Försvarsmakten verksamhet.

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

Förmågan till vapnad strid är alltså en grundläggande förutsät-
ning för att Försvarsmakten skall kunna bidra till att uppfylla de av 
riksdagen beslutade målen för totalförsvaret, nämligen att totalför-
svarsresurserna skall kunna användas för följande ändamål:
- förvara Sverige mot vapnat angrepp,
- hävda vår territoriella integritet,
- bidra till fred och säkerhet i omvärlden och
- stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred.
För att Försvarsmakten skall kunna uppfylja ovanstående mål är det av stor betydelse att förmågan till väpnad strid kan hållas på en hög nivå och kontinuerligt anpassas i takt med att utvecklingen på olika områden fortskrider.

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

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

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

Mot denna bakgrund vill beredningen erinra om att karaktären och storleken på vissa förmågor, funktionskrav och kompetenser inom Försvarsmakten ytterst påverkas av den väpnade strid som är betingad av den högsta konfliktnivån, något som snarare aktualiseras vid ett väpnat angrepp mot Sverige än vid hävdande av vår territoriella integritet eller vid deltagande i en internationellfredsframjande insats. De närtida kraven på förmåga att möta ett väpnat angrepp inryms i insatsorganisationen. Förmågan att möta ett mer omfattande angrepp säkerställs genom anpassningsförmåga, förny-
else och flexibilitet. Med väpnat angrepp i denna bemärkelse skall inte förstås den tidigare gällande planeringen för ett invasionsför-
svaret, där alla våra förband behövde vara tillgängliga efter bara några
dygn mobilisering, utan de olika former av väpnat angrepp, med
olika intensitet och med olika teknikinhål, som kan vara möjliga
hotbilder i framtid. Detta inkluderar även angrepp med okonven-
tionella metoder och informationskrigföring. Funktionskrav och
kompetenser som är särskilt viktiga i detta sammanhang är t.ex.
ledning av högre förband, underrättelseförmåga, NBC-kompetens,
IT-försvarskompetens samt vissa kvalificerade materiel- och vapen-
system, främst inom marin- och flygstridskrafterna men även inom
arméstridskrafterna. Inriktningen mot i huvudsak gemensamma
resurser för såväl nationella som internationella uppgifter ligger
dock fast.

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

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

Beredningen anser slutligen att det är angeläget att regeringen i
arbetet med det kommande försvarsbeslutet i sina överväganden
beaktar dessa avvägningsaspekter.
7.2 Utvecklingen mot ett nätverksförvar

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

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

Nätverksförvar kan beskrivas utifrån en övergripande indelning av Förvarsmaktens förmågor i tre delar:
- information och omvärldsuppfattning,
- ledning med beslutsstöd samt
- insats och verkan.

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

Ledning med beslutsstöd skapar, med grund i en god omvärldsuppfattning och kunskap om våra insats- och verkansmedel, möjligheter för snabba och relevanta beslut. Genom att bygga samman
ledningsfunktionen i ett icke-hierarkiskt nätverk mellan ledningsnivåer skapas förutsättningar för ledning från den mest lämpliga nivån beroende på situationen.

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

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

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

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

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

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

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

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

7.3 Förvarsmaktens operativa förmåga

Den säkerhetspolitiska analysen som har redovisats tidigare i denna rapport leder enligt Förvarsmaktsberedningens uppfattning till slutsatsen att de krav på operativ förmåga som riksdagen har beslutat i huvudsak fortfarande bör gälla (se bilaga 2). Beredningen anser dock att vissa förändringar bör göras.
Vad avser uppgiften att försvara Sverige mot väpnat angrepp bör förmåga att hantera informationskrig utvecklas. Därtill bör begreppet informationskrigföring ersättas med det bredare begreppet informationsoperationer. Informationsoperationer, i form av t.ex. IT-angrepp eller sofistikerade desinformations- och propaganda-kampanjer i media, bedöms ingå som en naturlig del av alla andra former av agressioner, varför förmåga att möta sådana är grundläggande och måste beaktas vid utformande av det militära försvar.

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

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

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

7.4 Behov av kompetenser

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

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

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

**Stridskrafternas utveckling och utformning**

Försvarsberedningen vill understryka betydelsen av att insatsorga-
ningen utformas för att utgöra en gemensam resurs för alla ty-
per av operativa uppgifter. Organisationen skall ha stor flexibilitet
och vara förberedd på anpassning till nya uppgifter och förutsätt-
ingar i framtiden. Försvarsberedningen redovisar nedan några all-
männa synpunkter på insatsorganisationens utveckling.

**Ledningsfunktionen**

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

Grundläggande är att Försvarsmaktens lednings- och underrät-
telsesystem har förmåga att följa utvecklingen i omvärlden och fö-
reslå beredskapshöjningar och andra åtgärder som behövs för att
möta hot som kan uppstå genom förändringar i den säkerhetspoli-
tiska situationen.

Ledningsfunktionen skall ha förmåga som medger snabb och ef-
fektiv ledning av behovsammansatta styrkor och samordnat ut-
nyttjande av olika stridskrafter. Framsteg inom den snabba teknis-
ka utvecklingen skall tillgodogöras. Bl.a. innebär de nya möjlighe-
terna att skapa nätverkssystem att förutsättningar finns att genom-
föra ledning från den mest lämpade nivån med hänsyn till situatio-
nen. Enligt beredningens mening har de organisationsförändringar
inom Försvarsmakten som har genomförts under år 2000 skapat en
god grund för ledningsfunktionens fortsatta utveckling.
Underrättelsefunktionen

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

Beredskapssystemet

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

Anpassning

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

Nätverksförsvar


Informationsoperationer

Informationsoperationer i olika former ingår som en del i de flesta typer av stridshandlingar, vilket måste beaktas vid utformande av insatsorganisationen. För att få förmåga att hantera sådan krigföring och bidra till samhällets totala motståndsförmåga mot informationsoperationer erfordras bl.a. ökad förmåga till IT-försvar vid samtliga Försvarsmaktens enheter. Arbete med utveckling av IT-säkerhetsförband skall fortsätta, så att förband kan finnas tillgäng-
liga med hög beredskap för att möta olika former av IT-angrepp. Även andra enheter, t.ex. telekrigsförband, skall utveckla förmåga till insatser inom ramen för informationsoperationer.

Luftförsvaret

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

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

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

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

Kvalificerat luftvärn behövs som konsekvens av att den internationella vapentekniska utvecklingen medför en kraftigt ökad allvådersförmåga för attack- och bombflyg. Denna utveckling hänför sig först till införande av nya attackvapen som har allvådersförmåga
och god precision till en jämfört med tidigare rimlig kostnad. På längre sikt kan även ett mer omfattande inslag av kryssningsmissiler tänkas.

Markstridskrafter


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

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

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

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

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

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

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

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


Helikopterenheter


NBC

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

**Nationella skyddsstyrkor**

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

Hemvärnet är genom sin tillgänglighet ett av de viktigaste förbanden i de nationella skyddsstyrkorna. Hemvärnet, liksom militärdistriktsstaberna, inklusive militärdistriktsgrupperna, fyller vidare en viktig funktion i uppgiften att stärka samhället vid svåra påfrestningar i fred. Hemvärnsförbanden utgör med sin spridning över hela landet också ett väsentligt bidrag till folkförankringen och försvarsvilan. För närvarande finns ca 69 000 hemvärnsmän, varav ca20 000 är avtalspersonal ur de frivilliga försvarsorganisationerna. Trots Försvarsmaktens ansträngningar att rekrytera personal till hemvärnet har det visat sig svårt att nå målet 90 000. Försvarsberedningen anser att det finns mer relevanta sätt att beskriva behovet av hemvärnresurser. En sådan beskrivning bör bl.a. utgå från uppgifter för hemvärnet och därpå följande behov av ledningsstruktur, antal förband, t.ex. bataljoner, och behovet av kompetens, i stället för antal personer. En sådan definition av hemvärnet kan innebära att vissa av förbanden inte alltid kommer att vara beman-
nade fullt ut beroende på variationer i antalet hemvärnsmedlemmar. Beredningen är av den uppfattningen att detta kan accepteras. Förutsättningarna för att tillströmningen till hemvärnet kommer att öka i en anpassningssituation bedöms som goda.

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


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

I detta sammanhang vill Försvarsberedningen uppmärksamma frågan om stadsskyttetförbundens förbandstillhörighet. Försvarsmakten har i sitt underlag den 15 maj 2001 föreslagit att samtliga stadsskytteförband skall tillhöra de nationella skyddsstyrkorna. Enligt Försvarsberedningen bör dock vissa stadsskytteförband ges sådana uppgifter och ha sådan utrustning att det är lämpligare att placera dem i de operativa insatsförbanden.
Försvarsberedningen anser sammanfattningsvis att de nationella skyddsstyrkorna har en väl avvägd roll i den av riksdagen beslutade insatsorganisationen.

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

Grundläggande försvarsförmåga, grundberedskap och förmåga till anpassning


7.6 Fortsatt utveckling av internationell förmåga

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

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

Försvarsmaktens internationalisering innefattar två element; att långsiktigt utveckla förmågan att kunna genomföra internationella insatser, samt att beroende på aktuella behov och ambitioner faktiskt delta i internationell verksamhet. Utgångspunkten för svenskt deltagande i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser
bör därför vara dels efterfrågan på svenska resurser, dels vår förmåga att effektivt bidra samt i vilken utsträckning detta bidrar till att öka den nationella försvarsförmågan.


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


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


Vad gäller internationalisering på medellång sikt vill beredningen framhålla följande. Ledningsresurser för internationella insatser bör vara föremål för överväganden, då det är av stor vikt att svenska officerare genom internationell tjänstgöring kan inhämta erfarenheter från stabsarbete och ledning, både på taktisk och på operativ
Det är viktigt att de nordiska länderna fortsätter arbetet med att utveckla en nordisk brigad, bl.a. genom utveckling av förband och genom bi- och multilateral övningsverksamhet. Denna skulle kunna lämna ett substantiellt och sammanhållet bidrag till internationell krishantering som, jämfört med enskilda bidrag av bataljons storlek från olika länder, ytterligare skulle öka värdet av nordiska krishanteringsinsatser. En nordisk brigad skulle även tillföra värdefulla erfarenheter från ledning av högre förband. Erfarenheterna från Balkan visar även att vissa funktioner, t.ex. samordning av logistik, kan göras mer kostnadseffektiva genom samarbete mellan olika länder. För att förverkliga den nordiska brigaden behöver dock bl.a. fördelningen av ansvar för viktiga funktioner som brigadledning, underrättelsetjänst och specialförband inom understöd, underhållstjänst o.s.v. preciseras. För svenskt vidkommande bör därefter fördelningen av detta ansvar vara styrande för vilka förbandstyper ur arméstridskrafterna som i fortsättningen bör utvecklas och anmälas till internationella förbandsregister. Hårtöver bör fortsatt utvecklingsarbete bedras för att förbättra vissa förmågor som civil-militär samverkan och ammunitions- och minröjningsförmåga.


Svenska förband som skall delta i internationella insatser behöver ha en god förmåga att samverka med andra länder förband, s.k. interoperabilitet. Det är också viktigt att förbanden har en beredskap som gör att de snabbt och samtidigt med andra länder förband kan vara på plats i ett insatsområde. Därutöver bör förbanden ha en uthållighet som gör att de kan användas effektivt över tiden, antingen genom nationell rotering eller genom rotering i samarbete med andra länder. FN har som krav att förband skall kunna lämna
respektive land 30 dagar efter det att säkerhetsrådet har fastställt ett mandat. EU:s styrkerregister för krishantering ställer krav på att förbanden skall kunna vara på plats i ett insatsområde senast inom 60 dagar efter beslut och ha en uthållighet på ett år. För svenskt vidkommande har detta inneburit att samtliga förband som har anmälts till EU och FN behöver ha snabbinsatsförmåga och beredskapskontrakterad personal. Vissa förband, främst ur marin- och flygstridskrafterna men även understöds- och underhållsförband ur arméstridskrafterna, har sex månaders uthållighet. Enligt beredningens mening bör strävan vara vara att på sikt utveckla längre uthållighet på sådana förband, i alla fall minst ett år.

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

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

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


7.7 Användning av militära resurser vid civil krishantering

Redan i 1996 års totalförsvarsbeslut betonades vikten av ett helhetstänkande vid utformningen av samhällets åtgärder för att möta olika hot och risker. De särskilda resurser som hade avdelats för det militära försvaret borde därför utnyttjas även för att bidra till att förebygga och hantera svåra påfrestningar i fred. Utnyttjande av resurser fick dock inte ske på ett sådant sätt att det inverkade menligt på beredskap och Försvarsmaktens förmåga att lösa sina andra uppgifter. Det betonades också särskilt att såväl ledning av insatser där militära resurser skulle kunna utnyttjas som våldsanvändning är uppgifter som tillkommer ansvariga civila myndigheter:
"… att den sedan länge i vårt land gällande grundsatsen att militärt tvång eller våld inte skall brukas mot den egna befolkningen eller andra civila utgjorde en annan självklar begränsning. Militär personal skall således inte ges uppgifter utanför det traditionella militära verksamhetsområdet som rymmer utövning av våld eller tvång mot enskilda.

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

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

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

Sårbarhets- och säkerhetsutredningen har i sitt betänkande behandlat frågan om samverkan mellan det militära försvaret och det civila samhället vid allvarliga kriser i fredstid och konstaterar därvidlag att erfarenheten från olika krisfälten visar att det militära försvaret kan bidra med värdefulla insatser och att samverkanspotentialen ännu inte är utnyttjad i tillräcklig omfattning. Utredningen anser därför att en inventering av de författningssmässiga hinder som kan finnas mot en fördjupad civil-militär samverkan bör göras. Vidare betonas vikten av att civila myndigheter ges en bättre överblick över vilka möjligheter och begränsningar som det militära försvaret har att stödja det civila samhället vid allvarliga
Krisssituationer i fred. Utredningen anser också att det finns anledning till ett mera omfattande, utvecklat samarbete mellan militära och civila myndigheter också vid humanitär insatser under civil ledning utomlands.


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

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

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

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

Beredningen har också redovisat utvecklingen inom det militära försvar mot ett s.k. nätverksförsvar och framhållit den civila infrastrukturens betydelse för förmågan inom nätverksförsvaret. Sam-
arbetsformerna mellan Försvarsmakten och civila myndigheter måste mot denna bakgrund utvecklas.


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

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

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

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

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

Vid planeringen i tidsspekteret medellång och lång sikt, är det väsentligt att beakta att vissa beredskapsåtgärder inte går att hän-
skjuta till en anpassningsperiod. Åtgärder som inte kan skjutas på framtiden kan t.ex. vara säkerställandet av viss strategisk kompetens, anskaffandet av viss materiel som inte går att anskaffa på kortare tid än några år samt att bygga in robusthet i viss samhällsviktig infrastruktur. Sådana åtgärder måste därför planeras och utformas inom ramen för den årliga planerings- och budgetprocessen och därmed ingå i grundförmågan.
9 Totalförsvarets beredskap och förmåga till anpassning

9.1 Inledning


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

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

- Anpassningen skall ses som successiva beslut om förändringar av alla typer av operativ förmåga, resurser s tillgäng- lighet och samhällets robusthet. Dessa beslut ger möjlighet att förändra/höja/minska förmågan att möta aktuella hot.
- Ett utvecklat beredskapssystem utgör en viktig funktion för att möta kraven på flexibilitet och successiva beslut om anpassningsåtgärder mot olika typer av hot även i fem- och tioårsperspektiven. Det är Försvarsberedningens uppfattning att ett sådant utvecklat system bör tas fram snarast.
- Anpassningsbehov skall ses i olika tidperspektiv och styrs av den möjliga förändringstakten i försvaret. Det är fortfarande funktionellt att tala om följande tidperspektiv i ett planeringsperspektiv: omedelbar förmåga och förmåga efter ett år (kort sikt), inom fem år (medellång sikt) eller i ett tioårsperspektiv (lång sikt).
- Försvarsmaktens förmåga att anpassa organisationens numrerar, sammansättning, kompetens och beredskap är av grundläggande försvarspolitisk betydelse. Försvarsutskottet ansåg därför i sitt betänkande Det nya försvarat att re- geringen i försvarsbesluts propositionen 2001 skall redovisa inom vilka tidsförhållanden och förutsättningar i övrigt som Försvarsmakten på nytt kan organisera ett antal utpe- kade förband. Förberedelser och förutsättningar i övrigt bör studeras ytterligare för att bedöma realismen i För- svarsmaktens förmåga i dessa avseenden. Enligt Försvarsbe- redningen behövs motsvarande bedömningar även för tillväxt i kvalitativa termer och för helt nya typer av förmågor, t.ex. hur olika demonstratorer kan omsättas till förband.
- I en anpassningssituation måste vi räkna med att de förändringar som vi med olika tidperspektiv skall kunna möta måste anses ha kunnat pågå längre tid än motsvarande an- passningsåtgärd på vår sida.
Anpassningsplanering måste ses som översiktlig planering av tänkbara förändringsmöjligheter mot olika möjliga omvärldsutvecklingar. En riskavvägning som består i att avgöra vilka hot som skall bli föremål för reella åtgärder måste göras.

- Att få denna riskavvägning strukturerad och dokumenterad är en förutsättning för att koppla den till det pågående arbetet med att utveckla spårbarheten, d.v.s. arbetet med att tydliggöra kopplingen mellan omvärldsutvecklingen, Sveriges säkerhetspolitiska mål, inriktningen av försvarspolitiken, kraven på operativ förmåga och stridskrafternas utformning.

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

9.2 Processer och kompetenser för en god anpassningsförmåga


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

Anpassningsprincipen kräver en god förmåga att uppfatta och rätt tolka signalerna om viktigare säkerhetspolitiska förändringar. Det är därvidlag avgörande att det finns kvalificerade resurser med hög integritet som i en kontinuerlig process kan analysera vad som
händer och förse de politiska organen med beslutsunderlag. Utanför Regeringskansliet finns flera av varandra oberoende organ som gör säkerhetspolitiska omvärldsanalys. Under det senaste året har Regeringskansliet genom tillkomsten av Regeringskansliets samordningssekretariat för säkerhetspolitiska underrättelsefrågor, SUND, stärkt sin förmåga att inrätta underrättelsebehov och analysera omvärldsförändringar.


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

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

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


9.2.1 Statsmakternas anpassningsplanering

Anpassningsplaneringen kräver delaktighet inom alla beslutsnivåer, från riksdag och regering till myndigheterna. Den försvarspolitiska
inriktningen och styrningen av myndigheterna måste utvecklas till följd av de säkerhetspolitiska förändringarna i vår omvärld, men också därför att anpassningsprincipen skall få genomslag i den strategiska planeringsprocessen. Försvars- politisk styrning och inriktning kan därför aktualiseras mer frekvent såväl utifrån de ökade internationella insatsernas krav som utifrån anpassningsprincipen.

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

9.2.2 Anpassningsplanering inom myndigheterna

Det militära försvaret

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

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

Anpassningen karaktäriseras inom Försvarsmakten av ett antal avvägningsfrågor som alltid måste hållas i fokus. Det gäller att hela tiden inom tillgängliga ramar se över balansen mellan exempelvis:
- insatsorganisation och kompetens för förnyelse/anpassning,
- materielförörjning: serietillverkning i förhållande till strate- tegiska kompetenser – demonstratorer - forskning,
- kvalitet och kvantitet.


Något som generellt har försvårat flexibiliteten inom försvars- planeringen har varit de långsiktiga bindningarna i materielplanerna. Bindningen i planerna behöver minskas för att skapa ökad handlingsfrihet att genomföra anpassningsbeslut i den kontinuerli- ga process där liggande planeringsinriktning ses över. Det går dock
inte att driva anspråken på handlingsfrihet för långt utan att riskera bristande tillgång till materiel eller alltför höga kostnader. En anpassningsåtgärd som beror på ett totalt ökat hot kan visserligen kopplas till politiska beslut om ekonomiskt tillskott men underlättas ändå av flexibilitet i planeringen.


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

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

Det civila försvarvet

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


Inom det civila försvarvet pågår ett arbete med att utveckla anpassningsprincipen. Förutsättningarna har bl.a. belysts i inriktningssdokument för det civila försvarsvets planering. Det finns viktiga skillnader mellan det civila och det militära försvarvet vad gäller finansiering, beslut och ansvar för genomförande av åtgärder. På militär sida utvecklas och anskaffas hela system av beredskapskrav. För det civila försvarvet är den övergripande systemutvecklingen i samhället, t.ex. el- och telesystem, i grunden styrd av andra krav än beredskap.
Utgångspunkten för de kompletterande åtgärder som vidtas är samhällsutvecklingen i stort. Detta medför att vissa åtgärder inte kan anstå till en anpassningsperiod då det kan bli både svårt och dyrt att vidta dem i efterhand. Anpassningsåtgärder inom det civila försvaret kan dock i vissa fall vara rent tekniskt sett enklare att genomföra än många av de militära anpassningsåtgärderna. Ä andra sidan finns på civil sida normalt en kommersiell huvudverksamhet som konkurrerar med den begärda anpassningsverksamhet som regering och riksdag kan komma att begära.


9.3 Beredskap

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

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

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


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

Beredskapssystemet får inte utformas så att det byggs in lösningar som försvårar en flexibilitet i kravsättningen i olika tidperspektiv.
10 Ett nytt personalförsörjningssystem

10.1 Bakgrund och målsättning


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

10.2 En samlad syn på personalförsörjningen inom Försvarsmakten

Genom totalförvarsplikten garanteras en hög personell kvalitet i förbanden samtidigt som försvarets roll i samhället stärks. Av detta skäl understycker Förvarsberedningen att personalförsörjningssystemet även fortsättningsvis bör byggas på totalförvarsplikten. Tillsammans med reserv- och yrkesofficerarna utgör de totalförvarspliktiga som är färdigutbildade grunden för bemanningen av insatsorganisationens förband. De civilanställda utgör ett viktigt kom-
Ett nytt personalförsörjningssystem

Sprid genom att tillföra verksamhetsknuten kompetens och professionellt stöd.

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

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


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

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

Inriktningen av reservofficerssystemet bör skifta fokus från be
manning av en stor krigsorganisation till tjänstgöring i grundorganisat
ionen och i den internationella verksamheten. Ett sådant sys
tem bör utformas så att det bidrar till att tillgodose Försvarsmak	
tens behov av unga officerare samtidigt som möjligheter ges för reservofficerare att delta i internationella insatser. Ett väl fungeran
de reservofficerssystem tillför Försvarsmakten kompetens genom att reservofficerarnas civila kunskap också tillvaratas. Detta gäller också vid Försvarsmaktens stöd till samhället. Detta bör ske genom en individuellt utformad plan för tjänstgöring. Reservofficerarna bidrar också till att förstärka insatsorganisationens förmåga samt
digt som de utgör en resurs under ett anpassningsskede. Försvarsmak

tens behov av särskild kompetens inom vissa områden, t.ex. rörande IT-säkerhet och informationsoperationer, bör till del kun
na tillgodoses genom utnyttjande av reservofficerssystemet. I detta sammanhang bör särskilda åtgärder övervägas, såsom t.ex. en an
ställning som reservofficer utan krav på militär grundutbildning eller längre kompletterande militär utbildning. Synsättet bör även kunna vara tillämpligt på anställning som yrkesofficer.

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

Personalförsörjningsutredningen och Försvarsmakten har angett tre områden där behovet inte kan täckas med pliktpersonal utan där
Ett nytt personalförsörjningssystem

Ds 2001:

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


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

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

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

För att förstärka utbildningsverksamheten bör en utveckling av dagens befälshövdingarnas avtal ske inom ramen för gällande befattningar. Det är därmed Försvarsmaktens ansvar att komma överens med arbetstagarorganisationerna i denna fråga.
Den ökade komplexitet som Försvarsmakten går till mötes inte minst i form av internationaliseringen påverkar de kompetenskrav som ställs på personalen. För att tillgodose dessa krav bör reformeringen av det militära skolsystemet fortsätta. I detta ligger att se över skolstegens målsättningar, antal, längd, innehåll och inbördes samband. Vidare bör det finnas en större flexibilitet såväl beträffande antalet tjänstgöringsår mellan olika skolsteg som möjliga karriärvägar. Möjligheterna till samordning mellan det militära och civila skolsystemet bör prövas i samband med en fortsatt översyn av skolsystemet. Även reservofficersutbildningen behöver utvecklas för att motsvara de krav som ställs på framtidens reservofficerare.

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

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

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

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

När det gäller totalförsvarsbegreppet, som Frivilligorganisationutsnittets utredning föreslår en förändring av, redovisar Försvarsberedningen överväganden i kapitel 2.

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

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

Försvarsberedningen anser vidare att etnisk och kulturell månfald bör betraktas som en förutsättning för Försvarsmaktens personalförsörjning och för myndighetens goda anseende i samhället. Vidare bör Försvarsmakten fortsätta sina ansträngningar att förhindra olika former av trakasserier.
11 Forskning och utveckling

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

11.2 Omfattning och inriktning av nuvarande FoU-verksamhet

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


De resurser som satsas på FoU uppgår till mer än fem procent av den totala försvarsbudgeten per år. Utredningen (SOU 1992:62) som lade grund för det nya uppdragssystemet genomfördes för snart tio år sedan. Mot bakgrund av de omvärldsförändringar som
skett sedan dess och införandet av anpassningsprincipen fanns det skäl för att åter se över området.

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


11.3 SOU 2001:22 övertyganden och förslag


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

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

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

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

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

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

**Forskningsverksamhet som stöd för utveckling av ledningsförmåga**

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

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

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

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

Statsmakternas styrning och prioritering av FoU

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

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

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

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

1 Här avses statsmakternas förmåga att leda och samordna totalförsvarets utveckling samt att fatta strategiska beslut om insatser.
2 Här avses totalförsvarets kompetens och handlingsmöjligheter att möta nya villkor och uppgifter i en osäker framtid.
3 Här avses den direkt tillgängliga förmågan att lösa totalförsvarets uppgifter.
FoU-strategi på statsmaktnivå

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

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

11.4 Forskning för civilt försvar och krishantering

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


De nationella ledningsfrågorna framstår i bred bemärkelse som centrala. Detta nya ansvar innebär radikalt annorlunda problem-
ställningar jämfört med tidigare fokusering på att erbjuda civilt stöd till Försvarsmakten vid ett vapnat angrepp eller vid nationell isolering. Nu gäller i vissa avseenden den omvända situationen, d.v.s. det militära försvarvet förväntas ge stöd till samhället vid civila, men potentiellt konfliktytliga, svåra händelser inom eller utanför landet. Den ursprungliga totalförsvarstanken byggde främst på principen om samhälleligt stöd till nödvändiga militära insatser till skydd av landets territorium och nationens överlevnad.

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

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


11.5 Säkerhetspolitisk forskning

Den nya säkerhetspolitiska utvecklingen och det vidgade innehållet i säkerhetspolitiken ställer stora krav på en väl utbyggd säkerhetspolitisk forskning, bl.a. som underlag för att vid behov kunna fatta
väl underbyggda beslut om anpassning vid rätt tidpunkt. Dessa frågor berörs mycket knapphändigt av utredningen om forskning och utveckling inom totalförsvaret.

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

12.1 Inledning


12.2 Förändringsfaktorer som påverkar materielförsörjningen

Försvarsmaktens uppgifter och pågående omstrukturering

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


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

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

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


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

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

**Teknisk utveckling**

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

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

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

Försvarsindustriell utveckling

Inom försvarsindustrin har utvecklingskostnaderna för nya system stigit i takt med ökad teknologisk komplexitet. Samtidigt har flertalet europeiska stater under början av 1990-talet minskat sina försvarsutgifter avsevärt för att därefter stabilisera utgiftsnivåerna. Anslagen för materielansknaffning, forskning och utveckling har minskat, vilket har bidragit till den överkapacitet och minskade lönsamhet som i dag finns i försvarsindustrin. Utvecklingen går dessutom mot ett ökat beroende av civil kompetens och civila komponenter i försvarsindustrin, vilket leder till att gränsdragningen mellan militär och civil industri har blivit mer otydlig än tidigare. Sammantaget har detta medfört ett starkt tryck på försvarsindustrin att omstrukturera och rationalisera. Ett resultat av detta är den pågående framväxten av ett antal stora multinationella koncerner.
I USA har en omfattande strukturförändring skett mot ett fåtal koncerner som idag fungerar som systemsammanhållande leverantörer. Runt dessa finns många specialiserade företag inom olika teknik- och funktionsområden. USA har samtidigt fortsatt att satsa starkt på forskning och teknikutveckling för att säkerställa en militärteknisk överlägsenhet. Fokus är satt på att vidmakthålla förmågan att utveckla överlägsna militära applikationer, vilka ofta är baserade på civila och globalt tillgängliga teknologier.

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

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

Att behålla försvarspolitiskt viktig kompetens vid industrin bidrar till en säker materielförsörjning för det svenska försvarvet. För att kunna behålla denna kompetens krävs aktiva åtgärder från regeringen och myndigheterna för att stödja industrins deltagande i internationella samarbetsprojekt och exportansträngningar. Att delar av det svenska militära underhållet genomförs av företag utanför _Försvarsmakten genom s.k. outsourcing_ bidrar också till bibehållandet av en försvarsindustriell bas. Mot bakgrund av den pågående omstruktureringen och rationaliseringen av det militära försvarvet bör detta kunna utvecklas ytterligare. I sammanhanget bör nämnas att regeringen nyligen har tillsatt en särskild utredare avseende överlåtelse av verksamheten vid Muskö örlogsvarv till ci-
vil industri m.m. En utgångspunkt för uppdraget är att allt fartygsunderhåll överförs till civil industri samt att överlåtelsen grundas på för staten affärsäkra villkor. Uppdraget skall redovisas senast den 2 maj 2002.

12.3 **Försvarsberedningens samlade syn på vidareutveckling av det militära försvarets materielförsörjning**

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

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

Utifrån utredarnas bedömningar finner Försvarsberedningen att nuvarande inriktning av det militära försvarets forskning och teknikutveckling samt försörjning med materiel bör vidareutvecklas och att följande aspekter därvidlag särskilt bör beaktas:
- Behov av en samlad strategi för materielförsörjningen
- Ökad handlings frihet i materielplaneringen
- Stärkt tillgång till kompetens
- Ständigt förbättrat till internationellt samarbete
- Samverkan med industrin i ett långsiktigt perspektiv

12.3.1 **En samlad strategi för materielförsörjningen**

Av utredningarnas slutsatser och förslag framgår att det finns behov av en övergripande och samlad strategi för både FoU-området och materielförsörjningen.
En ny process för det militära försvarets materielförsörjning

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

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


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

Genom internationell samverkan kommer riskerna i försörjningssäkerheten att minskas, de begränsade resurserna för forskning och utveckling att delas och därmed utnyttjas effektivare och kraftsamlade insatser för att ta fram stora och komplexa system att möjliggöra. Genom att vara en kompetent och framgångsrik part i det internationella samarbetet skall Sverige säkerställa tillgång till kvalificerad materiel på ett kostnadseffektivt sätt. Vidare skall Sverige bygga sin position i det internationella samarbetet på kompetenta myndigheter, på en lönsam och inom delområden konkur-
rens Kraftig industri och på landets allmänna tekniska och industriella styrka. Inom vissa områden där det är nödvändigt av sekretess eller andra skäl skall inhemska industriella kompetens säkerställas.

12.3.2 Öka handlingsfriheten i materielplaneringen

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

Öka satsningen på tidiga faser

Det är viktigt att förstå den säkerhetspolitiska utvecklingen och kunna bedöma vilka åtgärder som skulle kunna genomföras för att utveckla försvars anpassningsförmåga och operativa förmåga i olika avseenden. Därför måste forskning och teknikutveckling samt studier och försöksverksamhet bedrivs på stor bredd för att förbättra kunskapsläget om tänkbara framtida behov och taktiska, tekniska och ekonomiska möjligheter att genomföra förändringar och anpassningsåtgärder av olika slag. Egen kunskap och kompetens utgör också en nödvändig förutsättning för att kunna upprätthålla ett internationellt kontaktnät och vara en intressant samarbetspartner. Det är viktigt att det finns ett sammanhängande system av verksamheter som tillsammans bidrar till uppbyggande och utveckling av kunskap hos myndigheter och industri.
Ett utökat samarbete och informationsutbyte måste ske mellan myndigheter, regeringskansli och industri. Det är viktigt att statsmakterna tidigt får information om forsknings- och utvecklingssatsningar som kan komma att påverka framtida förmågor eller kompetenser.

Säkerställ politiskt inflytande över tidiga strategiska vägval


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

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

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

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

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

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

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

Gör tydligare avvägningar

Det är väsentligt att den befintliga materielen kan underhållas på ett effektivt sätt och att den utan alltför stora kostnader kan vida- reutvecklas så att den förblir operativt användbar. En fortlöpande utvärdering av den befintliga materielens funktion bör ske och erfarenheter från dess operativa användning bör tas tillvara.
För att möjliggöra kontinuerlig förnyelse måste hela tiden övervägande ske om befintliga materielsystem passar in i den framtida långsiktiga målbilden, så att inte bevarandet av mindre effektiva system tar ett allt för stort ekonomiskt utrymme från framtida investeringar. Det måste särskilt övervägas huruvida materiel som inte passar in i målbilden, men som ändå är modern idag, skall utnyttjas vid andra förband än de operativa insatsförbanden, t.ex. vid vissa tillväxtförband. Behovet av denna materiel, bland annat för att möta regeringens krav på Försvarsmakten att kunna utöka förmågan att möta ett väpnat angrepp inom en femårsperiod, måste avvägas mot behovet av materiell förnyelse och utveckling.

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

Öka den ekonomiska handlingsfriheten

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

Ökade möjligheter till anslagssparande och kreditutnyttjande på försvarsområdet skulle kunna bidra till att minska incitamenten till överplanering och således öka handlingsutrymmet på kort sikt. Även Riksrevisionsverket (RRV) föreslår i sin rapport Från hot till skrot (RRV 2000:26) att möjligheterna att föra anslagsmedel mellan budgetåren kan utnyttjas som ett sätt att minska överplaneringen. Det är dock viktigt att komma ihåg att utnyttjandet av en anslagskredit ett år ger upphov till underskott på anslaget, vilket måste finansieras med de medel som finns anslagna till kommande budgetår. I praktiken innebär detta en begränsning av handlingsfriheten det kommande budgetåret.
Ett sätt att skapa en framtida ekonomisk handlings frihet är att Försvarsmaktens materielplanering på lång sikt skall innehålla ett ej objektsspecifierat ekonomiskt utrymme för framtida alternativa behov. Ett sådant ekonomiskt utrymme skapar enligt Försvarsbedredningen en handlings frihet genom att det bidrar till att begränsa långsiktiga bindningar och därmed ökar möjligheten till alternativa åtgärder och bör därför inplaneras även fortsättningsvis.

Öka möjligheterna att genomföra anpassningsåtgärder


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

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

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

Säkerställ tillgång till strategisk kompetens

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

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

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

I den strategiska grunden ingår vidare att ha förmåga i olika avseenden på hela bredden av för det militära försvaret viktiga områden. Dessa förmågor är att följa, förstå och värdera den tekniska och taktiska utvecklingen på alla områden som har, eller bedöms få, avgörande betydelse för försvarets operativa förmåga, förmåga att
fungera som kompetent kund och kravställare på de områden an-skaffning kan bli aktuella, samt förmåga att på ett adekvat sätt driva och vidmakthålla befintlig materiel i fred, kris och krig.

Utskottet hade inget att erinra mot regeringens bedömning av inom vilka teknikområden som Sverige behöver ha tillgång till s.k. strategisk kompetens (bet. 1999/2000:FoU2).

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

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

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

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

**Förstärk myndigheternas kompetens**

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


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

Ta tillvara industriell kompetens

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

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

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


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


12.3.5 Samverka med industrin i ett långsiktigt perspektiv

Statens samverkan med i Sverige verksam försvarsindustri bör ske med det långsiktiga målet att skapa goda förutsättningar för en inom utvalda områden livskraftig och konkurrenskraftig industri som kan utgöra en grund för materielförsörjning i internationell samverkan.

Det är viktigt att uppmärksamma de allt tydligare samband som finns mellan militära och civila tillämpningar. Sektorövergripande satsningar på forskning och teknikutveckling blir därmed både möjliga och önskvärda. För att öka förståelsen för de operativa krav som ställs på materielen är det viktigt att underlätta för industrin att få insyn i faktiskt operativt utnyttjande av försvarsmaktens förband och materielsystem.

En väl balanserad import och export av försvarsmateriel utgör ett medel för ömsesidigt beroende och ömsesidigt förtroende vilka båda utgör hörnstener i materielförsörjningen. Export av försvarsmateriel bidrar till att upprätthålla de inhemska företagens kompetens och kapacitet att underhålla, vidareutveckla och anpassa Försvarsmaktens materiel. Exportframgångar bidrar även till att den inhemska industrin uppfattas som en intressant partner i internationella samarbeten och stärker dess position i ett gränsöverskri-
dande nätverk av försvarsindustrier vilket är en grund för att eta-
blera långsiktiga relationer som i sin tur ökar leveranssäkerheten.

Förutsatt att exportansträngningarna står i överensstämmelse
med riktlinjerna för krigsmaterielexport bör aktiva exportstödjande
åtgärder från regering och myndigheter genomföras för att förbätt-
ra industrins förutsättningar att marknadsföra och sälja materiel.
Det finns därvid ett behov av att anpassa utformningen av export-
stödet från en situation där inhemska produkter och system er-
bjuds andra länder till en situation där inhemsk industri i allt högre
grad bidrar med delsystem i ett internationellt samarbete.

Regeringen bör regelbundet överlägga med industrin om de
långsiktiga förutsättningarna för dess verksamhet.
13 Skydd mot nukleära, biologiska och kemiska vapen

13.1 Hotutveckling och skyddsbehov

Försvarsberedningen konstaterade i rapporten Gränsoverskridande såbarhet – gemensam säkerhet (Ds 2001:14) att nukleära, biologiska och kemiska stridsmedel (NBC) på senare år kommit att spela en mer framträdande roll i den internationella säkerhetspolitiska debatten. I rapporten pekade beredningen även på ett antal skäl till detta, främst riskerna för spridning av sådana stridsmedel till fler stater och grupper samt de problem och svårigheter som det internationella arbetet med rustningsbegränsning och nedrustning har mött. Vidare medför den snabba teknikutvecklingen att nya typer av vapen eller ämnen användbara som stridsmedel kan komma att utvecklas. Dessutom har möjligheterna till politisk terrorism med utnyttjande av särskilt biologiska eller kemiska stridsmedel på vissa håll lyfts fram som ett allvarligt hot.

Försvarsberedningen anser dock fortsatt att dessa förhållanden inte innebär att det föreligger något omedelbart NBC-hot mot Sverige. Sannolikheten för ett väpnat angrepp mot Sverige från någon annan nation bedöms för närvarande som mycket liten, och sannolikheten för att ett sådant angrepp skulle åtföljas av hot om eller insats av NBC-stridsmedel får anses ännu mindre.

Vad gäller kärnvapen skulle redan ett uttalat hot, än mer en faktisk insats, kunna medföra obärförligt och för angriparen mycket allvarliga konsekvenser, såvida inte dessförinnan hela det etablerade systemet av normer och regler för staters beteende raserats. Samma förhållande torde i huvudsak gälla även för B- och C-vapen, även om tröskeln är lägre för att använda dessa. Den nya ryska militärdoktrinen motsäger inte detta påstående. En angripare kan möjligtvis bedöma att en insats av biologiska eller kemiska stridsmedel inte skulle få lika ådesdiga följder som en nukleär insats, men även
en B- eller C-insats betingar ett mycket högt politiskt pris. Begränsade eller sabotagemässiga insatser är dock fortfarande möjliga, särskilt om det blir svårt för den angripna parten att bevisa att sådana insatser ägt rum.

De hot av NBC-karakter som i närtid bör vara dimensionerande för våra skyddsansträngningar är därför primärt sådana som härrör från
- Sveriges deltagande i internationella operationer där personalen kan ställas inför såväl olyckor av NBC-typ som avsiktlig användning av främst B- och C-ämnena,
- från insatsorganisationens behov av att kunna verka även mot en NBC-insats, och
- riskerna att subnationella grupper utnyttjar NBC-stridsmedel eller liknande substanser mot någon del av det svenska samhället.

Skyddsbehoven är därmed andra än för 30 till 40 år sedan. Då sågs angrepp med kärnvapen eller kemiska stridsmedel i stor skala, riktade mot viktiga militära mål, samhällets ledning eller direkt mot befolkningsscentra som reella hot och var därför i många fall dimensionerande för skyddet. Sådana angrepp väntades dock först efter att ett konventionellt krig brutit ut. Biologiska stridsmedel betraktades nästan uteslutande som ett sabotagevapen, som kunde sättas in mot nyckelpersoner eller grupper av sådana strax före krigsutbrottet.

Karakteristiskt för den dåtida situationen var att de tänkta målen som regel var kända och stationära och att antalet offer kunde bli mycket stort i jämförelse med de förluster som den konventionella krigföringen väckte, men också att man i bästa fall hade viss förvarning. Metoderna att möta hoten blev som en följd av detta mycket resurskrävande (berganläggningar med avancerade inpassnings- och skyddsmasker för hela civilbefolkningen o.s.v.).

Det nutida skyddet måste däremot inriktas mot påfrestningar som kan uppstå i djupaste fred och kanske helt oväntat och på oväntade ställen i en miljö som inte erbjuder några möjligheter till förberett skydd utöver den utrustning som personalen medför. Arten av dessa påfrestningar, vad gäller potentiella ämnen och åtföljande risker för individerna, kan variera inom ett brett spektrum. Exempelvis kan terroristinsatser i Sverige riktas mot utländska intressen i vårt land snarare än mot vårt eget samhälle. Enskilda individer eller tillfälliga grupper kan också tänkas försöka anskaffa radioaktiva, biologiska eller kemiska skadliga ämnen och sprida eller
hota att sprida dem. Samtidigt är olika tänkbara händelser givetvis olika troliga. Flertalet torde ha mycket låg sannolikhet men kan ändå inte uteslutas ur resonemanget eftersom de potentiella konsekvenserna kan bli allvarliga.


I rapporten konstateras bl.a. att erfarenhetsmässigt underlag för en analys av (särskilt de krigstida) hoten är få och att verkningarna av NBC-händelser kan variera inom mycket vida gränser, samt att den viktigaste åtgärden för att möta dessa osäkerheter är att vid- maktshålla och vidareutveckla kvalificerad kunskap om förhållanden av betydelse i sammanhanget.

Bland AgNBC:s övriga slutsatser noteras att riskerna för politisk terrorism i Sverige kan väntas vara mycket mindre än i stater som är dominerande i den internationella politiken och att kärnvapenvår- skräckningen kan verka avhållande även mot öppen användning av B- eller C-vapen i händelse av krig i Europa.

13.2 Samhällets beredskap

Med uttrycket ”NBC-händelser” avses i följande avsnitt utsläpp av radioaktiva, biologiska eller kemiska ämnen i sådan omfattning att skydds- och/eller räddningsåtgärder utöver det normala erfordras, oavsett vilken bakgrund dessa händelser har. Försvarsberedningen vill inledningsvis konstatera att en del åtgärder för att höja beredskapen i samhället mot NBC-händelser redan vidtagits. Exempelvis har Socialstyrelsen inrättat medicinska expertgrupper för att se över den medicinska beredskapen. Detta oaktat återstår en hel del att göra; inom det medicinska området kan noteras att kunskapsni-
Skydd mot nukleära, biologiska och kemiska vapen

vån om NBC-skador bland vårdpersonalen inte kan betraktas som tillfredsställande.

I AgNBC analys av samhällets beredskap mot NBC-händelser har gruppen särskilt granskat tillgången på NBC-expertis som kan tas i anspråk för operativa uppgifter vid NBC-händelser. AgNBC har funnit att en förbättring av de aktuella expertfunktionernas beredskap, med en anslutande utbildnings- och övningsverksamhet, är den enskilda åtgärden som snabbast och till lägst kostnad leder till förbättrat allmän beredskap mot NBC-händelser.

Motiven bakom denna slutsats är främst förhållandet att expertis av här avsett slag i allmänhet återfinns vid myndigheter och organisationer utan eget operativt ansvar men också - även om AgNBC inte närmare berör denna aspekt - den slumpmässiga, varierade och oförutsägbara karaktären hos de nutida hoten; det är självfallet varken rimligt eller ändamålsenligt att sätta samhället på krigsfot och inkalla experter till olika staber för att möta varje tänkbar NBC-händelse.

Den utbildnings- och övningsverksamhet som åsyftas av AgNBC är i första hand utbildning av ämnesexperterna, som i regel saknar erfarenhet av operativ verksamhet, i de förutsättningar och krav som gäller för sådant arbete. NBC-händelser av vad slag det vara må kan förutsättas inträffa mycket sällan. Återkommande övningar, där experter och operativt ansvariga träna att samverka, bedöms därför vara en förutsättning för att beredskapen skall kunna upprätthållas. AgNBC föreslår vidare att denna utbildnings- och övningsverksamhet med speciell NBC-inriktning integreras med annan motsvarande verksamhet som ingår i vidmakthållandet av den allmänna katastrofberedskapen, och att Statens räddningsverk i samverkan med andra myndigheter tilldelas ansvaret för att så sker. Försvarsberedningen delar AgNBC:s bedömningar i detta avseende.

AgNBC utgår i sin analys från den ansvarsfordelning mellan myndigheterna som nu gäller i det fredstida samhället. Den enda konkreta förändring härdvidlag som föreslås av gruppen är att ansvara för skydd och räddningstjänst vid alla slag av nukleära händelser överflyttas från kommunerna till länsstyrelserna. Dessa har redan ansvaret vid eventuella reaktorhaverier och har som en följd härav viss - i kärnkraftlänen hög - kompetens på området. Försvarsberedningen finner att gruppens förslag är logiskt.

Ett område som inte behandlas i AgNBC första rapport, men som gruppen avser att återkomma till, är frågan om samhällets resurser vad gäller såväl skyddsmateriel m.m. som ledningsfunktio-

AgNBC har i sin första rapport avstått från att diskutera ambitionsnivåer, ansvarsfrågor och resursproblem för NBC-skyddet vid krigsorganisation av samhället. Även Försvarsberedningen anser att underlaget för att diskutera dessa komplicerade frågor f.n. är otillräckligt.

13.3 Den militära förmågan

Även inom Försvarsmakten har den nya hotbilden uppmärksammats och åtgärder har börjat vidtas. Bl.a. har man inlett en förstärkning av underrättelsekapaciteten avseende NBC vilken bör fullföljas. För övrigt har tonvikten hittills främst legat på NBC-förmågan hos de förband som skickats utomlands för att delta i internationella fredsfrämjande operationer. Personalen i dessa förband har således fått särskild utbildning i NBC-skydd och försett med lämplig skyddsutrustning för sina uppdrag.

Ambitionerna i samband med internationella insatser måste vara att svenska förband skall klara samma påfrestningar som de förband från andra nationer med vilka de samverkar. Detta innebär i praktiken att NBC-skyddet skall vara interoperabelt med Natos och att Natos normer för NBC-förmåga skall gälla även för de svenska förbanden. Detta mål har uppnåtts genom att PARP-kraven avseende NBC har uppfyllts under år 2001 för förbanden som är upptagna i styrkeregistren. Beredningen understryker vikten av ett fortsatt kontinuerligt utbyte av kunskaper och erfarenheter med andra nationer i NBC-skyddsfrågorna.

Hur ambitionerna för NBC-förmågan skall definieras i relation till uppgiften att försvara landet mot väpnat angrepp, är en betydligt svårare fråga och en fråga som egentligen aldrig fått någon godtagbar lösning. I ett historiskt perspektiv kan flera ansatser urskiljas. Den viktigaste och mest genomarbetade var kanske dokumen-

Centrala i både 1982 och 1993 års tänkande var begreppen "grundskydd" och "uppgiftsanknutet skydd". Flertalet förband skulle bara ha ett grundskydd som kunde medge personalens överlevnad men inte fortsatt verksamhet utan föregående urdragning och omgruppering. Grundskyddsslutstilling (indikeringsmateriel, skyddsmasker, C-skyddsdräkter m.m.) finns fortfarande i betydande mängd, även om användbarheten ibland kan påverkas genom materielens åldrande m.m.


Försvarsberedningen finner att den definierade ambitionsnivån är mycket hög, dock utan att nu vilja föreslå några justeringar. Då särskilt arbetet att ge stridskrafterna förmåga till avståndsindeko-
ring kan komma att visa sig tämligen tids- och kostnadskrävande, kommer det senare att ges tillfälle och anledning att ånyo pröva behov och motsvarande resursanspråk mot bakgrunden av den fram-
tida hot- och teknikutvecklingen.

Försvarsmakten har inlett ett arbete att bygga upp en speci-
ell typ av enhet för NBC-skydd, benämnd "NBC-kompani 04", som skall vara färdigutvecklad år 2004. Enheten skall ha förmåga att indikera och identifiera NBC-stridsmedel, sanera, desarmera laddningar med B- och C-stridsmedel samt omhänderta NBC-
skadade. Avsikten är att i framtiden ha tillgång till särskilt utbildade och utrustade enheter, som snabbt kan sättas in där ett behov upp-
står. Vid den fortsatta utvecklingen av denna insatsstyrka bör in-
ternationala erfarenheter av liknande enheter tillvaratas. Försvars-
beredningen anser också att det bör övervägas om insatsstyrkan eller delar av den också skulle kunna utgöra en resurs för det civila
samhället. Allmänt bör Försvarsmakten kunna ställa NBC-
skyddsresurser i form av personal och materiel till förfogande för
att stödja det civila samhället vid en NBC-händelse.

Totalförsvarets Skyddscentrum fick år 1999 i uppdrag av För-
svarsmakten och ÖCB gemensamt att utarbeta "Gemensamma
grunder NBC-skydd för totalförsvaret". Uppdraget redovisades i
januari 2001 och ett antal förslag till åtgärder för förbättrad NBC-
beredskap. I rapporten föreslås bl.a. inrättande av en nationell
NBC-samordningsgrupp direkt underställd regeringen, utveckling
av ledningsförmågan, säkerställande av att expertstöd alltid finns
tillgängligt för operativt ansvariga samt gemensamma handlingsreg-
ner för provtagning och analys liksom vid upphandling av skydds-
materiel.

Försvarsberedningen tar f.n. inte ställning till de enskilda försla-
gen men finner det positivt att en för hela totalförsvaret gemensam
syn på NBC-skyddet utvecklas.

13.4 Utvärdering av risker

Den splittrade och mångtydiga hotbilden vad gäller NBC-
händelser, i kombination med en mycket låg toleransnivå avseende
förluster och skador bland såväl militär personal som civilbefolk-
ningen, gör det synnerligen angeläget att de risker som en möjlig
Skydd mot nukleära, biologiska och kemiska vapen


Riskvärderingen baseras på att man har identifierat hotets art, såsom strålning från radioaktiva ämnen, sjukdomsförmedlade mikroorganismer eller skadliga kemiska substanser. Detta kan vara mycket enkelt i vissa situationer, exempelvis vid ett omfattande radioaktivt nedfall där mätinstrument som står redo över hela ytan ger utslag; dessutom kanske redan de första mätvärdena ger en an-tydan om hur farlig situationen kan bli. I mer svårtolkade situatio-ner behöver man veta vilka radioaktiva ämnen, och vilka mängder av dessa, som har släppt ut.

Gäller det biologiska eller kemiska substanser är det nödvändigt att närmare specificera vilka substanser som är. Härvid är tidskraven dessutom höga, särskilt vid kemisk kontaminering. Vid fredstida olyckor vet man som regel från början vilka ämnen det rör sig om, men i andra fall vore det önskvärt att redan i fält kunna avgöra vilken kategori av substans det gäller, innan en noggrannare laboratori-eanalys kan göras. Förmågan till sådan s.k. indikering behöver förbättras, särskilt vad gäller biologiska substanser.

När det gäller biologiska stridsmedel kan det första tecknet vara att ett stort antal personer uppvisar symtom på en infektionssjukdom. Det är då viktigt att snabbt kunna spåra smittkällan och att fastställa epidemins omfattning, vilket innebär ökade krav på systemet för epidemi rapportering.

Försvarsberedningen har noterat att arbete med att förbättra alla dessa förmågor pågår. Här torde det emellertid kunna bli fråga om relativt kostnadskrävande utveckling och anskaffning av materiel. Önskemålen om förstärkningar måste därför vägas mot de motsvarande resursanspråken, en avvägning som enligt Försvarsberedningen lämpligen kan anstå tills AgNBC hunnit närmare granska frågan.

Det synes bli allt vanligare att personal i t.ex. militära förband eller räddningsstyrkor ställs inför situationer där man misstänker att någon form av kontaminering föreligger, men där den eventuellt medförda indikeringsutrustningen inte kan ge svar på om så är fal-
let, än mindre vilken form av kontaminering det kan röra sig om. Sådana situationer har uppstått åtskilliga gånger såväl vid deltagande i internationella operationer som i vårt land. Man måste då ta prover som kan analyseras i laboratorium, en procedur som dock rymmer en hel rad problem. Själva provtagningen måste utföras av kunnig och tränad personal. Transporten av provet till laboratoriet kan försvåras eller t.o.m. hindras därför att olika myndigheter, inklusive befälhavaren på det använda transportmedlet, måste ge sitt tillstånd. Vid uppackningen och den fortsatta hanteringen av provet i laboratoriet eftersträvas maximal säkerhet, vilket ställer stora krav både på personal och utrustning.

Statens smittskyddsinstitut (SMI) har möjlighet att hantera humana kliniska biologiska prover och har tillgång till nytt säkerhetslaboratorium för arbete med extremt farliga virus. Statens veterinärmedicinska anstalt kan hantera prover från djur. Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har kapacitet att ta hand om radioaktiva och kemiska prover och även biologiska sådana, främst miljöprover. För ”det okända provet”, som kan innehålla vilka skadliga ämnen som helst, finns ingen tillfredsställande förmåga, men FOI eftersträvar att bygga upp en sådan. Försvarsberedningen anser det viktigt att kapacitet i detta avseende tillskapas.


Skulle en NBC-händelse av större omfattning inträffa kommer enligt Försvarsberedningens mening regeringen att behöva fatta en rad viktiga beslut, oavsett hur det operativa ansvaret är fördelat mellan olika myndigheter. även detta leder fram till slutsatsen att Regeringskansliet behöver ha omedelbar tillgång till kvalificerad
Skydd mot nukleära, biologiska och kemiska vapen

NBC-expertis. Hur detta stöd till regeringen skall säkerställas organisatoriskt har emellertid beröringspunkter med de komplicerade frågorna om ledningen av samhället i kris och krig. Det är betydelsefullt att NBC-problematiken inte glöms bort i det fortsatta arbetet med en förbättrad ledningsstruktur.

En god underrättelse- och analyskapacitet spelar en viktig roll för förmågan till riskbedömning, inte bara då en NBC-händelse har inträffat utan också i det förebyggande arbetet. Ett led i en bättre riskbedömning är bl.a. en kartläggning av möjligheterna för obehöriga att komma över smittämnen, kemikalier eller radioaktiva material från företag och institutioner. Kontrollen har i dag brister. Det kan övervägas om överföring eller försäljning av vissa sådana ämnen mellan laborаторier och företag bör beläggas med rapporteringsskyldighet. I USA har denna typ av registrering införts för vissa smittämnen.

Försvarsberedningen vill avslutningsvis understryka det ansvar som massmedia har då det gäller den enskilda människans subjektiva riskbedömningar. Möjliga NBC-hot upplevs av allmänheten sannolikt ofta som särskilt skrämmande. Tillgången på NBC-kompetens i samhället är emellertid så pass god att bristande kunskaper i dessa frågor hos medias egna representanter väl kan kompenseras genom att experter tas i anspråk.

13.5 Internationella nedrustningssträvanden

Sverige har sedan många år spelat en framträdande roll i de multilaterala förhandlingarna om nedrustning och ickespridning, särskilt vad gäller kärnvapen. Försvarsberedningen anser att det är viktigt att Sverige även fortsättningsvis på olika sätt bidrar till detta arbete. Sveriges insatser i samband med ickespridningsavtalets översynskonferens i april/maj 2000 följdes av ”Nya agendagruppens” resolution om kärnvapennedrustning vid FN:s generalkonferens, vilken antogs med en överväldigande majoritet. Tre av de erkända kärnvapenstaterna röstade för resolutionen och endast tre stater – Indien, Israel och Pakistan – röstade emot. Det är viktigt att Sverige fortsätter att driva genomförandet av de nedrustningsåtagandena som låg till grund för denna enighet, inte minst avseende taktiska kärnvapen och ett fullständigt provstopp. Det är även betydelsefullt att fortsatt bidra till utvecklingen av metoder för att verifiera ett framtidiga avtal om förbud mot framställning av kärnvapenmaterial samt att på de politiska och tekniska planen stödja provtoppavtalets
ikraftträdande och dess internationella verifikationssystem. På den politiska nivån bör Sveriges insatser syfta till en allmän sänkning av spänningen, exempelvis i Mellanöstern eller på den koreanska halvön, men också inriktas mot specifika frågor såsom problem relaterade till de amerikanska planerna på ett missilförsvar. I detta sammanhang bör också särskilt nämnas försöken att genom multilateralt samarbete finna vägar att komma till rätta med spridningen av NBC, missiler och missilteknologi, där Sverige nationellt och inom EU fortsatt bör driva en konsekvent och konstruktiv linje.

Från försvarspolitiska utgångspunkter ter det sig särskilt angeläget att söka motverka de hot som lättast skulle kunna realiseras mot Sverige. Enligt Försvarsberedningens mening är dessa i första hand de biologiska hoten, även om också de kemiska hoten behöver beaktas. Som tidigare nämnts är båda dessa kategorier av stridsmedel förbjudna i internationella avtal, men en rad stater står ännu utanför avtalsregimerna. Särskilt B-vapen har inte deklarerats korrekt av alla fördragsparter. Ansträngningarna att stärka konventionerna mot B- och C-vapen, påskynda den faktiska nedrustningen och försöka uppnå större transparens bör därför prioriteras.


För B- och toxinvapenkonventionen finns idag tyvärr ingen mekanism motsvarande den för kemiska vapen, något som måste betecknas som en stor svaghet. Förhandlingar har förts sedan mitten

Om en regim ändock kan komma till stånd innebär det för Sveriges del, liksom för andra avtalssparter, ett antal nya, formellt fastställda förpliktelser, men dels också möjligheter till nya initiativ nationellt och internationellt. Även om ansvaret härvidlag främst avsätter Utrikesdepartementet förutser Försvarsberedningen att krav och önskemål kommer att ställas på medverkan från försvarets myndigheter.


Antalet mikroorganismer som orsakar human-, djur- och växtsjukdomar och som kan användas som B-stridsmedel är mycket stort. Sannolikt kan inget enskilt laboratorium klara att identifiera alla dessa, utan samarbete mellan olika laboratorier blir nödvändigt. Om beslutet blir att en svensk ackreditering skall eftersträvas, bör Sverige därför också ta initiativ inom EU till att undersöka hur en europeisk samverkan i detta avseende skulle kunna byggas upp.
Sverige har satt upp ett s.k. "chemical support team", som kan kallas in av den internationella organisationen i Haag för övervakning av avtalet om förbud mot kemiska vapen då det föreligger misstankar om att C-stridsmedel används. Det skulle vara möjligt att sätta upp en liknande enhet inom det biologiska området till stöd för den förhoppningsvis kommande kontrollregimen för BTWC. En sådan enhet kunde delvis sammanfalla med den fältepidemiologiska grupp som möjligen kommer att inrättas för insatser nationellt och internationellt. Enheten bör i så fall göras så flexibel att den kan sättas in även vid naturkatastrofer eller epidemier, d.v.s. inte endast vara inriktad på biologiska stridsmedel, och dess verksamhet samordnas med de nationella beredskapsorganens.


De konventioner som förbjuder B- och C-vapen binder endast stater. Om individer eller grupper av individer framställer eller tillgriper nukleära, biologiska eller kemiska stridsmedel kan detta bara beivras genom nationell lagstiftning. Man kan tänka sig att stärka rättsskyddet på detta område exempelvis genom ett internationellt avtal där parterna enas om lagtolkning och straffsatser i linje med rekommendationerna i FN:s resolution om nukleär terrorism. En annan väg, som möjligen är mer framkomlig och där ett visst förarbetes redan gjorts, vore ett avtal som gör framställning eller använd-
ning av NBC-stridsmedel av individer eller grupper av individer till internationella brott. Därigenom skulle personer som gör sig skyldiga till sådana brott kunna ställas till svars enligt internationell rätt. Sverige skulle eventuellt kunna ta initiativ i denna riktning i FN eller via EU.

13.6 Praktiskt arbete för nedrustning och ickespridning av massförstörelsevapen

Förutom att arbeta inom de ramverk som tillhandahålls genom konventioner för ickespridning och nedrustning av massförstörelsevapen, bör det ligga i Sveriges säkerhetspolitiska intresse att bidra till de internationella insatserna inom detta område av mer praktiskt slag. Dessa grundas oftast på bilaterala eller multilaterala avtal mellan den stat där insatsen ska genomföras, och den eller de stater som är villiga att bidra till arbetet. Insatserna kan bl.a. inriktas på att förstöra massförstörelsevapen, vapenmaterial eller den utrustning som kan användas t.ex. till produktion eller vapenleverans, att genomföra en omställning av tidigare verksamhet som var vapenrelaterad till att i stället ha en civil och fredlig inriktning, samt att försöka förhindra att forskare och tekniker ur tidigare vapenprogram rekryteras av stater som vill bygga upp offensiva program.

Det land som är av störst intresse för insatser av denna typ är Ryssland med dess arv från Sovjettidens vapenprogram, men även andra länder som tidigare ingick i Sovjetunionen bör kunna vara av intresse. Risken för spridning av kunskap och teknologi från de tidigare sovjetiska programmen för massförstörelsevapen får fortfarande anses relativt stor. Försvarsberedningen anser således att även insatser i regioner som ligger utanför Sveriges närområde kan positivt bidra till Sveriges säkerhet.

Sverige bör fortsatt stödja insatser för att främja säkerheten i f.d. Sovjetunionen vad gäller kärnvapenmaterial och kärnämnen. Detta arbete bör drivas bilateralt med Ryssland, Ukraina och andra stater, men också i internationellt samarbete. En särskild utmaning är att tillse att ryskt vapenplutonium i möjligaste mån oskadliggörs på ett säkert och miljövänligt sätt under internationellt kontroll, i enlighet med de ryska åtagandena på detta område.

Beträffande destruktion av ryska kemiska vapen har Sverige hittills varit aktivt med olika projekt vid lagret i Kambarka. Försvarsberedningen anser att Sverige framledes bör vara fortsatt aktivt och studera möjliga projekt vid lagren och destruktionssanläggningarna i
Kambarka, Gornýj och Sjtjutje. Dessa bör bedrivas i samarbete med Ryssland samt koordineras med de insatser som görs av EU och övriga medlemsstater i unionen. Sverige bör även verka för att den insats som EU gör på området ökar finansiellt. Det är även viktigt att i detta sammanhang ha en nära dialog med USA som är en stor finansiär för destruktionsprogrammet.

Nationellt och inom EU bör Sverige även fortsättningsvis aktivt delta i det internationella samarbetet inom ramen för International Science and Technology Centre (ISTC) och Science and Technology Centre of Ukraine (STCU). Försvarsberedningen noterar att ISTC och STCU för tillfället är det enda ramverk som möjliggör arbete för icke-spridning av kunskap som kan användas till biologiska vapen och därför har en särskild vikt. Om möjlighet ges för Sverige att bidra till arbete för omställning av tidigare B-anläggningar till civil forskning eller produktion bör detta aktivt övervägas.

Slutligen bör Sverige även allmänt välkomna och verka för en ökad dialog på dessa områden mellan främst Ryssland och givarstaterna. Detta kan dels ske genom besöksutbyten och seminarier för att identifiera frågor av gemensamt intresse. I samma syfte bör Sverige även vara fortsatt aktivt inom Non-proliferation and Disarmament Co-operation Initiative (NDCI) och andra multilaterala forum på detta område.
14 IT-säkerhet och skydd mot informationsoperationer

14.1 Säkerhet i informationssamhället


Utvecklingen medför att dessa tekniska system får en allt större betydelse för samhället samtidigt som de blir allt mer komplexa och ömsesidigt beroende. Det finns också en stark tendens till att människors acceptans för störningar och funktionsnedsättningar i de tekniska systemen minskar och att tidsaspekten blir allt mer kritisk i vissa situationer. Dessa omständigheter ökar samhällets totala sårbarhet och de integrerade datasystemen framstår allt tydligare som potentiella förstahandsmål vid ett eventuellt angrepp på samhället i allt fler konflikttyper. Skålet för detta är att en angripare därmed har möjlighet att uppnå en hög effekt till en låg kostnad med bibehållen anonymitet. Informationsoperationer inriktade mot infrastrukturen kommer att få växande konsekvenser för samhället om inte hoten möts med säkerhetsåtgärder.

Framsteg inom informationsteknik och hårdnande konkurrens framtvingar ökad effektivitet och produktivitet, ofta på bekostnad av säkerhetsaspekter. I takt med att dessa infrastrukturer i allt större omfattning automatiserats och sammankopplats har nya sårbar-
heter inför både fysiska angrepp och informationsangrepp skapats. För nationens väl måste varje manipulation av dessa kritiska funktioner eller varje avbrott som kan komma att uppstå vara begränsat, sällan förekommande, hanterbart, isolerat och i så liten utsträckning som möjligt skadligt.


Infrastrukturens säkerhet bygger på ett stort antal åtgärder för att hantera risker. För att minska beroendet av ett system eller en tjänst och därmed kunna minska sårbarheten har alternativa möjligheter avgörande betydelse.


Skyddande eller proaktiva åtgärder innebär förebyggande säkerhetsarbete såsom lagstiftning och regelverk, utbildning, kompetensutveckling och spridning av information angående nya säkerhetsbrister och säkerhetsuppdateringar av programvara. Proaktiva åtgärder omfattar även konsekvensanalys, katastrofplanering, säkerhetskopiering och aktiv IT-kontroll. Av särskild betydelse är att göra användarna medvetna om sitt ansvar och att göra regelbundna risk- och säkerhetsanalys samt att upprätta konkreta handlingsplaner i syfte att öka säkerhetsnivån.

Upptäckande åtgärder omfattar aktiva åtgärder som vaksamhet, upptäckt av avvikelsel, varning och akut incidenthantering (innebär exempelvis metoder för att avbryta en attack samt begränsa verk-
ningar av en attack). Upptäckande åtgärder omfattar vidare ständigt pågående säkerhetsutveckling till följd av förändrad teknik och förändrade tillämpningar, förändrad hotbild och uppkommande incidenter. Upptäckande åtgärder omfattar även metoder för att uppnå spårbarhet (exempelvis säkra bevis genom loggar).

Reativa åtgärder omfattar rutiner för hur den drabbade gör polisamnålen vid misstanke om brott samt hur polismyndigheten arbetar för att lösa ärendet. Här kan det bli aktuellt med spårning i syfte att identifiera eventuella förövare. I andra fall kan det handla om att i lämpliga fora delge information kring händelsen så att andra parter kan vidta förebyggande åtgärder. Reactiva åtgärder omfattar slutligen rutiner för hur driften återtas och hur informationen återställs.


Myndigheter, företag och organisationer bör tillsammans sträva efter att höja informationssystemens säkerhetsnivå för att bättre kunna motstå verkan av samordnade angrepp på en eller flera viktiga delar av samhället. Informationssäkerheten bör ha en tvärsektoriell förankring eftersom angreppsmålen kan finnas inom de flesta samhälleliga sektorerna. Vidare måste den svenska delen av Internet vara tillräckligt robust och redundant för att undvika allvarliga spridningseffekter i händelse av omfattande angrepp mot kritisk infrastruktur.

Samhällets IT-funktioner är sammankopplade i komplexa nätverk och i långa kedjor. För dessa sammankopplade system bör strävan vara att i första hand uppnå en jämn säkerhetsnivå för att åstadkomma ett hållbart system. Därefter bör strävan vara att höja denna säkerhetsnivå. Försommelser att beakta detta kan leda till allvarliga storskaliga effekter. Kritiska delar av infrastrukturen har
starka inbördes beroenden och kan uppvisa dynamiska störningseffekter genom successiv spridning av påverkan.

I detta sammanhang vill Försvarsberedningen särskilt påpeka att ett väl avvägt säkerhetsmedvetande är av grundläggande betydelse för informationssamhället. Säkerhetsfrågorna bör således beaktas redan från början som en naturlig och grundläggande komponent vid all utveckling inom IT-området. Särskilt viktigt är detta vid utveckling av samhällsviktiga system och funktioner. Säkerhetsfunktioner som måste tillföras i efterhand innebär problem och ökade kostnader.

Utbyggnad och förändring av infrastrukturen för information förutsätter en ständig vaksamhet, översyn och vidareutveckling av säkerheten i informationssystem. Härigenom kan förtroendet för säkerheten ökas.

För att uppnå tillfredsställande samhällelig säkerhet måste komponenterna kompetens, regler, teknik, IT-processer och organisation bestå av harmoniserade och avvägda säkerhetsnivåer. Det hjälper inte att exempelvis den tekniska säkerheten är hög om något av de andra områdena har förbisetts.

14.2 En övergripande strategi för samhällets hantering av IT-säkerhet och skydd mot informationsoperationer

Försvarsberedningen anser att säkerheten i informationssamhället kräver en övergripande strategi för samhällets hantering av IT-säkerhet och skydd mot informationsoperationer. Tidigare studier, rapporter och utredningar inom området, genomförda bl.a. av regeringens arbetsgrupp för skydd mot informationskrigföring (AgIW), Statskontoret, Totalförsvarets forskningsinstitut, konsultföretaget Mandator Sverige AB, Post- och Telestyrelsen och nu senast Sårbarhets- och säkerhetsutredningen (SOU 2001:41), pekar alla på behov av åtgärder och att ansvars- och rollfördelning skyndsamt måste fastställas. För att uppnå en tvärsektoriell samordning på nationell nivå behövs bl.a. ett antal funktioner: övergripande omvärldsanalys, IT-incidenthantering, teknikkompetens och förebyggande verksamhetsstöd. De organisatoriska och funktionella förslag som Försvarsberedningen lämnar kan åskådliggöras i följande i bild:
Vidare är det viktigt att lagar och regler ses över, att Sverige deltar aktivt i det internationella samarbetet och att forskningsinstitut bedriver forskning på området.

### 14.2.1 Tvärsektoriell samordning på nationell nivå


Angrepp på nationens IT-infrastruktur kan skära tvärs genom hela samhället. I takt med att osäkerheten om var och hur hot och störningar kan uppstå ökar behovet av en samordnande instans; denna instans skall ha förmåga till överblick och ha relevant kunskap om hur incidenter hanteras. Instansen bör ha mandat för att vidta förebyggande åtgärder. Den nationella ledningen och sam-
ordningen bör också ha gemensam överblick och förmåga att med stor snabbhet hantera dynamiska skeenden inte minst med anledning av den hastighet och de spridningseffekter som IT-angrepp uppvisar.

Samhällets omvandling från sektorer till nätverk behöver åter- speglas i den organisatoriska hanteringen av IT-säkerhet, som i sin tur beror av människor, regler, teknik och organisation. På liknande sätt som det skapas gemensamma tvärsektoriella grunder för människors kompetens, regelverk och teknik behövs ett gemensamt tvärsektoriellt organisatoriskt plan att verka på.

Samhällsviktiga system förekommer inom stat, kommuner, landsting och näringsliv. Alla delar av samhället behöver kunna representeras på hög nivå för att en bred samverkan mellan privat och offentlig sektor skall kunna åstadkommas. Ett tvärsektoriellt samordningsorgan för IT-säkerhet och skydd mot informationsoperationer bör således inrättas i Regeringskansliet. Detta organ bör få i uppgift att ansvara för sektorsövergripande frågor, såsom resursavvägningar och befogenheter mellan sektorer varunder viktiga verksamheter inom samhällets informationsinfrastruktur sorterar. Detta organ bör utgöra ett viktigt stöd till Regeringskansliet för att åstadkomma en snabb implementering av angelägna förslag.

Samordningsuppgifterna avser bedömning av sårbarhets- och hotbildsförändringar och förslag till förebyggande åtgärder i samhället för att kunna möta hoten. Hotbilderna sammansätts av underlag från incidentanalyser, omvärldsanalyser och underrättelser. Incidentanalyser bygger i sin tur på underlag från central-statistik över incidenter och på aktuella incidentsituationer som behandlas av akuta IT-incidentstödfunktioner.

I ett sådant tvärsektoriellt samordningsorgan ingår att tillsa att sårbarheten och hotbilden direkt och löpande kan omsättas i planeeringstermer för skyddet av berörda samhällssektorer. Organet bör härvidlag kunna stödja och ge Regeringskansliet råd avseende utformning av organisation och fördelning av resurser. För att kunna göra balancerade resursavvägningar mellan olika skyddsbehov inom skilda sektorer och mellan funktionsansvariga myndigheter bör organet ges ett starkt sektorsövergripande mandat, särskilt planeeringssärskilt men även operativt, för omständigheter som kräver omedelbara beslut och åtgärder. I samordningsuppgifterna bör även ingå att se till att förslagen till åtgärder som utformas resulterar i ett för samhället förebyggande verksamhetsstöd i form av råd och rekommendationer inom informationssäkerhetsområdet.

14.2.2 Övergripande omvärldsanalys


Omvärldsanalyserna bör sammansättas med incidentanalyser för att utröna aktörer, metodik och motiv för intrång. Hotbilder bör tas fram som t.ex. anger tänkbara angripares karaktäristika och avsikter, tekniker, metoder och förmågor.

Hotbilderna bör tillsammans med kunskapen om samhällets sårbarhet mot IT-angrepp möjliggöra en kvalificerad bedömning av sannolikheten för ett angrepp och bedömda konsekvenser av ett sådant angrepp. Strategier för informationssäkerhet bör kunna omprövas till nytta både inom det civila och det militära området.


14.2.3 En funktion för IT-incidenthantering

Syftet med IT-incidenthantering är att i realtid eller nära realtid kunna spåra ursprunget till ett dataangrepp, sillse att attacker mot
Datasystem avstyr och upphör, samt stödja återställande av system vid större attacker. Säkerhetsproblem som oklara fel, större avvikelser och akuta incidenter som inte klaras ut av enskilda systemägare bör kunna bearbetas av centrala stödfunktioner för driftövervakning, incidentberedskap och respons. En IT-incidenthanteringsfunktion skall ha översikt och kunskaper om IT-hot och IT-säkerhet i ett helhetsperspektiv. Kvalificerad rådgivning i realtid ("help desk") bör kunna lämnas vid fel eller större avvikelser, återstart av system och reaktion på angrepp.


Central statistik över incidenter – en uppgift för IT-incidenthanteringsfunktionen


Redovisningarna från statistikenheten skall kunna bilda underlag till revidering av handlingsplaner, riktlinjer och strategier på IT-säkerhetsområdet. Statistikthenheten bör också kunna fungera som en varningsfunktion, där extraordinära mönster av incidenter kan upptäckas. Enheten kan då, utöver den kontinuerliga statistikrapporteringen, slå larm till berörda myndigheter.

Incidentanalys – ytterligare en uppgift för IT-incidenthanteringsfunktionen

Funktionen incidentanalys hämtar sina uppgifter från det akuta incidentstödet och från statistik över incidenter. Analyserna bör
utgöras av djupgående tekniska undersökningar av exempelvis loggar, bakdörrar och svagheter i datorsystemen. Hot och risker skall kunna identifieras beträffande hårdvaror, mjukvaror och nätverksystem. En angripare kan planera och genomföra allvarligare angrepp i flera steg och vid olika tidpunkter. Angriparen kan försöka skaffa sig information om det system som ska angripas, om det blir reaktioner vid angrepp samt om det går att försöka avleda misstänkar och skyddsresurser i händelse av upptäckt. Vid en analys kan det därför vara av intresse att studera flera på varandra följande angrepp i datanätet.

Varningar skall kunna utfärdas till bl.a. de trafikförmedlande operatörerna i händelse av överhängande hot. Den samordnade värderingen av tillgänglig information skall kunna resultera i såväl prognoser som i allmänna varningar, s.k. "early warnings". Även i detta hänseende och särskilt om näringslivet medverkar är det viktigt att känslig information om företagsspecifika förhållanden inte sprids. Analyserna kan beskrivas som en fördjupning av nationell IT-incidentstatistik men har också som ingångsvärde information från samverkan med internationella organisationer som producerar varningar - FIRST, CERT-CC, CIAC, ISAC, ASSIST m.fl. Denna förädling skapar ett avsevärt mervärde för myndigheterna i deras arbete med att rapportera inträffade incidenter med påföljande åtgärdsprogram. Analyserna bör av flera skäl leda till att bättre rekommendationer kan ges beträffande skyddsåtgärder.

14.2.4 Aktiv IT-kontroll – en uppgift för Teknikkompetensfunktionen

I enlighet med komponenterna i den generella säkerhetskedjan, skydda - upptäcka - reagera, är användningen av aktiv IT-kontroll en av de centrala aktiviteterna inom området skydda. Aktiv IT-kontroll syftar till att genom verkliga intrångstester finna säkerhetsbrister och svaga punkter i kontrollerade IT-system. Det är av stor vikt att de svaga punkter som identifierats under kontrollen analyseras och att analysresultatet ligger till grund för konkreta förslag till skyddsåtgärder. Detta är ett viktigt led för att förbättra IT-säkerheten. Den kanske viktigaste aspekten av aktiv IT-kontroll är att den utgör en väckarklocka för systemägaren.

Erfarenhet visar att aktiv IT-kontroll bör utövas i en teknikkompetensfunktion som innehar hög teknisk kompetens för att undvika skador. Teknikkompetensfunktionen bör kunna utföra

Försvarsberedningen delar Sårbarhets- och säkerhetsutredningens förslag att inrätta en funktion för teknikkompetens inom IT-säkerhet, vilken med fördel kan inrättas i FRA-miljö som en egen myndighet med FRA som chefsmyndighet.

14.2.5 Förebyggande verksamhetsstöd (råd, rekommendationer, kompetensutveckling, certifiering)

I förebyggande syfte bör sammanhållna råd och rekommendationer om verksamhet inom IT-säkerhetsområdet snabbt kunna spridas till myndigheter och näringsliv och utgöra ett stöd för det distribuerade ansvaret bland samhällets IT-användare. Det skall medverka till att göra den offentliga förvaltningen till en effektiv och säker användare och föregångare inom informationsteknikområdet.


Utbildning och teknikstöd kan bl.a. omfatta metodiken i den tidigare omnämnda generella säkerhetskedjan skydda – upptäcka – reagera. Proaktivt stöd skall göra att systemägaren har organiserat incidentberedskap och egen förmåga till respons, alarmering och återställning.
Alla myndigheter, som är ansvariga för system eller information av samhällsviktigt slag bör göra risk- och säkerhetsanalyser. Dessa bör i sin tur utgöra en del av revisionen. Därigenom blir informationssäkerhetsfrågorna samtidigt ledningsfrågor för exekutiv ledning och styrelse utan att något omfattande regelverk behöver tillskapas.

Särskilda stödinsatser behövs även för att myndigheterna på ett säkert och effektivt sätt skall kunna använda informationsteknik med bibehållna krav på insyn i myndigheternas verksamhet, på sekretess och säkerhet och på skydd av enskildas personliga integritet.


Beträffande ledningsansvar och årlig revision kan den metodik som utvecklades i samband med 2000-säkringen kunna tjäna som utgångspunkt för det vidare arbetet med IT-säkerheten.

14.2.6 Forskning, utveckling och högskoleutbildning

14.2.7 Lagar och regler

Krav på åtgärder för informationssäkerhet och för att säkerställa informationsförsörjning kan förordnas genom stöd i lag eller där så är mer lämpligt i form av samverkan och frivillighet.

Den snabba utvecklingen inom informationsteknik ställer krav på att regelverk och lagstiftning hålls aktuella. Lagstiftningen behöver därför ses över för att denna skall medge införandet av aktiv IT-kontroll och etablering av en IT-incidenthanteringsfunktion. Lagstiftning som är aktuell i dessa sammanhang är bl.a. telelagen, sekretesslagen och personuppgiftslagen.

Regler behövs som medger snabba åtgärder som t.ex. spårning av misstänkta angripare i nätverk. För att genomföra spårning behövs uppgifter om våg i nätverk via operatörer. Andra frågor kan gälla avstängning av viss del av nät eller användare via operatör och samarbete över landgränser.

Försvarsberedningen anser att det är mycket viktigt att ett harmoniserat regelverk och samlat ramverk skyndsamt upprättas för att säkerställa överblick och samordning av olika regler och skapa ett sammanhållande och entydigt regelkomplex avseende informationssäkerhet.

14.3 Internationellt samarbete

Informationssamhållet är gränslöst och fordrar internationellt samordnade och samverkande organ för att motverka skilda angrepp. Svenska internationella åtaganden och multilaterala överenskommelser har därför stor betydelse och bör utvecklas. Sverige bör verka för att internationella skyddssystem kan etableras och drivas.

Sverige bör aktivt stödja internationella avtal och regler för spårning av obehörig verksamhet inom data- och informationsområdet. Spårning bör kunna ske över nationsgränser utan tidsfördröjning.

Tydliga riktlinjer bör framtas som kan styra den svenska hållningen i strategiskt viktiga frågor avseende det internationella säkerhetsarbetet. Sverige bör aktivt stödja internationella avtal och regler för att främja IT-säkerhet. Sverige bör, grundat på våra principer inom specifika områden, aktivt medverka i sammanhang där frågor om gemensamma normer för säkerhet, informationsförsörjning och IT-struktur behandlas.
Vidare bör Sverige aktivt stödja internationella avtal och regler för att öka skyddet mot informationsoperationer. IT-säkerhet har stor betydelse för hantering av informationsoperationer. Frågorna som har en plats inom FN, OSSE, EU och Europarådets arbete kan leda till konventioner. Det är också viktigt för Sverige, i samarbetet inom Europa och med andra länder, att kunna skapa en gemensam principiell grund för skydd mot informationsoperationer.


Den svenska inriktningen inom ramen för det internationella samarbetet bör vara att resurser i första hand riktas mot följande områden:

- Utveckling av en internationell regim mot cyberbrott, som medger effektiv brottsbekämpning, särskilt spårning i nära realtid. Denna regim bör vara global eller i varje fall i tillräcklig omfattning binda alla relevanta stater.
- Arbeta för att informationsoperationer används i verksamhet sanktionerad av FN eller av andra organisationer med fredsförmedlings funktion, dels som sanktion i enlighet med folkrätten, dels i fredsförmedlande uppdrag. Sådan tillämpning torde kunna verkställas av enskilda stater på mandat från relevant organisation.
- Arbeta för att det skapas en internationell konsensus om förhållandet mellan informationsoperationer och FN-stadgans våldsförbud och interventionsförbud.
- Arbeta för att det skapas en internationell konsensus om hur informationsoperationer förhåller sig till humanitär rätt och mänskliga rättigheter.
För dessa åtgärder, och kanske särskilt för de tre sistnämnda, krävs en noggrann nationell analys av såväl svenska intressen som politiska och juridiska förutsättningar för att målen skall kunna uppnås.
15 Underrättelseverksamhet

15.1 Förändringsperspektiv för underrättelsetjänsten

Sverige behöver en väl fungerande och effektiv underrättelseverksamhet. Den ändrade säkerhetspolitiska situationen har medfört att vi idag måste möta ett bredare spektrum av hot, risker och påfrestningar mot samhället. Detta ställer nya krav på underrättelsetjänsten.

Anpassningsprincipen, som syftar till att anpassa totalförsvarets resurser efter omvärldsläget, kräver i såväl ett kortare som ett långre perspektiv operativa och taktiska militära underrättelser. Dessutom krävs i högre grad strategiska underrättelser för en bredare säkerhetspolitisk analys.

Försvarsunderrättelseverksamheten i fred syftar till att tillgodose behovet av tidig förvarning om hot mot landet så att beredskapshöjande åtgärder hinner vidtas, att tillgodose det behov som uppstår av Sveriges internationella verksamhet samt att tillgodose det långsiktiga säkerhetsskyddet inom Försvarsmakten.

Kraven på en ökad flexibilitet ställer nya krav på en förmåga till samverkan och delgivning mellan olika myndigheter inom underrättelseverksamheterna. Samordningen inom Regeringskansliet och gentemot myndigheter inom området bör intensifieras. Särskild vikt bör läggas vid samordning, analys och inriktning av myndigheterna samt delgivning av dess rapportering.

I det följande redovisas den förskjutning av underrättelsetjänsten från mer traditionell verksamhet mot nya hot och mot internationell säkerhetsfrämjande verksamhet, som nu sker.
15.2 Det vidgade säkerhetsbegreppets konsekvenser för underrättelsejänsten


Det kan gälla bl.a. gränsöverskridande brottslighet och terrorism, ekonomiska och finansiella kriser, försörjnings- och ekologiska hot, etniska och religiösa konflikter samt den sårbarhet som den tekniska utvecklingen och informationsteknologin innebär. De hot mot säkerheten som avses måste dock ha en viss dignitet och beröra samhälleliga funktioner. Däremot bör inte försämringar i levnadsstandard och livsvillkor som kan förknippas med långsiktiga förändringar betraktas som säkerhetspolitiska hot i sig.

Försvarsberedningen har framhållit att det krävs en utvecklad struktur för samordning och gemensam hantering av tvärsektoriella hot. Även underrättelsejänsten har en uppgift att stärka samhället vid svåra påfrestningar i fred. Detta får konsekvenser för såväl civil som militär underrättelsejänst.

Underrättelsejänsten har t.ex. uppgiften att inhämta underrättelser om efterlevnaden av internationella avtal på nedrustnings- och rustningskontrollsområdet samt mot spridning av massförstörrelsevapen och utvecklingen av andra teknologiska hot.

Den vidgade synen på vad som innefattas i hot mot landets säkerhet gör att den militära underrättelsejänstens kontakttyta med andra myndigheter, inte minst de polisiära, ökar. Underrättelsejänsten skall kunna samverka med andra myndigheter. Den militära underrättelsejänsten får dock inte utöva verksamhet som ligger inom ramen för polisens och andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande arbete.
15.3 Anpassningsprincipens konsekvenser för underrättelsetjänsten

Anpassningsprincipen kräver en god förmåga att kunna uppfatta och rätt tolka signalerna om viktigare säkerhetspolitiska förändringar.

I det kortare perspektivet ställer detta fortsatt mycket höga krav på en kontinuerlig uppföljning och grundberedskap inom underrättelsetjänsten. Därutöver har underrättelsetjänsten att förvärna om sådana förändringar i omvärldsläget, som bör föranleda beslut om anpassning i ett längre tidsperspektiv.

Det ställs stora krav på en bred säkerhetspolitisk analysförmåga för att ett sådant beslutsunderlag skall skapas. En rad faktorer måste beaktas som inte faller under ett rent militärt perspektiv, såsom politiska förhållanden, ekonomisk tillväxt, teknologisk kompetens, infrastruktur, handelsmönster, kriminalitet och allmänna sociala förhållanden. En varierad mångfald av underrättelseinformation och organ framstår därvid som viktig för att öka sannolikheten för upptäckt av indikationer, som kan föranleda ett anpassningsbeslut.

Försvarsberedningen har framhållit att anpassningsförmågan skall förbättras. Det bör bl.a. ske genom att underrättelsetjänsten utvecklas för att tidigt kunna lämna relevant underlag för anpassningsbeslut. Osäkerheten om vår framtida säkerhetspolitiska miljö ställer nya krav på underrättelsetjänsten.

Även anpassningsprincipen ställer ökade krav vad det gäller underrättelsetjänsten. Underrättelsetjänsten som syftar till tidig förvarning om behov av anpassningsåtgärder kräver ett mycket långsiktigt och metodiskt arbete. Att nå en bra balans vad avser resurser är en förutsättning för kvalité i underrättelseprocessen i sin helhet (inhämtning, bearbetning/analys och delgivning).

Ett samspel bör finnas mellan beskrivningen av möjliga utvecklingar, inriktning av underrättelsetjänsternas inhämtning och planering av anpassningsåtgärder. En riskbedömning av möjliga förändringar kan också ge underlag för ändring av underrättelsebehoven. Tidig förvarning syftar till att ge impulser till beslut om anpassningsåtgärder.

Tyngdpunkten i underrättelsefunktionen när det gäller anpassningsprocessen har därmed anknytning till såväl den militära underrättelsetjänstens traditionella uppgifter som till en allsidigt inriktad underrättelsefunktion. Det är därför viktigt med en ökad
samverkan mellan försvarsunderrättelseverksamheten och myndigheter utanför försvarsunderrättelsesfären, som t.ex. SÄPO, kriminalunderrättelsetjänsten och Tullverkets underrättelsetjänst. Resultatet av analyser och annan information bör i ökad utsträckning delges relevanta myndigheter och departement för att kunna utnyttjas som beslutsunderlag.

En sammanvagn av militär respektive politisk, ekonomisk och annan civil information måste ske för att det skall föreligga ett så fullständigt säkerhetspolitiskt underlag som möjligt för ett anpassningsbeslut på politisk nivå. Här finns viktiga uppgifter för både militär och civil underrättelseverksamhet. Samverkan mellan olika aktörer som ingår i underrättelsesfären måste utvecklas.

15.4 Försvarsunderrättelseverksamhetens uppgifter rörande yttre militära hot

Försvarsunderrättelseverksamheten skall stödja svensk utrikes- och säkerhetspolitik. Detta förutsätter en verksamhet för att kartlägga yttre militära hot mot landet. En god kunskap om andra staters militära förmåga och beredskap och andra yttre hot är av grundläggande betydelse för landets säkerhet.

I fredstid är det en primär uppgift för underrättelsetjänsten att, på grundval av i första hand militära och politiska indikationer, i tid kunna ge statsmakternas och försvarsledningen en förvarning om krigshot. Trots den förändrade militära hotbilden och den minska-de risken på kort och medellång sikt för militära angrepp mot landet, kvarstår den militära underrättelsetjänstens grundläggande uppgift att förvarna om militära angreppsförberedelser.

Den militära underrättelsetjänstens verksamhet i fred utgör grunden för hur tjänsten skall bedrivas i en kris- eller krigssituation. Ett krigsfall kräver tillväxt av den operativa och taktiska nivån av underrättelsetjänsten. I krig lämnar underrättelsetjänsten statsmakternas ett avsevärt mer omfattande underrättelseunderlag som stöd för beslut om agerande. Samtidigt har man en omedelbar uppgift att med information stödja de militära förbanden med underlag för beslut om militära operationer.

Även i fredstid måste ett kunnande upprätthållas vad avser analys och inhämtningsteknik och förutsättningarna för dessa vidmakthållas och utvecklas. Det är av stor vikt att kontinuitet upprätthålls i verksamheten. Frånvaron av ett invasionshot inom överskådlig tid har varit ett element i översynen av frågan om underrättelsetjänstens-

232
tens uppgifter (SOU 1999:37). En av utgångspunkterna har varit att underrättelsetjänsten fortsättningsvis även i det kortare perspektivet skall fullgöra centrala uppgifter inom ramen för den grundberedskap, som Försvarsmakten skall upprätthålla för försvar mot våpnat angrepp och för att hävda svensk territoriell integritet.

Underrättelsetjänsten måste därvid upprätthålla en tillräckligt hög grundberedskap för att ha förmåga att upptäcka och analysera de tänkbara hoten främst i vårt närområde mot vårt land, såsom hot om väpnade angrepp i form av begränsade insatser med i första hand fjärrstridsmedel, avsiktliga intrång på vårt territorium samt kränkningar av territoriet.

15.5 Det internationella säkerhetssamarbetets konsekvenser för underrättelsetjänsten

Sveriges allt bredare medverkan i det internationella säkerhetssamarbetet kräver att statsmakterna genom underrättelsetjänsten får erforderlig information att lägga till grund för konfliktförebyggande åtgärder, krishantering, planering och beslut om insats. Vårt deltagande i den europeiska gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (GUSP) har också medfört ökade krav på underrättelsetjänsten än tidigare.

Krav ställs på att underrättelsetjänsten skall kunna inhämta och bearbeta material samt delge bedömningar om säkerhetspolitiska och militära förhållanden i ett vidare geografiskt sammanhang än tidigare. Vidare krävs att information kan lämnas som stöd för insatsstyrkornas säkerhet och operationer i operationsområdet. Underrättelsefunktionen är en förutsättning för styrkornas säkerhet, för deras förmåga att lösa sina uppgifter, för kontroll över bevakningsområdet och för att kunna leda lokala förhandlingar. Det ligger emellertid i sakens natur att den svenska underrättelsetjänstens bevakning i dessa sammanhang inte kan vara heltäckande, utan tjänsten måste kunna förlita sig på en samverkan med andra deltagande länderns underrättelsetjänster.

Erfarenheterna från det svenska samarbetet med Nato- och partnerländer inom ramen för SFOR och KFOR har visat att en väl fungerande underrättelsetjänst förbättrar såväl säkerheten för förbanden och för civil personal som förmågan att lösa uppgifter. Underrättelsetjänsten bör ytterligare utveckla formerna för sam-
Underrättelseverksamhet Ds 2001:

verkan med andra länder inom ramen för fredsfrämjande verksamhet.

Fredsfrämjande och humanitär insatser ställer ökade krav på den militära underrättelsejästans förutsättningar för såväl inhämtning av information, som förmåga till taktisk, operativ och strategisk analys. I detta sammanhang bör samarbetet mellan den militära underrättelsefunktionen och den civila sfären, i synnerhet Regeringskansliet förstärkas. De svenska insatserna i framförallt Bosnien och Kosovo har bidragit till att höja kvalitén på samverkan mellan Regeringskansliet och underrättelsejästen.

I krislägen då internationella insatser övervägs krävs snabba consultationer mellan alla de stater och organisationer som överväger att delta. Det är då av särskild vikt att svenska representanter kan delta i överläggningar med stöd av en självständig nationell analys som bygger på egen inhämtning. Sveriges vilja att effektivt delta i internationell krishantering ställer vissa avseenden högre krav på egen underrättelseförmåga och högre krav på snabbhet och räckvidd än tidigare.

Både de vidgade säkerhetspolitiska hoten och det ökade internationella säkerhetsamarbetet medför ett ökat behov av underrättelseutbyte med andra stater. Samarbete med andra länder och internationella organisationer är en naturlig del av underrättelseverksamhet. Ett utbyte är nödvändigt för att vi skall kunna få del av information som vi behöver, men som kräver resurser för inhämtning som vi saknar.

Sveriges engagemang för en stärkt krishanteringsförmåga inom EU innebär också en allmän strävan att förbättra underrättelseförmågan vid internationella insatser. En stärkt underrättelsejäst inför och under en operation bidrar till förbättrad beslutsförmåga också för svensk del vid internationella krishanteringsuppgifter. En särskild uppgift inom ramen för stärkande av EU:s krishanteringsförmåga gäller bidrag till en gemensam europeisk förmåga på strategisk nivå inom underrättelsejäst och ett stärkt europeiskt underrättelsesamarbete.

stora ansträngningar för att man i framtiden skall förfoga över bättre strategiska underrättelser.

15.6 Samordning och inriktning

Försvarsberedningen konstaterar att den bredare hotbilden, anpassningsprincipen och internationellt säkerhetssamarbete har skapat ett behov av att statsmakterna stärker samordningen inom underrättelsebeslutsorgan. Tidskraven har skärpts vilket ställer ökade krav på snabbhet och bred delgivning. Nära kontakter mellan användare och producenter är samtidigt en förutsättning för relevans i underrättelseverksamheten.

En samordnande funktion har inrättats i Regeringskansliet för kontinuerlig inriktning av försvarsunderrättelseverksamheten genom etablerandet av en styrgrupp för säkerhetspolitiska underrättelsefrågor. Styrgruppen har en departementsöverskridande sammansättning av representanter på statssekreterarnivå samt cheferna för myndigheter inom underrättelseverksamhet. Styrgruppen stöds av ett sekretariat inom Regeringskansliet.

Enligt Regeringskansliets föreskrifter med arbetsordning för Försvarsdepartementet har samordningssekretariatet till uppgift att löpa följa underrättelseverksamheten, att bedöma underrättelseunderlaget samt att bidra till en sammanvägd syn på hot mot landets yttre säkerhet och intressen. Sekretariatet skall verka för att ett regelbundet samråd äger rum mellan underrättelsebeslutsorganerna och Regeringskansliet och att en adekvat delgivning av material sker. Sekretariatet medverkar till den kontinuerliga inriktningen av försvarsunderrättelseverksamheten och därtill knutna myndigheter.

Ytterligare processer för sammanvägning och beredning av såväl militär som civil underrättelseinformation krävs för att det skall föreligga ett mer fullständigt säkerhetspolitiskt beslutsunderlag.

Det är av avgörande betydelse för att nå ett gott resultat i underrättelseverksamheten, att regeringens underrättelsebehov kan ges en detaljerad utformning i ett samråd med samtliga underrättelseorgan. En fortlöpande dialog behöver upprätthållas mellan militära och civila underrättelseorgan för att ge bästa möjliga underlag för bedömning av den bredare hotbild som har skisserats.
Bilaga 1

<table>
<thead>
<tr>
<th>Förteckning över förkortningar</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td><strong>ABM</strong></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>BTWC</strong></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>CCRA</strong></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>EAPR</strong></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>ESDP</strong></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>EU</strong></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>FN</strong></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>FOI</strong></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>FoT</strong></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>FoU</strong></td>
</tr>
<tr>
<td><strong>FRJ</strong></td>
</tr>
<tr>
<td>Abbreviation</td>
</tr>
<tr>
<td>--------------</td>
</tr>
<tr>
<td>FYROM</td>
</tr>
<tr>
<td>G 8</td>
</tr>
<tr>
<td>GUSP</td>
</tr>
<tr>
<td>HFC</td>
</tr>
<tr>
<td>HHC</td>
</tr>
<tr>
<td>HPC</td>
</tr>
<tr>
<td>INF</td>
</tr>
<tr>
<td>IO</td>
</tr>
<tr>
<td>ISTC</td>
</tr>
<tr>
<td>IW</td>
</tr>
<tr>
<td>KFOR</td>
</tr>
<tr>
<td>Kusp</td>
</tr>
<tr>
<td>MD</td>
</tr>
<tr>
<td>NAC</td>
</tr>
<tr>
<td>Nato</td>
</tr>
<tr>
<td>NBC</td>
</tr>
<tr>
<td>NDCI</td>
</tr>
<tr>
<td>Abbreviation</td>
</tr>
<tr>
<td>--------------</td>
</tr>
<tr>
<td>Nordiccaps</td>
</tr>
<tr>
<td>NPT</td>
</tr>
<tr>
<td>OPCW</td>
</tr>
<tr>
<td>OSS</td>
</tr>
<tr>
<td>OSSE</td>
</tr>
<tr>
<td>PARP</td>
</tr>
<tr>
<td>PFF</td>
</tr>
<tr>
<td>PTS</td>
</tr>
<tr>
<td>RMA</td>
</tr>
<tr>
<td>RRV</td>
</tr>
<tr>
<td>SFOR</td>
</tr>
<tr>
<td>Shirbrig</td>
</tr>
<tr>
<td>SMI</td>
</tr>
<tr>
<td>START</td>
</tr>
<tr>
<td>STCU</td>
</tr>
<tr>
<td>SUR</td>
</tr>
<tr>
<td>TMD</td>
</tr>
<tr>
<td>Acronym</td>
</tr>
<tr>
<td>---------</td>
</tr>
<tr>
<td>VEU</td>
</tr>
<tr>
<td>WTO</td>
</tr>
</tbody>
</table>
Krav på Försvarsmaktens operativa förmåga


Vad avser uppgiften försvara Sverige mot väpnat angrepp skall Försvarsmakten

- ha förmåga att upptäcka, analysera och möta begränsade insatser mot Sverige som sker med i första hand fjärrstridsmedel, eller hot om sådana insatser,
- ha förmåga att minska verkningarna vid en insats med NBC-stridsmedel,
- ha förmåga att i samverkan med övriga delar av totalförsvaret vidta skyddsåtgärder vid begränsade insatser mot civila och militära mål,
- ha förmåga att hantera informationskrigföring och bidra till samhällets totala motståndsförmåga mot informationsoperationer och
- ha förmåga att möta intrång på vårt territorium.

Försvarsmakten skall ha beredskap för att på kort sikt (högst ett år) kunna utveckla förmåga
- till skyddsåtgärder som medför att samhället kan motstå bekämpning av samhällsfunktioner och infrastruktur och
- att möta insatser av fjärrstridsmedel och begränsade luftrörliga insatsstyrkor
Försvarsmakten skall vidare på medellång sikt (inom fem år), efter beslut om anpassningsåtgärder kunna utveckla förmåga att möta mer omfattande militära operationer

Försvarsmaktens skall vidare skapa en grund för att på lång sikt (mer än tio år) kunna utveckla förmåga mot flera olika typer av väpnade angrepp.

Vad avser uppgiften att hävda vår territoriella integritet skall Försvarsmakten
- kunna upptäcka och ingripa mot kränkningar av territoriet, varvid förmågan, särskilt i Östersjöområdet, snabbt skall kunna ökas i anslutning till akuta kriser och
- kunna upptäcka och avvisa säkerhetshot i samverkan med andra myndigheter.

Vad avser uppgiften att bidra till fred och säkerhet i omvärlden skall Försvarsmakten
- ha förmåga att i samverkan med andra länder planera och genomföra fredsbevarande operationer som inledningsvis främst skall kunna ske med markförband, landminröjnings- och sjöminröjningskapacitet, transportresurser och andra specialenheter, företrädesvis i Europa och dess närfält, men även globalt,
- ha förmåga att i samverkan med andra länder planera och genomföra fredsframväxande operationer som främst skall kunna ske med markförband i Europa och dess närfält,
- kunna lämna stöd till fredsframväxande och humanitärt verksamhet som främst skall omfatta land- och sjöminröjningskapacitet, transportresurser och andra specialenheter, främst i Europa och dess närfält och
- ha förmåga att i samverkan med andra länder planera, genomföra och delta i övningsverksamhet som skall omfatta såväl mark- som sjö- och flygstridskrafter inom ramen för det säkerhetsfrämjande samarbetet, främst i närområdet.

På medellång sikt skall Försvarsmakten även
- kunna delta i begränsade fredsframväxande operationer med markförband globalt och
- kunna delta i fredsbevarande operationer med sjö- och flygstridskrafter i vårt närområde.
Beträffande uppgiften att stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred skall Försvarsmakten ha förmåga att samverka med civila myndigheter och ha förmåga att ställa resurser till förfogande.

Försvarsmakten skall vidare ha förmågan att ställa resurser till förfogande vid räddningstjänst och därutöver kunna lämna stöd till andra myndigheter.

Kraven på förmåga att stärka det svenska samhället vid svåra påfrestningar i fred skall inte utgöra en utgångspunkt för Försvarsmaktens utformning och omfattning men skall beaktas i den operativa och territoriella planeringen, vid planering av övningsverksamhet samt när det gäller tillgänglighet till vissa materielslag och förnödenheter, m.m.
Avvikande uppfattning av Berit Jóhannesson (v)


De avvikande uppfattningar jag framställde i samband med försvarsberedningens förra rapport "Gränsöverskridande sårbarhet - gemensam säkerhet" inom områden europeisk militär krishantering och försvarsindustrisamarbetet, militärt stöd till Baltikum, synen på Nato, USA, FN samt PFF är väl kända och upprepas därför inte. Jag kommenterar endast skrivningar inom de områden som denna rapport omfattar.

Krishantering

Vänsterpartiets grundinställning vad gäller den militära delen av EU:s krishantering är som sagt känd. Beredningens uppfattning är att regeringen skall få besluta om att ställa en fredsbevarande styrka till förfogande på uppmaning av EU. Därmed uppgraderas EU till samma legitima nivå som FN och OSSE. Vänsterpartiet ställer sig inte bakom detta förslag till förändring.

Vid Europeiska rådets möte i Göteborg antogs ett program för konfliktförebyggande. Detta är ett välkommet steg i rätt riktning. Konfliktförebyggande åtgärder är den enda typ av krishantering som förhindrar att konflikter utmynnar i våld. Satsning på ensidig
Bilaga 3

militär krishantering riskerar att undergräva det konfliktförebyggande arbete, genom att resurser används till militära ändamål och vapen, istället för att stärka den demokratiska, ekonomiska, sociala och politiska utvecklingen.

Vikten av att samordna konfliktförebyggande insatser, civila och militära konflikthanteringsinsatser är vital. Det ligger i kris- och konflikthanteringens natur att militära fredsbevarande eller freds- framtvingande åtgärder inte behöver sättas in om den konfliktförebyggande insatsen varit tillräcklig.

Bygg inte fast försvar

Under avsnittet 7.5 redogör beredningen för behovet av stridskraft för försvar mot väpnat angrepp och hävdandet av territoriell integritet. En viktig fråga i detta sammanhang är att försvarsmakten inte byggs fast i tunga vapensystem som försvårar en anpassning för reducering i framtiden.

Kvinnorna i försvar

Det är mycket klokt och framtidssyftande att försvarsberedningen trycker på att samtliga skeden i försvarsmaktens arbete inom de fyra huvuduppgifterna skall präglas av ett jämställdhetsperspektiv. Men försvarsberedningen uttalar sin oro för det låga antalet kvinnliga officerare och anser att försvarsmakten och regeringen bör analysera orsakerna till denna brist.

Vänsterpartiet förespråkar allmän värnplikt. I dag råder det plikt för män och frivillighet för kvinnor. En allmän värnplikt förutsätter att båda könen mönstrar och de bäst lämpade tas ut till värnpliktstjänstgöring. Allmän värnplikt tar bort den sista delen i grundlagen som diskriminerar kvinnor och är i samklang med de officiella målen och riktlinjerna vad gäller jämställdhet i samhället.

Sveriges nya försvar skall, förutom att försvara landet och hävda vår territoriella integritet, också i större utsträckning än tidigare bidra till fred och säkerhet i omvärlden och stärka samhället vid svåra påfrestningar i fred. Därför är det högst aktuellt att införa allmän värnplikt även av försvarspolitiska skäl.
Materielförsörjning

I kapitlet om försvarets materielförsörjning redovisas det pågående samarbetet mellan stater inom EU och USA. I samband med förra rapporten redovisade jag Vänsterpartiets syn i dessa frågor. Sedan dess har riksdagen beslutat att godkänna ramavtalet om materiel-samarbete mellan sex europeiska länder där Sverige är det enda landet som inte tillhör Nato. Dessutom har USA beslutat att lyfta upp Sverige på Natostatusnivån när det gäller försvarsindustrisamarbete.

Försvarsberedningen skriver "Anslagen för materielanskaffning, forskning och utveckling har minskat, vilket har bidragit till den överkapacitet och minskade lönsamhet som idag finns i försvarsindustrin." Vidare står det att "Den industriella konsolideringen har gått snabbare i USA och den europeiska försvarsindustrin tappade i konkurrenskraft under 1990-talet." Vänsterpartiets menar att en omställning från försvarsindustrins militära produktion till civil produktion är nödvändig.


De försvarsindustriella avtalen förutsätts rymmas inom ramen för det svenska regelverket för vapenexport som internationellt sett är relativt restriktivt. Vänsterpartiet har vid ett flertal tillfällen påtalt riskerna för att de svenska riktlinjerna för krigsmaterielexport i praktiken kommer att urvattnas i takt med det ökade samarbetet. Försvarsindustrins starka exportintresse och andra staters mer tillåtande regler kan komma i konflikt med våra relativt restriktiva regler. I praktiken innebär detta alltså att stater som idag inte är godkända importörer av svenska vapen kan komma att bli det.

Beredningen menar att "Aktiva exportstödjande åtgärder från regering och myndigheter bör genomföras för att förbättra industrins förutsättningar att marknadsföra och sälja materiel." Väns-
terpartiet delar inte denna syn. Försvarsindustrin är intresserad av att sälja sina produkter och välkomnar ovan nämnda avtal då de ger möjlighet att förbättra sina konkurrensförutsättningar på marknaden. Att regeringen och myndigheter dessutom bidrar med exportstödjande åtgärder innebär en kollision med den svenska traditionen av nedrustning och solidarisk biståndspolitik. När Sveriges regering och myndigheter aktivt arbetar för en ökad krigsmaterielexport undergrävs trovärdigheten för svenskt arbete för fred, nedrustning, för biståndsfrågor och konfliktförebyggande.

Underrättelseverksamhet

Försvarsberedningen skriver angående underrättelseverksamhet att "Underrättelsetjänsten skall kunna samverka med andra myndigheter". Den militära underrättelsetjänsten får dock inte utöva verksamhet som ligger inom ramen för polisens och andra myndigheters brottsbekämpande och brottsförebyggande arbete.

Jag tillstyrker detta uttalande, men vill starkt understryka vikten av att gränsdragningen och det demokratiska inflytandet över detta föreskrivs i lag. Den gräns som idag existerar mellan den militära och civila delen av underrättelsetjänsten får inte överskridas.
Avvikande uppfattning av Åke Carnerö (kd)

Inledning

Det förändrade säkerhetspolitiska läget från det stora angreppshotet till mer svårtolkade och svårförutsägbara kriser utifrån det vidgade säkerhetsbegreppet nu får genomslag genom den beredskap för hantering av kriser utmed hela hotskalan som föreslås. Detta innebär inte att samhället går ifrån planläggning mot väpnat angrepp eller invasion till krisplanering i fred utan att Sveriges försvarsplanering får en bredare utgångspunkt.

Som ett grundelement i svensk säkerhetspolitik ingår att kunna möta militära och andra hot samt förebygga och hantera situationer som utan att direkt hota Sveriges fred och självständighet ändå skulle kunna innebära snabba och allvarliga försämringar av samhällets normala funktioner. Det krävs därför en utvecklad struktur för samordning och gemensam hantering av tvärsektoriella hot. Det förslag till ledningssystem för krishantering i samhället utgående från områdesansvaret hos kommun, länsstyrelse och regering som nu presenteras, kommer att öka samhällets säkerhet och beredskap.

En fördjupad samverkan mellan olika sektorer i vårt särbara samhälle leder till ett säkrare och tryggare samhälle med större motståndskraft mot svåra påfrestningar. I ett särskilt kapitel presenteras en tydlig strategi för samhällets hantering av IT-säkerhet och skydd mot informationsoperationer. Samhällets resurser för hantering av olika kriser utnyttjas på ett rationellt sätt genom en konsekvent tillämpad helhetssyn på samhällets hantering av olika hot och risker.
Försvarsberedningen markerar nu att svenska bidrag till internationella fredsförmedling insatser bör omfatta alla stridsskatter i högre grad än tidigare och att en stor bredd av uppgifter bör kunna utföras. Detta framgår i de förslag till omformuleringar vad gäller kraven på Försvarsmaktens operativa förmåga som framförs.

Internationell utveckling (kapitel 1)

Utvecklingen i Sveriges närområde (avsnitt 1.3)

Av geografiska skäl är det naturligt att närområdet och Östersjöregionen är de områden där Sverige kan bidra mest och ta ett större ansvar för en fortsatt fredlig utveckling. Att ytterligare förstärka samarbetet med de nordiska och baltiska länderna, liksom att utveckla förtroendefulla relationer till Ryssland är av största säkerhetspolitiska betydelse.

Utvecklingen i närområdet spelar en central roll för den svenska säkerhetspolitiken. Demokratiseringen och en ökad respekt för mänskliga rättigheter förbättrar närområdets säkerhet och verkar konfliktförebyggande. Stärkandet av det regionala samarbetet och att inlemma Östersjöområdet i en alleuropeisk och transatlantisk säkerhetsordning, bör därför vara en hörnsten i Sveriges säkerhetspolitik. Här spelar EU och östutvidgningen en viktig roll, liksom det säkerhetsskapande PFF-samarbetet, där bland annat Natos och Förenta staternas engagemang bidrar till att stärka den fredliga utvecklingen och säkerheten.

Att verka för att alla länder i Östersjöregionen skall kunna finna en långsiktig säkerhetslösning är en fråga av hög prioritet för Sverige. Det är en fördel att de baltiska länderna efter Natos toppmöte i Washington 1999 beskrivs på samma sätt som övriga ansökarländer till Nato. De baltiska ländernas integration i EU och Nato är ett svenskt säkerhetspolitiskt intresse och bör vara till gagn för hela regionens säkerhet, liksom att Polens medlemskap i Nato bör ha gett en ökad säkerhet i regionen. Ett fördjupat stöd till de baltiska länderns uppbryggnad av totalförsvar och andra säkerhetsfunktioner har stor betydelse för att stärka deras suveränitet och fortsatta integration i de euro-atlantiska säkerhetsstrukturerna.
Utvecklingen i Ryssland (avsnitt 1.8)

Trots vissa positiva tendenser utgör Ryssland alltjämt en osäkerhetsfaktor i det svenska närområdet, inte minst avseende NBC-stridsmedel, där Rysslands innehav utgör de enda permanent stationerade i närområdet. Även om man i den ryska kärnvapendoktrinen inte kan utläsa en utökad rysk aggressivitet med kärnvapen är den stora mängden taktiska kärnvapen fortfarande ett orosmoment i vårt närområde.

Barentsregionens omfattande miljöproblem, Rysslands unionssamarbete med Vitryssland och Kaliningradområdets ekonomiska och sociala problem måste beaktas.

Osäkerheten om Rysslands säkerhetspolitiska strategi och framtida utveckling måste därför räknas in i den svenska säkerhetspolitiska bedömningen.

Konsekvenser för svensk säkerhetspolitik (kapitel 2)

Grundelement i Sveriges säkerhetspolitik (avsnitt 2.2)

Den förändrade säkerhetspolitiska situationen gör att den svenska traditionella säkerhetspolitiken har spelat ut sin roll. Det övergripande målet ska vara att säkra Sveriges och medborgarnas fred, frihet och säkerhet, samt att som liten nation i det internationella samarbetet arbeta för demokrati, mänskliga rättigheter och fred. I en allt mer globaliserad värld krävs att nationer i framtiden är redo att ta ett större ansvar för utsatta medmänniskor.

Vi måste därför finna de bästa lösningarna för att behålla fred och frihet och för att kunna möta morgondagens utmaningar utan gårdagens läsningar. Den nya situationen ger möjligheter att bygga upp en bättre gemensam europeisk säkerhetsordning där grundläggande säkerhetsbehov tillfredsställs utan att nya skiljelinjer skapas.

Medlemskapet i EU innebär att Sverige tillhör en ekonomisk allians byggd på gemensamma värderingar, som även medför mer kollektivt säkerhetspolitiskt ansvar. Vi har därför politiska och moraliska förpliktelser att ställa upp solidariskt i konflikter för att bevara den kollektiva säkerheten inom FN-samarbetet liksom inom ramen för EU:s krishantering. Det internationella säkerhetspolitiska samarbetet i Östersjöregionen främjar den säkerhetspolitiska utvecklingen i närområdet.
Säkerheten i Europa bör främst lösas med en gemensam säkerhets- och försvarspolitik inom ett utvidgat EU. Sverige bör fortsatt ta en aktiv del i EU:s arbete med krishantering, samt förstärka OSSE:s och Europarådets viktiga konfliktförebyggande arbete. Vi har därmed en historisk möjlighet att delta i skapandet av ett enat Europa präglat av integration, samarbete och gemensam säkerhet.

Vi måste därför ha handlingsfrihet att i takt med förändringar i omvärlden ta konsekvenserna av den djupa samverkan och värdegemenskap som vi har med andra fredsbevarande krafter i Europa så att vi är med där besluten ska fattas.

Konsekvenser för totalförsvaret (avsnitt 2.3)

Försvarsberedningens majoritet framför att “avvecklingen och nedprioriteringen av de verksamheter som direkt inriktas mot att förbereda landet för att motstå ett brett upplagt invasionsföretag kan därmed fortsätta”.

Den grundläggande försvarsförmåga som enligt Försvarsberedningens bedömning motverkar ett invasionshot under överskådlig tid, har de senaste åren urholkats genom den ekonomiska situationen. Följverkningarna av ovanstående skrivning kan därför få negativa konsekvenser på försvarplanering, mobiliseringsförberedelser och utbildning av förband och enskilda. Försvarsmaktens viktigaste uppgift är samordnad väpnad strid i alla konfliktnivåer. I modern krigföring är det allt mer väsentligt att kunna uppträda integrerat och samordnat med utnyttjande av alla stridskrafter. Denna förmåga krävs för att vi skall ha beredskap att kunna möta angrepp i samband med kriser som kan utvecklas ur nuvarande omvärldsläge och för att vi skall kunna vidta rimliga och tidsanpassade anpassningsåtgärder i ett längre tidsperspektiv.

Avveckling och nedprioritering är därför olyckliga uttryck eftersom hela det militära försvarvet och stora delar av frivilligförsvaret måste ha väpnad strid som bakgrund för att kunna bedriva en trovärdig operativ och taktisk planering liksom utbildning och övning för krigssituationer dvs förmåga att kunna försvara Sverige.

För att kunna vidmakthålla en trovärdig anpassnings- och tillväxtförmåga är det nödvändigt att mycket noggrant analysera vilka kompetenser som bör behållas. Kunskap och färdighet som ingen eller få har eller har haft omöjliggör en långsiktig anpassning. Den nu rådande situationen med en Försvarsmakt med låg verksamhetsnivå som får allt modernare materiel men där officerare och
vänpliktiga får allt sämre möjligheter att lära sig använda ny materiel är ohållbar.

Ekonominiska utgångspunkter (kapitel 3)

Finansiering av fredsfrämjande truppinsatser (avsnitt 3.4)

Regeringen anmälde i 2001 års vårproposition (prop. 00/01:100, sidan 121) sin avsikt att i budgetpropositionen för år 2002 föreslå att de nuvarande anslagen 6:1 Förbandsverksamhet och beredskap m.m. och 6:2 Fredsfrämjande truppinsatser inom Utgiftsområde 6 Totalförsvar slås samman. Syftet är att skapa större flexibilitet i planeringen och användningen av resurserna när avvägningar mellan internationella insatser och förbandsverksamhet skall göras.

Även om fördelningen inom det sammanslagna anslaget kommer att redovisas på ett tydligt sätt kan det leda till onödig konkurrens mellan reguljär förbandsverksamhet och fredsfrämjande truppinsatser. Kristdemokraterna har därför avslagit förslaget till en sammanslagning av de båda anslagen.

För att kunna vidmakthålla de krav på grundläggande försvarsförmåga som beslutats krävs en stabilitet i förbandsverksamheten. Deltagandet i internationella fredsfrämjande insatser får inte urholka det nationella totalförsvaret. Kostnaden för den svenska ambitionen att uthålligt personalförsörja förband vid internationella insatser på ca 1500 personer och under kortare perioder ca 2000 personer kan uppskattas till mellan 1,5 – 2,0 miljarder kronor. Denna summa för fredsfrämjande insatser bör därför på sikt finnas tillgänglig.
Sårbarhet och säkerhet – en förbättrad helhetssyn (kapitel 4)

Medborgerligt engagemang i sårbarhets- och säkerhetsfrågor (avsnitt 4.5)

Frivilligförsvarets medverkan är en viktig resurs för att stärka samhällets skydd, beredskap och förmåga till krishantering. Det är därför viktigt att klargöra vilken roll som frivilliga skall ha i framtidens totalförsvar. Frivilligverksamhetens inriktning måste anpassas till de förändringar som sker i totalförsvaret.

För att öka det allmänna säkerhetsmedvetandet i vårt samhälle måste en personens möjlighet att agera på rätt sätt vid olyckor, katastrofer och störningar i samhällsviktiga infrastruktursystem förbättras. Här har bl a de frivilliga organisationerna en viktig uppgift. Det är därför angeläget att målmedvetet stimulera och stödja de frivilliga försvarsorganisationerna men också att dra nytta av dessa i samhällsarbete.

Tillströmningen av ungdomar till olika frivilliga försvarsorganisationer skulle sannolikt öka väsentligt om de fick klart för sig vilka viktiga insatser de skulle kunna göra vid de olika störningarna som kan inom samhället som frågan om. Det finns också ett stort behov av förebyggande och förberedande insatser som bidrar till att minska såväl sårbarheten i samhället som skadetillfällena och deras omfattning. Säkert skulle allmänheten också på ett mer påtagligt sätt få upp ögonen för de olika organisationerna och deras verksamhet om dessa ges utrymme att visa prov på sin förmåga inom berörda områden. Det är därför nödvändigt att beredskapsansvariga instanser noga prövar möjligheterna att ta frivilliga i anspråk vid svåra påfrestningar på samhället.

Med denna inriktning uppnås också en förmåga hos de frivilliga organisationerna att kunna medverka i samhällets grundberedskap när det gäller att möta andra, plötsligt inträffade, fredstida händelser i form av större olyckor, kriser och katastrofer.
Samhällets krishantering – en samlad syn på ledning (kapitel 5)

Ledning av det militära försvaret (avsnitt 5.4.1)

En viktig uppgift är att säkerställa att ledningssystemet för situationer i fred och som inte faller under totalförsvarets verksamhet uppfyller de krav som föranleds av att den vidgade säkerhetssynen täcker ett helt spektrum av hot både i fred och krig.


Det militära försvarets ledningssystem bör därför på sikt förändras så att det skapas en operativt ansvarig chef direkt under regeringen som operativt leder skarpa insatser med militära insatsstyrkor och där militärledningen blir en rådgivningsfunktion till regeringen.

Ledning inom Försvarsmakten (avsnitt 5.4.2)

Riksdagen har lagt fast grundläggande utgångspunkter för den framtida ledningsorganisationen (99/00:FöU2). Härav framgår bl a att ledningsbehovet skall utgå från det militära försvarets fyra huvuduppgifter mot hänsyn till det vidgade säkerhetsbegreppet och utformas så att det möjliggör en effektiv samverkan mellan totalförsvarets olika delar. Fred, krigsfara och krig skall ledningsmässigt inte längre ses som tydligt åtskilda tillstånd. De principer och mönster som utvecklas i fred för samverkan och samordning skall också bilda grunden för motsvarande verksamheter under höjd beredskap.
En av den regionala nivåns uppgifter ska vara ledning av insatser med beredskapsförband och nationella skyddsstyrkor. Dimensio-
neringen av ledningsbehoven måste utgå från de nationella skydds-
styrkornas utformning och antal, vilket ännu ej är klarlagt. Inrikt-
ningen är att Hemvärnet blir en integrerad och väsentlig del av de
nationella skyddsstyrkorna.

Kristdemokraterna anser därför att reella ledningsresurser måste
tillföras och militärdistrikten ledningsansvar måste förtydligas och
ha sin grund i hela hotskalan. Försvarsberedningen borde därför
tydligare ha klargjort militärdistrikten ledningsansvar och led-
ningsresurser.

Geografiskt och befolkningsmässigt är uppdelningen i de fyra
militärdistrikten olycklig. De södra länen har ingen naturlig samar-
betspartner i nuvarande uppdelning. Det vore därför bättre att skapa
en uppdelning i de fyra väderstrecken dvs. Syd, Väst, Ost och Nord.

**Utveckling inom det militära försvaret – nätverksförsvar (kapitel 7)**

Försvarsberedningen anser att den grund- och insatsorganisation
som nu utformas utgör en god grund för Försvarsmaktens framtida
utveckling. Jag vill betona att Kristdemokraternas förslag till en
bredare bas för grundorganisationen med en dubblering av trupp-
slagen (artilleri, ingenjör, luftvärn, träng) bättre hade tillgodosett
den tillgång på kompetens som är nödvändig för att Försvarsmak-
ten ska kunna ha en god förmåga att hantera morgondagens krav.

**Behov av stridskrafter för försvar mot väpnat angrepp och hävdande
av territoriell integritet (avsnitt 7.5)**

Nationella skyddsstyrkor

Fördröjningen av de nationella skyddsstyrkornas utformning riske-
rar att få en hämmande effekt på rekrytering och utbildning. Krist-
demokraterna har vid flera tillfällen bl.a. pekat på vikten av att kart-
lägga behovet av bevakning och skydd av samhällets vitala infra-
strukutur. Jag beklagar att frågan om hur vårt territorialförsvar ska
utformas för att utgöra en vital resurs över ytan ej kan behandlas i
samband med höstens försvarsbeslut.
Civilt försvar – grundläggande försvarsförmåga och anpassning (kapitel 8)

På flera ställen i föreliggande rapport betonas att samhällets åtgärder för höjd beredskap inom civilt försvar kan begränsas till att i allt väsentligt utgöra en planeringsfunktion. Detta kan leda till att resurserna för den civil-militära samverkan i fredstid försämrar möjligheterna för Försvarsmakten att bibehålla förmåga att säkerställa stöd för militära operationer.

Ett av målen för det civila försvar och för utformningen av resurserna är att “bidra till Försvarsmaktens förmåga vid våpnat angrepp och krig i vår omvärld”. Denna uppgift får inte urholkas utan måste övas i fredstid så att inte all kunskap och kompetens skjuts till en beredskapshöjning och/eller tillväxtsituation. Försvarsplaneringen måste utgå från detta i fredstid för att de fastställda kraven på grundläggande försvarsförmåga och grundberedskap skall kunna upprätthållas.

Totalförsvarets beredskap och förmåga till anpassning (kapitel 9)

Anpassning är det sätt på vilket vi hanterar de osäkerheter som finns om den fortsatta utvecklingen. En effektiv anpassningsförmåga grundas bl.a. på hög personell kompetens, god materiell kvalitet, tillräcklig produktionskapacitet i grundorganisationen samt resurser för materielförsörjning och en levande inhemsk försvarsindustri.

Diskussionerna om vårt försvar är ofta dagslägefixerade, dvs. de rör sig om nuvarande förhållanden. Liten tid upptas av svagheterna med anpassningsproblematiken. En hög, inbyggd anpassningsförmåga är givetvis av avgörande betydelse. En kedja bestående av uttydning och tolkning av förvarningssignaler, nödvändiga politiska beslut, planering, igångsättning och resursuppbyggnad får inte brista för att en tillväxt skall kunna säkerställas. För sent, för lite och i otakt med den säkerhetspolitiska utvecklingen har nog snarare varit regel än undantag.

Vår anpassningsförmåga ligger bl.a. i övningsverksamheten som är helt nödvändig för att behålla och inspirera kvalificerad personal. Kristdemokraterna vill därför betona betydelsen av en grundläggande och kontinuerlig verksamhet som vidmakthåller och utveck-
lar den grundläggande försvarsförmågan, grundberedskapen och anpassningsförmågan.
Avvikande uppfattning av Lennart Rohdin (fp)

Försvarsberedningen avlämnade i mars i år sin säkerhetspolitiska rapport ”Gränsöverskrivande sårbarhet – gemensam säkerhet”. I denna analyserades den säkerhetspolitiska utvecklingen sedan sommaren 1999 och dess konsekvenser för svensk säkerhetspolitik. I nu föreliggande betänkande, som i huvudsak ägnas samhällets sårbarhet och krishantering, totalförsvarets förmåga till anpassning m m, gör beredningen bara en framskrivning av sin bedömning av den internationella utvecklingen det senaste halvåret. Vad gäller denna samt konsekvenserna för svensk säkerhetspolitik sammanfaller min bedömning i stort med den jag gjorde i min avvikande uppfattning i mars 2001.

Alliansfriheten och den svenska säkerhetspolitiken

Den svenska säkerhetspolitiska doktrinen ”Sveriges militära alliansfrihet, syftande till att vårt land skall kunna vara neutralt i händelse av krig i vårt närområde”, har spelat ut sin roll. Med vårt medlemskap i EU lämnade vi uttryckligen den traditionella neutralitetspolitiken bakom oss. Som medlem i EU kan Sverige aldrig stå neutralt inför en extern aggression mot en annan medlem i EU. Som medlem av de fria demokratiska staternas gemenskap skulle Sverige inte heller kunna stå neutralt vid en extern aggression mot någon av våra tre baltiska systernationer. En sådan aggression skulle innebära en åtminstone indirekt men av alla händelser mycket kraftig in- skränkning i Sveriges säkerhetspolitiska förutsättningar.

Trots att den militära alliansfriheten idag bara är ett faktiskt uttryck för att Sverige inte är med i någon bindande försvarsallians,
ser sig regeringen fortsatt tvungen att förklara varför olika svenska internationella bidrag till att förverkliga en alleuropeisk fredsordning inte står i strid med alliansfriheten. Detta medför onödiga läsningar och bidrar felaktigt till att ge intryck av att alliansfrihet fortfarande skulle vara ett övergripande mål i sig för svensk säkerhetspolitik.


De europeiska demokratiernas säkerhet har under årtionden garanterats av Nato. Detta samarbete mellan USA och Europa är viktigt också i framtiden. En ny svensk säkerhetspolitisk doktrin bör utgå från att Sverige aktivt ska bidra till att skapa en alleuropeisk fredsordning. Sverige ska därför, i likhet med de tre baltiska staterna, omgående söka medlemskap i Nato. I vårt eget närområde skulle det vara av stor betydelse om Sverige, de tre baltiska staterna och Finland – vilket självfallet förutsätter att det finns folkslag så önskar – blev medlemmar av Nato i nästa utvidgningsomgång.

Neutraliteten/alliansfriheten valdes av Sverige i syfte att hålla vårt land utanför stormaktskonflikter i Europa och särskilt i Östersjöområdet. Med det kalla krigets slut, Sovjetunionens upplösning, Rysslands gradvisa normalisering som en europeisk demokrati och utbyggnaden av de europeiska samarbetsorganen föreligger inte längre det konfliktmönster som vår traditionella säkerhetspolitik var avsedd för. Denna mycket positiva och välkomna utveckling av Ryssland och dess framtida roll i det europeiska samarbetet understödts inte av att vare sig Sverige, Nato-länder eller Ryssland självt fortsätter att framställa Ryssland som en motpol och ett särfall i Europa. Det vore en djupt olycklig demonisering av Ryssland.


Det är i det perspektivet en klar motsättning i den svenska regeringens budskap att vi bör hålla oss utanför Nato p.g.a. att det är en försvarsallians med kärnvapendoktrin och å andra sidan framhålla vikten av Natos roll i byggandet av den framtida europeiska säkerhetsstrukturen och särskilt USA:s fortsatta fysiska närvaro i vårt eget säkerhetspolitiska närområde. Den retoriska kullerbyttan syftar enbart till att legitimera traditionell svensk benägenhet att kunna ställa sig vid sidan av, när det bränner till i vårt eget närområde.

Beredningen lämnade i mars ett bidrag till de överläggningar som regeringen inbudit riksdagspartierna till om Sveriges säkerhetspolitiska doktrin. Regeringen valde inledningsvis att ställa folkpartiet liberalerna utanför samtalet, med hänsyn till att vi inte längre slår vakt om alliansfriheten. I stället valde regeringen att söka upp någon enhet om formuleringen av Sveriges säkerhetspolitiska doktrin med de partier, som ställer sig avvisande till huvuddragen i den säkerhetspolitik regeringen sedan flera år aktivt för inom ramen för den Europeiska Unionen samt i nära samverkan med Nato. Dessa partier förordar en fortsatt, av den svenska regeringen redan övergiven, svensk neutralitetspolitik, vilket också framgår tydligt av denna rapport från försvarsberedningen. Överläggningarna, som nu pågått i ett halvår, har därför inte oväntat förblivit resultatlösa.
Den internationella utvecklingen

Nato-utvidgningen


**Kärnvapenutvecklingen och missilförsvar**

Det är fortsatt mycket angeläget att Sverige medverkar i internationella ansträngningar för rustningskontroll och rustningsbegränsningar inom kärnvapenområdet. De åtaganden som kärnvapenmakterna äntligen gjorde i anslutning till icke-spridningsavtalets (NPT) granskningskonferens är därför mycket välkomna.


Riskerna med de amerikanska planerna inom NMD/TMD-området - om de trots allt skulle förverkligas i öppen konfrontation, vilket måste bedömas som mindre sannolikt - är betydande inte minst i förhållande till ingångna avtal och då främst ABM-avtalet. Å andra sidan bör riskerna med pågående kärnvapenrustning i Ostasien och då främst Kina på allvar uppmärksammas. Det kinesiska kärnvapenprogrammet är ett växande hot mot en rad länder i Asien, som är eller till nyligen valt att inte skaffa egna kärnvapen. Till detta kommer de allt större riskerna för spridning av såväl kärnvapen som missiler med lång räckvidd till så kallade "rough states" eller till rena terrorgrupper. De amerikanska planerna på NMD/TMD är därför inte tagna ur luften utan ett sätt, om än riskfyllt, att svara på en allt allvarligare utveckling.

Det går inte att förneka att ABM-avtalet avser en helt annan geopolitisk och vapenteknologisk verklighet än dagens. ABM-avtalet slöts 1972 mellan USA och Sovjetunionen – de enda stater som då bedömdes vara berörda. ABM-avtalet avsåg exklusivt dessa två staters kärnvapenhot mot varandra. Idag torde vare sig USA eller Ryssland (som Sovjetunionens efterföljare) utgöra eller se varandra som ett hot i detta avseende. USA:s främsta ambition är där-
för att i samverkan med sina allierade i Europa och med Ryssland nå en lösning på frågan om missilförsvarsfrågorna. Mycket talar allt mer för att det finns gemensamma amerikanska och ryska intressen att hitta en lösning, som tillgodoser båda parter. Detta kommer säkerligen att vara ett inslag i den amerikansk-ryska dialogen om bl a en fortsatt Nato-utvidgning. Även mellan Kina och USA förs en dialog om de amerikanska missilförsvarsplanerna, som får ses som en del av de framtida amerikansk-kinesiska relationerna.


**Mellersta Östern**

I beredningens betänkande beskrivs den långa historiska bakgrunden till konflikten/konflikterna i Mellersta Östern mycket summariskt. Länge rörde det sig om de arabiska staternas uttalade ovilliga att acceptera den av FN utropade israeliska statens existens. Detta skedde helt över huvudet på den palestinska befolkningen, som tvärtom ofta drabbades mycket brutalare av regimerna i de arabiska stater, de tagit sin tillflykt i efter 1948 och de följande krigen mellan arabstater och Israel.

En avgörande pusselbit i en varaktig fredsuppgörelse förutom att tillgodose palestiniernas rättmätiga krav bl a på en egen statsbildning är mot bakgrunden av den mer än femtioåriga konflikten, att Israel kan få godtagbara garantier för sin säkerhet och sin existens. Detta förutsätter säkerligen också att det palestinska folket ges möjlighet till en demokratisk utveckling med ett i verklig mening demokratiskt ledarskap inom ramen för stabila demokratiska institutioner.

Den fredsprocess som engagerat flera israeliska regeringar och den palestinska ledningen under Arafats ledning har hela tiden motarbetats av palestinska vägrargrupper av politisk och/eller islamisk karaktär. Detta motstånd har präglats av ständigt återkom-
mande terrorattacker mot främst civila mål i Israel, vilket ständigt tycks resultera i en upptrappning av konflikten – dvs. det som varit avsikten med terrorverksamheten. Här spelar också de israeliska bosättarna på palestinsk område och flera israeliska regeringars bosättningspolitik dem i händerna som inte vill ha fred. De återkommande utbrotten av den palestinska intifadan är uttryck för de förhållanden som många palestinier levit i under mycket lång tid, vilket exploateras av palestinska vågrargrupper för att provocera fram israeliska överreaktioner.

Ekonominiska utgångspunkter


Beredningens förslag vad gäller finansieringen av åtgärder för anpassning bygger på en, kanske befogad, oro för att de normala politiska beslutsprocesser som anpassningsdoktrinen bygger på, ändå inte kommer att fungera. En mycket snabb omvärldsförändring, som kräver påtagliga och oplanerade ekonomiska resurstillskott till försvaret, är snarast uttryck för att de system som ska uppfatta/förmedla signaler om omvärldsförändringar liksom förmågan/viljan att omsätta dessa signaler i politiska beslut saknats eller underskattats. Skulle så ändå vara fallet kan man förutsätta att regering och riksdag kan bli överens om nödvändiga beslut.

Svårigheterna att tillräckligt snabbt få svenska krishanteringsinsatser på plats som t.ex. i Kosovo är framför allt ett uttryck för politiska svagheter i regeringskansli och gentemot försvarsmakten. Anslaget för internationella insatser ska, vilket länge förespråkats av folkpartiet liberalerna, vara i den storleksordning som krävs normalt. Att nästan varje år tvingas till nya finansieringsbeslut understryker att anslaget dimensionerats fel i grunden. Så ska endast ske i undantagsfall. Att anslaget vissa år inte utnyttjas fullt ut vore

Ett nytt personalförsörjningssystem


Bilaga 6

Avvikande uppfattning av Annika Nordgren (mp)

Samverkan mellan polis och militär

Beredningen slår i enighet fast principen om att militärt våld eller tvång inte skall brukas mot civila och att militära resurser inte skall nyttjas i situationer där det kan uppfattas som att man gör avsteg från denna princip. Det är bra. Samtidigt menar majoriteten att utrymmet för stöd och samverkan mellan civila och militära myndigheter är stort och att militära system bör möjliggöra en effektiv kommunikation med andra myndigheter som polis och kustbevakning, t.ex. vid eftersök av försvunna personer. Det är naturligtvis omöjligt att vara emot att alla samhällets resurser skall kunna utnyttjas för att hitta ett bortsprunget barn (för att ta beredningens eget exempel), men samma resurser skulle kunna utnyttjas i situationer som inte är lika självklara. Jag tycker att beredningen, för tydighetens skull, borde ha resonerat kring situationer som kan uppfattas vara i gråzonen och inte bara exemplifierat med självklara fall.

Det vidgade säkerhetsbegreppet

Beredningens majoritet vidhåller att säkerhetspolitiken skall avgränsas så att denna primärt avser sådana hot mot säkerheten som kan innebära snabba och allvarliga försämringar av samhällets normala funktion. Beredningen menar att hoten måste avse samhället eller många människor snarare än enskilda verksamheter och indi-
vider, samt att försvämringar i levnadsstandard och livsvillkor som kan förknippas med långsiktiga förändringar av t.ex. sociala förhållanden, miljöförstöring och klimatförändringar inte bör betraktas som säkerhetspolitiska hot i sig.

När det gäller klimatförändringar vill jag, med hänvisning till Sårbarhets- och säkerhetsutredningen (SOU 2001:41), framhålla att beredningens konstruerade avgränsning kan ställas mot forskningsresultat inom området där man bl.a. talar om brytpunkter, dvs. situationer där linjärt förutsägbar utveckling övergår till ett kaotiskt, oförutsägbart förlopp. Beredningens konstruerade avgränsning av säkerhetspolitiken bygger enligt min mening på ovilja att ta konsekvenserna av en vidgad analys, snarare än argument underbyggda i sak.

EU

Beredningen undviker även i denna rapport att problematisera EU:s försvars- och säkerhetspolitiska utveckling och dess konsekvenser t.ex. i ett globalt perspektiv och i relation till FN och OSSE. Enligt min mening reducerar detta värdet av rapporten. Beredningens beskrivning av EU är inte trovärdig utan kan och bör läsas som en partsinlaga snarare än som en objektiv och analyserande beskrivning av utvecklingen inom området.

Krigsmaterielsamarbete och vapenexport

Beredningen menar att aktiva exportstödande åtgärder från regering och myndigheter bör genomföras för att förbättra industrins förutsättningar att marknadsföra och sälja materiel. Beredningen föreslår ingen förändring i regelverket kring svensk krigsmaterielexport, men hela avsnittet om materielförsörjningen är i fullständig avsaknad av den vidare syn på vapenexport och krigsmaterielsamarbete som i andra sammanhang framhålls, t.ex. vad gäller rustningsspiraler, fattigdomsbekämpning och konfliktförebyggande åtgärder. Den vidgade säkerhetspolitiska synen, som i andra sammanhang har fått genomslag i beredningen, borde tillämpas även på detta område.
Personalförsörjningssystemet


Beslut om deltagande i internationella insatser

Beredningens majoritet upprepar tidigare krav på lagändring så att regeringen utan riksdagsbeslut skall kunna ställa en väpnad styrka till förfogande för fredsbevarande verksamhet utomlands efterbeslut av EU. I denna rapport har majoriteten formulerat om det till att "lagen om väpnad styrka för tjänstgöring utomlands vidgas så att den ger regeringen möjlighet att ställa en väpnad styrka till förfogande för fredsbevarande verksamhet utomlands även efter beslut av EU", möjligen därför att man vill undvika att beskriva vad förändringen verkligen innebär – nämligen just att riksdagen kringgås. Jag delar inte majoritetens uppfattning utan ser ett stort värde i att riksdagen får säga sin mening i dessa frågor, både i ett demokratisk- och ett ansvars perspektiv.

Stridshelikoptrar

Beredningens majoritet menar att kompetens för att uppträda med stridshelikopterförband bör utvecklas och att insatser med stridshelikoptrar hör till modern markstrid. Jag anser att anskaffning av ett nytt vapensystem i det rådande säkerhetspolitiska läget är en direkt felinvestering. Jag tycker att beredningen tydligt borde uttala detta för att undvika att processer startas inom industri, departement och myndighet, som förr eller senare närmast automatiskt brukar leda till anskaffning.